

Dziennik Urzędowy C 157

Unii Europejskiej

Tom 48

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

28 czerwca 2005

Zawiadomienie nr	Treść	Strona
	I <i>Informacje</i>	
	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	413 sesja plenarna w dniach 15-16 grudnia 2004 r.	
2005/C 157/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej umowy ubezpieczeniowej	1
2005/C 157/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy	15
2005/C 157/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego europejskiej strategii w dziedzinie nanotechnologii COM(2004) 338 końcowy	22
2005/C 157/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego kodeksu drogowego i rejestru pojazdów	34
2005/C 157/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie promowania transportu morskiego oraz rekrutacji i szkolenia kadr morskich	42
2005/C 157/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu decyzji Komisji w sprawie stosowania przepisów art. 86 Traktatu o WE do pomocy publicznej w postaci rekompensaty za usługi publiczne przyznanej pewnym przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonanie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 80/723/EWG Komisji w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi	48



Cena:
30 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2005/C 157/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez Państwa Członkowskie, i zmieniającej dyrektywę 2001/25/WE COM(2004) 311 końcowy -2004/0098 (COD)	53
2005/C 157/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej na śródlądowych drogach wodnych Wspólnoty COM(2004) 392 końcowy — 2004/0123 (COD)	56
2005/C 157/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli dotyczący wspólnej polityki rybołówstwa COM(2004) 289 końcowy — 2003/0108 (CNS)	61
2005/C 157/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego — Europejski Plan Działań na rzecz ochrony środowiska i zdrowia 2004-2010 COM(2004) 416 końcowy	65
2005/C 157/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej humanitarne normy odłowu niektórych gatunków zwierząt COM(2004) 532 końcowy — 2004/0183(COD)	70
2005/C 157/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 87/328/EWG dotyczącą przechowywania nasienia bydłęcego przeznaczonego do handlu wewnątrzwspólnotowego COM(2004) 563 końcowy — 2004/0188 CNS	74
2005/C 157/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: komunikatu Komisji pt.: „Wspieranie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy” COM(2004) 274 końcowy	75
2005/C 157/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie wprowadzania w życie zasady równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy (COM(2004) 279 końcowy — 2004/0084 (COD))	83
2005/C 157/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Badanie zależności między migracją legalną a nielegalną (COM(2004) 412 końcowy)	86
2005/C 157/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 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” (COM(2004) 410 końcowy)	92
2005/C 157/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego” (COM(2004) 503 końcowy — SEC(2004) 937)	96
2005/C 157/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej COM(2004) 313 końcowy — 2004/0099 COD	99



2005/C 157/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Osiągnięcie trwałego modelu rolnego dla Europy poprzez zreformowaną wspólną politykę rolną (WPR) — reforma sektora cukrowniczego” COM(2004) 499 końcowy	102
2005/C 157/20	Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie komunikatu komisji: nauka i technologia: klucz do przyszłości europy — wytyczne na temat wspierania badań przez unię europejską COM(2004) 353 końcowy	107
2005/C 157/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania ustawowego rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych zmieniającej dyrektywy Rady 78/660/EWG I 83/349/EWG COM(2004) 177 końcowy -2004/0031 (COD)	115
2005/C 157/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie zwiększenia zatrudnienia starszych pracowników i wydłużenia wieku odroczenia z rynku pracy (COM(2004) 146 końcowy)	120
2005/C 157/23	Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie białej księgi dotyczącej przeglądu rozporządzenia 4056/86 w sprawie stosowania reguł konkurencji we do transportu morskiego COM(2004) 675 końcowy	130
2005/C 157/24	Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji parlamentu europejskiego i rady ustanawiającej wieloletni wspólnotowy program promocji bezpieczniejszego korzystania z internetu i nowoczesnych technologii online COM(2004) 91 końcowy — 2004/0023 (COD)	136
2005/C 157/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszła dostępność Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jego prognozowania”	141
2005/C 157/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady, zmieniającego rozporządzenie (WE) 1260/1999, ustalającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych dotyczących czasu trwania programu PEACE i przydzielenia nowych środków COM(2004) 631 końcowy	147
2005/C 157/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z racji przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji COM(2004) 592 końcowy -2004/0202 (COD)	149
2005/C 157/28	Opinia Sekcji ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa w sprawie relacji międzypokoleniowych	150
2005/C 157/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie koegzystencji upraw zmodyfikowanych genetycznie z uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi	155
2005/C 157/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Europejski plan działań na rzecz rolnictwa ekologicznego i żywności wytwarzanej ekologicznie” COM(2004) 415 końcowy	167

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

413 SESJA PLENARNA W DNIACH 15-16 GRUDNIA 2004 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej umowy ubezpieczeniowej

(2005/C 157/01)

Dnia 17 lipca 2003 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie europejskiej umowy ubezpieczeniowej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 10 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był Pegado Liz.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 137 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp i podstawy

1.1 W systemach prawnych Państw Członkowskich UE występują różnice w zakresie podstawowych zasad regulujących kwestie sporządzania i ważności umów ubezpieczeniowych, pomimo tego, że zasady te mają wspólne źródła i bardzo podobne struktury.

1.2 Ze względu na to, że umowa ubezpieczeniowa stanowi kluczowy element dla funkcjonowania jednolitego rynku, ponieważ wprowadza dodatkową ochronę w stosunkach handlowych pomiędzy przedstawicielami sektora ubezpieczeń a klientami, różnice występujące pomiędzy poszczególnymi krajowymi systemami prawnymi w zakresie przepisów dotyczących istotnych elementów umów ubezpieczeniowych mogą stanowić przeszkodę w realizacji jednolitego rynku oraz powodować dodatkowe trudności w transgranicznej sprzedaży tego instrumentu finansowego.

1.3 Dlatego niniejsza opinia z inicjatywy własnej ma na celu zwrócenie uwagi właściwych organów krajowych i wspólnotowych na potrzebę i celowość:

— ułożenia listy zagadnień i problemów, jakie wynikają dla konsumentów oraz dla realizacji i płynnego funkcjonowania jednolitego rynku z obecnych rozbieżności w przepisach definiujących i regulujących umowy ubezpieczeniowe;

— określenia wspólnych zasad w różnych systemach krajowych, regulujących umowy ubezpieczeniowe a także dziedzin, które z technicznego i prawnego punktu widzenia mogłyby zostać zharmonizowane;

— rozważenia możliwych rozwiązań i przedstawienia modeli, formuł lub instrumentów, które należałoby przyjąć w celu zapewnienia bardziej odpowiednich przepisów regulujących umowy ubezpieczeniowe w skali wspólnotowej.

1.4 Od momentu rozpoczęcia prac przygotowawczych do opracowania niniejszej opinii z inicjatywy własnej, za niezwykle istotne uznano zapewnienie współpracy i zaangażowania członków grupy „Restatement of European Insurance Contract Law”, kierowanej i koordynowanej przez Fritza Reichert-Facilidesa, emerytowanego profesora prawa na Uniwersytecie w Innsbrucku. W skład tej grupy wchodzi wybitni prawnicy oraz specjaliści z zakresu prawa ubezpieczeń z 15 państw europejskich.

1.4.1 Dlatego z dużą satysfakcją przyjęliśmy fakt, że prof. Reichert-Facilides od razu przyjął nasze zaproszenie do wystąpienia w charakterze eksperta przy sprawozdawcy. W tym celu profesor niezwłocznie przygotował swoją wstępną opinię (Position Paper I).

1.4.2 Nieoczekiwanie jednak prof. Reichert-Facilides zmarł w trakcie przygotowywania niniejszej opinii.

1.4.3 Zainteresowanie, jakie profesor zawsze wykazywał tematem ubezpieczeń i jego znaczny dorobek naukowy w tej dziedzinie, a także jego projekt „Restatement”, w pełni uzasadniają odniesienie się do jego prac w niniejszej opinii, jak również specjalne wyrazy podziękowania za jego wielkie zaangażowanie, złożone w hołdzie jego pamięci.

1.4.4 Są to przyczyny, dla których w niniejszej opinii cytowana jest znaczna część „Position Paper” I autorstwa profesora — dokument ten przygotowywany był jako wstęp do prac mających na celu opracowanie niniejszej opinii i pozostanie jednym z jego ostatnich dzieł.

1. Zróżnicowanie europejskich ustaw regulujących umowy ubezpieczeniowe stanowi poważne utrudnienie dla funkcjonowania jednolitego rynku ubezpieczeń. Stanowisko takie Grupa zajęła od samego początku. Także EKES wyraźnie to podkreślił w opinii z inicjatywy własnej zatytułowanej „Konsumenci na rynku ubezpieczeniowym” z 29 stycznia 1998 r. (Dz. U. C 95 z 30.03.1998, s.72, por. np. pkty 1.6. i 2.1.9 akapit 2). W międzyczasie sama Komisja zaczęła jak się zdaje podzielać to stanowisko (zob. komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lutego 2003 r.: Bardziej spójne europejskie prawo umów — Plan działania, COM (2003) 68 final, Dz. U. C 63 z 15.03.2003, s. 1 (dalej jako „Plan działania”); por. np. pkty 27, 47/48, 74).

2. Harmonizacja ustaw (w tym, naturalnie, ustaw ubezpieczeniowych) może zostać zrealizowana jedynie na bazie rzetelnych badań porównawczych. Celem prac naszej Grupy jest znalezienie rozwiązania opartego na tzw. „restatement”. Co rozumie się pod pojęciem „restatement”? Słowo to pochodzi od angielskiego czasownika „to restate”, który oznacza „przedstawić coś ponownie lub wyłożyć”. W dziedzinie prawa „restatement” to pojęcie techniczne używane w Stanach Zjednoczonych. Opisuje ono — jak dobrze wiedzą przedstawiciele zawodu — zwarty korpus przepisów prawnych pochodzących z odmiennych, lecz zasadniczo podobnych źródeł, usystematyzowanych i połączonych dla osiągnięcia „optymalnego rozwiązania”. Zbiór prowadzony jest prywatnie (nie na mocy przepisów) przez American Law Institute. Semantyczne podobieństwa źródeł w Stanach Zjednoczonych wynikają z faktu, że prawo zwyczajowe, czyli common law, stanowi podstawę (zróżnicowanych) przepisów prawa prywatnego obowiązujących w poszczególnych stanach. Natomiast w europejskich ustawach ubezpieczeniowych podobieństwo wynika z przedmiotu regulacji — „ubezpieczeń”. Przedmiot ten, ze względu na swój specyficzny charakter stwarza podobne potrzeby regulacyjne. Wytyczne odnośnie wyboru „optymalnego rozwiązania” dla ustawy regulującej umowy ubezpieczeniowe mogłyby być następujące. Po pierwsze, należy odpowiednio uwzględnić podstawowe zadanie, jakie realizować muszą wszystkie ustawy regulujące umowy ubezpieczeniowe: stworzenie ram prawnych dla efektywnego ponoszenia ryzyka przez ubezpieczyciela i

tym samym zagwarantowanie dobrego funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego jako takiego. Po drugie, niezbędne jest staranne wyważenie sprzecznych interesów stron. W tym aspekcie należy odpowiednio uwzględnić współczesną tendencję do przyznawania relatywnie wysokiego stopnia ochrony ubezpieczającemu.

3. „Restatement” przewidziany przez naszą Grupę koncentruje się na przepisach imperatywnych (tudzież semi-imperatywnych — na korzyść ubezpieczonego). Jaki jest tego powód? Otóż należy pamiętać, że „żywego prawa” w zakresie umów ubezpieczeniowych należy poszukiwać przede wszystkim nie w ustawach, lecz w standardowych postanowieniach umownych. Uznanie tego faktu oznacza nie tylko zaakceptowanie panujących realiów, lecz także pełne poszanowanie zasady swobody umów. Z drugiej strony, ważnym zadaniem ustawodawcy jest ograniczenie tej swobody. Jest to konieczne ze względu na politykę publiczną oraz dla ochrony ubezpieczającego/ubezpieczonego (lub osób trzecich, na korzyść których ubezpieczenie jest zawierane). Szczególną uwagę należy zwrócić na klauzule umowne mogące prowadzić do utraty ochrony ubezpieczeniowej. Środkami technicznymi, które umożliwią osiągnięcie tych celów we wszystkich europejskich porządkach prawnych, jest ustanowienie semi-imperatywnych przepisów w zakresie umów ubezpieczeniowych. Problemy, jakie z punktu widzenia Jednolitego Rynku stwarza obecna sytuacja, zostały określone w Planie działania w sposób następujący: „...Państwa Członkowskie stworzyły przepisy określające, jakie postanowienia mogą znaleźć się w umowie ubezpieczeniowej oraz jakie zapisy znaleźć się w niej nie mogą. W zakresie, w jakim przepisy te różnią się między sobą, mogą one wpływać na produkty oferowane w kontekście transgranicznym. I rzeczywiście — prawdziwe wspieranie wewnętrznego rynku ubezpieczeń wymaga harmonizacji/unifikacji tych ograniczeń swobody zawierania umów ubezpieczeniowych, dzięki czemu wszystkie (standardowe) umowy zgodne z jednolitymi normami będą mogły być oferowane w warunkach konkurencji we wszystkich krajach europejskich, co doprowadzi do utworzenia jednolitego rynku. Właśnie taki cel przyświeca naszemu projektowi.”

4. Już w samym składzie naszej Grupy uwzględnione zostały potrzeby związane z koniecznością przeprowadzenia badań porównawczych (o czym mowa w pkt. 2 powyżej). W jej skład wchodzi eksperci reprezentujący 16 odmiennych systemów prawa umów ubezpieczeniowych (w UE i poza nią).

5. Powstaje pytanie, czy „Restatement” powinien zostać wprowadzony w miejsce obowiązujących przepisów krajowych, czy też raczej stanowić dodatkowy (na chwilę obecną szesnasty) model, zwłaszcza dla umów transgranicznych. Problem ten podniesiono w Planie działania, który zainicjował debatę na temat tzw. instrumentu fakultatywnego. Kwestia ta nie będzie szerzej omawiana w niniejszej opinii.

6. Podczas analizy porównawczej w dziedzinie umów ubezpieczeniowych należy przywiązywać szczególną wagę do ogólnego prawa umów. Grupa podporządkowuje się tej regule poprzez stałe przestrzeganie i rozważanie tzw. zasad Lando/Beale. Ponadto, Grupa ściśle współpracuje z „Grupą badawczą ds. europejskiego kodeksu cywilnego” (profesorowie von Bar i Beale). W ramach tej organizacji Grupie powierzono szczególną odpowiedzialność za prawo umów ubezpieczeniowych.

1.5 W celu przygotowania niniejszej opinii odbytych zostało wiele spotkań z przedstawicielami Komisji Europejskiej zaangażowanymi w sektor ubezpieczeniowy i realizację jednolitego rynku, przedstawicielami CEA (Europejska Federacja Krajowych Towarzystw Ubezpieczeniowych) i BEUC (Europejska Organizacja Konsumentcka). Pozwoliło to na zebranie opinii, koncepcji, reakcji i sugestii dotyczących omawianego tematu.

1.6 Zdecydowano także o sporządzeniu kwestionariusza skierowanego do szerokiego forum instytucji krajowych i wspólnotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, reprezentujących najważniejsze zainteresowane strony. Równocześnie postanowiono, że zwołane zostanie posiedzenie z udziałem przedstawicieli najważniejszych grup interesu w tym sektorze (ubezpieczycieli, producentów oraz innych specjalistów i konsumentów) a także ekspertów prawnych i naukowców reprezentujących różne specjalności i systemy prawne.

1.7 Niniejsza opinia streszcza odpowiedzi na kwestionariusz, a także reakcje i sugestie odnotowane na posiedzeniu, które odbyło się 16 kwietnia 2004 r.

2. Kilka precedensów

2.1 EKES nie po raz pierwszy zajmuje się tą kwestią. Komitet opublikował już opinię zatytułowaną „Konsumenci na rynku ubezpieczeń”⁽¹⁾. Zwrócono w niej uwagę na „propozycję dyrektywy Rady w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących umów ubezpieczeniowych”⁽²⁾, która zakładała przede wszystkim harmonizację niektórych podstawowych zasad obowiązujących w prawie umów ubezpieczeniowych; w opinii wyrażono także ubolewanie, że Komisja jak dotąd nie powróciła do tego tematu, „mimo że w opinii przeważającej części zarówno firm ubezpieczeniowych, jak i konsumentów, brak wspólnotowych norm w zakresie umów ubezpieczeniowych (minimalny poziom harmonizacji prawa materialnego) stanowi źródło wielu barier utrudniających realizację jednolitego rynku w tej dziedzinie”⁽³⁾.

2.1.1 W opinii tej Komitet podkreślił także, że spośród problemów, które uznaje się za główne przeszkody w efektywnej realizacji jednolitego rynku ubezpieczeniowego, jednym z najważniejszych jest „całkowity brak harmonizacji na poziomie prawa materialnego, innymi słowy, minimalny poziom regulacji prawa umów ubezpieczeniowych w Unii Europejskiej”⁽⁴⁾.

2.1.2 Ponadto Komitet zwrócił uwagę na fakt, że „brakuje ram prawnych określających w skali wspólnotowej zasady zapewniające minimalny stopień przejrzystości umów ubezpieczeniowych w ogóle, w tym umów dotyczących ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, a konkretniej — określających, jakie klauzule ogólne w umowach ubezpieczeniowych należy uznać za abuzywne; brakuje nawet takich, które ustanawiałyby ogólne zasady dobrej wiary lub równowagi stron w dziedzinie ubezpieczeń”⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Sprawozdawca: Manuel Ataíde Ferreira, Dz. U. C 95 z 30.03.1998.

⁽²⁾ COM(79) 355 final, w Dz. U. C 190, z 28.07.1979, zmieniony przez COM(80) 854 final, w Dz. U. C 355 z 31.12.80: opinie EKES i EP opublikowano odpowiednio w: Dz. U. C 146 z 16.06.1980 oraz C 265 z 13.10.1980. Dokumenty te zostaną omówione w pkt. 5 niniejszej opinii.

⁽³⁾ Dz. cyt., pkt 2.19.

⁽⁴⁾ Tamże, pkt 2.3.1.1.1.

⁽⁵⁾ Tamże, pkt 3.4.

2.1.3 Konkretnie wskazuje się na to, że: „fakt, iż każde Państwo Członkowskie uregulowało te kwestie w sposób odmienny albo też w ogóle ich nie uregulowało, sprawia, że cały rynek — na którym konkurencja daleka jest od doskonałości, a podmioty działające na rzecz jednej strony zazwyczaj współdziałają ze sobą na szkodę drugiej strony — został pozostawiony samemu sobie. Oznacza to występowanie na jednolitym rynku wielu różnych rozwiązań dla identycznych sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do obrotu transgranicznego, który staje się coraz mniej skomplikowany z nastaniem społeczeństwa informacyjnego”⁽⁶⁾.

2.1.4 Po przeprowadzonej analizie dziedzin, które zdaniem Komitetu mogłyby i powinny zostać zharmonizowane, w opinii zwrócono uwagę Komisji i Państw Członkowskich na „celowość dokonania ponownego przeglądu przedstawionego przez Komisję w 1979 r. projektu dyrektywy w sprawie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących umów ubezpieczeniowych w świetle zasady pomocniczości”⁽⁷⁾. Komitet wezwał Komisję, by nie szczędziła wysiłków na rzecz określenia w skali wspólnotowej minimalnych wspólnych wymogów wobec umów ubezpieczeniowych (projekt dyrektywy)⁽⁸⁾.

2.2 Ponadto organizacje konsumenckie i stowarzyszenia specjalistów branży ubezpieczeń już od długiego czasu wskazywały na potrzebę dalszej harmonizacji przepisów dotyczących umów ubezpieczeniowych.

2.2.1 Już w 1986 r. European Consumer Law Group zwracała uwagę na potrzebę harmonizacji w pewnym zakresie przepisów dotyczących umów ubezpieczeniowych we Wspólnocie oraz szczegółowo wymieniała elementy ubezpieczeniowych stosunków zobowiązaniowych, jakie jej zdaniem powinny zostać zharmonizowane⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Tamże, pkt 3.6.1.

⁽⁷⁾ Tamże, pkt 4.3.6.

⁽⁸⁾ Uznano, że dyrektywa powinna regulować następujące kwestie:

- minimalny zakres informacji udzielanych przed zawarciem umowy;
- lista kluczowych pojęć i ich znaczenie;
- lista typowych klauzul abuzywnych w umowach ubezpieczeniowych;
- minimalny zakres postanowień umowy ubezpieczeniowej;
- wszelkie zobowiązania umowne występujące w każdej umowie ubezpieczeniowej;
- podstawowe zasady i normy każdej umowy ubezpieczeniowej;
- system tymczasowych odszkodowań w przypadku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej;
- obowiązkowe powiązanie wysokości składki ubezpieczeniowej z wyceną ryzyka, w szczególności dzięki automatycznemu obniżaniu wartości ubezpieczonych przedmiotów w miarę ich starzenia się i związanej z tym redukcji składek;
- ustanowienie zharmonizowanych, minimalnych okresów do namysłu, w których konsumenci mogą wycofać się z umowy;
- wymóg, by polisy ubezpieczeniowe były czytelne i zrozumiałe, a także, by ich warunki ogólne, jak i szczegółowe zostały przedstawione przed zawarciem umowy i złożeniem podpisu.”

Tamże, pkt. 4.5. Taką orientację przyjmowano i dawano jej wielokrotnie wyraz w szeregu opinii EKES, np. w niedawno wydanej opinii w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 72/166/EWG, 84/5/EWG, 88/357/EWG, 90/232/EWG i dyrektywę 2002/26/WE dotyczące ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, której sprawozdawcą był Philippe Levaux (pkt 4.3.), Dz. U. C 95 z 23.04.2003.

⁽⁹⁾ ECLG-Consumer Insurance, w: Journal of Consumer Policy (1986), str. 205-228.

2.2.2 BEUC ze swej strony, już przynajmniej od 1994 r. wskazywała na celowość ustanowienia „podstawowych ram prawnych” mających regulować kluczowe aspekty umów ubezpieczeniowych, które mogłyby stanowić „minimalne wspólne podstawy prawne”.

2.2.3 Podobny pogląd został wyrażony w grudniu 1998 r. przez szereg organizacji konsumenckich.

2.2.4 Europejska Federacja Krajowych Towarzystw Ubezpieczeniowych (CEA), komentując niedawno komunikat Komisji w sprawie bardziej spójnego europejskiego prawa umów, podkreśliła po pierwsze, że Komisja jej zdaniem słusznie wskazuje na fakt, że „*zróżnicowanie krajowych przepisów regulujących umowy ubezpieczeniowe zawierane z konsumentami stanowi hamulec dla rozwoju obrotu transgranicznego w sektorze ubezpieczeniowym*”, zaznaczając następnie, że „jeżeli chodzi o tzw. »zharmonizowane« *acquis communautaire*, ilość i stopień skomplikowania przepisów wynikających z różnych aktów obowiązujących w zakresie umów ubezpieczeniowych stanowią poważny problem”.

2.2.4.1 Po wymienieniu szeregu sytuacji, w jakich bezcelowe byłoby ustanawianie nakładających się, identycznych lub bezzasadnie odmiennych przepisów w stosunku do tych, jakie zawarte są w różnych, obowiązujących aktach wspólnotowych, CEA w podsumowaniu wyraziła swoje poparcie dla „tej propozycji ulepszenia *acquis communautaire*” pod warunkiem, że najpierw przeprowadzone zostaną odpowiednia analiza kosztów i zysków oraz kompleksowe konsultacje z zainteresowanymi stronami, koncentrujące się na istniejących barierach dla jednolitego rynku⁽¹⁰⁾.

2.3 Komisja ze swej strony, w komunikatach w sprawie europejskiego prawa umów⁽¹¹⁾ oraz bardziej spójnego europejskiego prawa umów — Planu działania⁽¹²⁾ podkreśliła w tym kontekście, że zdaniem szeregu konsultowanych instytucji, umowy ubezpieczeniowe stanowią jedną z dziedzin, które przysparzają najczęściej problemów w sektorze usług finansowych z powodu „*zróżnicowania krajowych regulacji*”, jakie obowiązują. Dlatego należy rozważyć ewentualność, że „*konieczna może okazać się dalsza konwergencja takich środków, aby zachować właściwe proporcje między potrzebą większego ujednoczenia przepisów krajowych z jednej strony a utrzymaniem innowacyjności i szerokiego wyboru produktów z drugiej strony*”, co powinno stać się priorytetem w „*działaniach podejmowanych po realizacji Planu działania na rzecz ulepszenia przepisów*”⁽¹³⁾.

2.4 Wreszcie Parlament Europejski w uchwale w sprawie komunikatu Komisji na temat ww. Planu działania, wyrażając żal z powodu „*braku szybkich działań na rzecz stworzenia fakultatywnych instrumentów w określonych sektorach, takich jak transakcje konsumenckie i ubezpieczenia, co mogłoby przynieść istotne korzyści, zarówno dla prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku, jak i*

wzrostu obrotu i handlu wewnątrzspółnotowego” uznał, że „*w celu ułatwienia transgranicznego handlu na rynku wewnętrznym, należy potraktować jako priorytet ustanowienie fakultatywnego instrumentu w określonych sektorach, zwłaszcza w sektorze umów konsumenckich i ubezpieczeniowych, i dlatego wzywa Komisję, by uznała za priorytet opracowanie fakultatywnego instrumentu (opt-in) w dziedzinie umów konsumenckich i ubezpieczeniowych, przy zapewnieniu wysokiego stopnia ochrony konsumenta oraz dodaniu odpowiednich przepisów imperatywnych*”⁽¹⁴⁾.

3. Odpowiedzi udzielone w kwestionariuszu oraz przebieg przesłuchania w dniu 16 kwietnia 2004 r.

3.1 Na kwestionariusz, który został w odpowiednim czasie przesłany do szeregu instytucji, odpowiedziało łącznie 27 respondentów, wśród których znalazły się zarówno krajowe władze regulacyjne z kilku państw, jak i przedstawiciele firm ubezpieczeniowych, przemysłu, handlu oraz konsumentów.

3.1.1 Odpowiedzi pochodziły z Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Niemiec, Lichtensteinu, Litwy, Malty, Norwegii, Polski, Słowacji, Słowenii i Szwecji.

3.1.2 Członkowie grupy projektowej „Restatement of European Insurance Contract Law” przesłali jedną, wspólną odpowiedź.

3.2 Zdaniem zdecydowanej większości badanych:

- a) brak imperatywnych przepisów w dziedzinie prawa ubezpieczeń stanowi barierę w transgranicznym świadczeniu usług ubezpieczeniowych — wymieniono tutaj szereg przykładów;
- b) sytuacja taka utrudnia klientom, którzy pragną się ubezpieczyć, uzyskanie ubezpieczenia u zagranicznych ubezpieczycieli — przytoczono tutaj liczne przykłady;
- c) fakt ten utrudnia pośrednikom ubezpieczeniowym świadczenie usług transgranicznych — przytoczono szereg przykładów takich sytuacji;
- d) harmonizacja imperatywnych przepisów w prawie umów ubezpieczeniowych pomogłaby ubezpieczycielom, klientom i pośrednikom ubezpieczeniowym w zwiększeniu liczby zawieranych transakcji transgranicznych;
- e) dyrektywa Komisji z lat 1979-80 stanowi w dalszym ciągu dobre podstawy do dyskusji na ten temat, jakkolwiek należałoby ją sformułować na nowo przy użyciu innych pojęć i parametrów — niektórzy respondenci przytoczyli tutaj odpowiednie przykłady i wskazówki.

3.3 W posiedzeniu uczestniczyło 46 przedstawicieli reprezentujących 36 instytucji z 17 państw.

⁽¹⁰⁾ Nota CEA z 4 czerwca 3 r.

⁽¹¹⁾ COM(2001) 398 final z 11 lipca 2001 r. (Dz. U. C 255 z 13.09.2001).

⁽¹²⁾ COM(2003) 68 final z 12 lutego 2003 r.

⁽¹³⁾ Plan działania – pkt 74. Zob. także pkt 27, 47 i 48 tegoż dokumentu.

⁽¹⁴⁾ Dok. A5-0256/2003, przyjęty przez PE podczas sesji w dniu 2 września 2003 r., pkt 11 i 14.

3.4 Ogólne ukierunkowanie odpowiedzi na kwestionariusz oraz dyskusji podczas posiedzenia wskazuje na powszechny konsensus, którego treść można podsumować w następujący sposób:

3.4.1 Pomiędzy krajowymi systemami prawnymi występują zdecydowane różnice w zakresie uregulowania umów ubezpieczeniowych;

3.4.2 Mamy do czynienia z istotnym deficytem w zakresie harmonizacji prawa ubezpieczeniowego w skali UE, co negatywnie wpływa na realizację rynku wewnętrznego w tej dziedzinie;

3.4.3 Pożądany/niezbędny jest pewien stopień harmonizacji, zwłaszcza z punktu widzenia małych i średnich ubezpieczycieli (indywidualnych konsumentów i MŚP), by uniknąć nierówności i dyskryminacji (ryzyko masowe);

3.4.4 Dla potrzeb harmonizacji prawa umów ubezpieczeniowych należy przyjąć podejście zakładające stopniowe postępy, unikać należy zbytniego rygoryzmu, ponieważ harmonizacja nie jest celem samym w sobie, lecz raczej sposobem realizacji jednolitego rynku i dlatego powinna być podporządkowana zasadom niezbędności i proporcjonalności.

3.4.5 Priorytetowym przedmiotem harmonizacji muszą być:

— przepisy imperatywne,

— część ogólna prawa umów ubezpieczeniowych.

3.4.6 Forma modelowej umowy będącej efektem harmonizacji mogłaby być mieć charakter „fakultatywny” — jednakże z chwilą jej przyjęcia, wszystkie zawarte w niej postanowienia i elementy stawałyby się wiążące dla stron.

3.4.7 W celu zapewnienia całkowitej harmonizacji instrument wspólnotowy, służący przyjęciu tego modelu, powinien mieć formę rozporządzenia.

3.4.8 Propozycje zawarte w dyrektywie Komisji z lat 1979-80, po zmianach uwzględniających wskazówki EP i EKES, mogłyby służyć za punkt wyjścia w opracowaniu rozporządzenia, jednakże wcześniej należałoby dokonać ich dokładnego przeglądu w świetle zmian, jakie od tamtego czasu odnotowano w prawie ubezpieczeniowym.

3.4.9 Harmonizacja, której założenia w zarysie przedstawiono powyżej, mogłaby stymulować zawieranie transgranicznych ubezpieczeń oraz przyczynić się do dalszego rozwoju jednolitego rynku w tej dziedzinie.

3.4.10 Podstawę prawną takiej inicjatywy może stanowić art. 95 Traktatu.

3.5 Niektórzy respondenci i uczestnicy stwierdzili ponadto, że:

3.5.1 Harmonizacja powinna być „fakultatywna” i ograniczać się do zdefiniowania podstawowych pojęć.

3.5.2 Harmonizacja powinna dotyczyć tylko umów transgranicznych oraz wyłącznie osób fizycznych.

3.5.3 Harmonizacja nie stanowi panaceum na rozwiązanie problemu niedostatecznego rozwoju jednolitego rynku ubezpieczeń.

3.5.4 Szczególną uwagę należy zwrócić na ubezpieczenia wzajemne oraz instytucje opieki i ubezpieczeń społecznych, ze względu na ich specyficzne cechy.

4. Potrzeba inicjatywy na poziomie wspólnotowym

4.1 Rynek wewnętrzny i ubezpieczenia

4.1.1 Uwagi ogólne na temat stosunku rynku wewnętrznego i ubezpieczeń

4.1.1.1 Europejski rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (art. 14 ust. 2 Traktatu WE). „Ubezpieczenia” podlegają zakresowi swobody świadczenia usług (art. 49-55 Traktatu WE) lub prawu do prowadzenia działalności gospodarczej, w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. Ubezpieczyciele świadczący usługi transgraniczne bądź prowadzący działalność w innym państwie członkowskim doprowadzają do sytuacji, w której ich polisy konkurują z produktami ubezpieczeniowymi oferowanymi w tym państwie.

4.1.1.2 W rezultacie potencjalny nabywca polisy uzyskuje większe pole wyboru. W idealnych warunkach wyborem ubezpieczenia przez klienta powinna sterować „niewidzialna ręka” wewnętrznego rynku ubezpieczeń.

4.1.1.3 Także inne swobody mają znaczenie w kwestiach ubezpieczeń — zagwarantowany został swobodny przepływ składek i zysków ubezpieczeniowych (zob. art. 56 Traktatu WE). Ponadto fakt, że ubezpieczający korzystają ze swobody, którą przyznaje im art. 18 Traktatu WE, nie powinien mieć negatywnych skutków dla posiadanych przez nich polis, kiedy w związku ze zmianą miejsca zamieszkania przechodzą pod inną jurysdykcję.

4.1.2 Stan harmonizacji prawa ubezpieczeń i prawo umów ubezpieczeniowych

4.1.2.1 Opisany szeroki zakres powiązań pomiędzy ubezpieczeniami (prawem ubezpieczeniowym) a swobodami wynikającymi z Traktatu WE sprawił, że WE przeprowadziła harmonizację istotnych dziedzin prawa ubezpieczeniowego w celu zapewnienia (dobrego) funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ustawodawstwo w zakresie nadzoru ubezpieczeniowego zostało w WE w znacznej części zharmonizowane dzięki tzw. „trzeciej generacji” dyrektyw w dziedzinie ubezpieczeń.

4.1.2.2 Na bazie tych osiągnięć wprowadzono system, w którym to udzielana jest jedna koncesja, a nadzór nad ubezpieczycielem sprawowany jest przez państwo pochodzenia, rozwiązanie, które ETS przewidział już w postanowieniu z dnia 4 grudnia 1986 r. ⁽¹⁵⁾. W dziedzinie prawa umów ubezpieczeniowych harmonizacja ogranicza się w mniejszym lub większym stopniu do kwestii prawa prywatnego międzynarodowego oraz międzynarodowego prawa procesowego ⁽¹⁶⁾.

4.1.2.3 Harmonizacja prawa materialnego umów ubezpieczeniowych miała szerszy zakres w pewnych dziedzinach, przy czym nawet w ramach tych dziedzin dotyczyła wyłącznie specyficznych kwestii. Przykładem dziedziny w której harmonizacja objęła istotny zakres przepisów są ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych ⁽¹⁷⁾. Wspólne przepisy

⁽¹⁵⁾ ETS z 4 grudnia 1986 Zob. Orzeczn. z 1986, 3755 (Komisja Niemcy).

⁽¹⁶⁾ Międzynarodowe prawo procesowe: rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych; Dz. U. nr L 12/1 (ostatnia zmiana w Dz. U. z 2002 r. nr L 225/13, art. 8-14; prawo prywatne międzynarodowe: Konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań umownych z 19 czerwca 1980 r., Dz. U. z 1980 r. L 166 w szczególności art. 1 ust. 3 i 4; prawo dyrektyw: dyrektywa Rady 88/357/EWG z dnia 22 czerwca 1988 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie i ustanowienia przepisów ułatwiających skuteczne korzystanie ze swobody świadczenia usług oraz zmieniająca dyrektywę 73/239/EWG; Dz. U. z 1988 r. nr L 172/1 (ostatnia zmiana w Dz. U. z 1992 r. nr L 228/1), w szczególności art. 2 lit. c) i d); art. 3, 5, 7 i 8; dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie); Dz. U. z 1992 r. nr L 228/1 (ostatnia zmiana w Dz. U. z 2003 r., nr L 35/1), w szczególności art. 1 lit. a) i b); art. 27, 28, 30, 31; dyrektywa 2002/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. dotycząca ubezpieczeń na życie; Dz. U. z 2002 r. nr L 345/1; w szczególności art. 32 i 33; na temat prywatnego prawa międzynarodowego dyrektyw zob. Reichert-Facilides/d'Oliveira (red.), International Insurance Contract Law in the EC, Deventer 1993; Reichert-Facilides (red.), Aspekte des internationalen Versicherungsvertragsrechts im EWR, Tübingen 1994.

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa Rady 72/166/EWG z dnia 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności; Dz. U. z 1972 r. nr L 103/1 (ostatnia zmiana w Dz. U. z 1984 r. No. L 8/17); druga dyrektywa Rady 84/5/EWG z dnia 30 grudnia 1983 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych; Dz. U. z 1984 r. nr L 8/17 (ostatnia zmiana w Dz. U. z 1990 r. nr L 129/33); trzecia dyrektywa Rady (90/232/EWG) z dnia 14 maja 1990 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (czwarta dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych); Dz. U. z 2000 r. nr L 181/65; 7 czerwca 2002 r. Komisja zaproponowała przyjęcie piątej dyrektywy, COM (2002) 244 final = Dz. U. z 2002 r. nr C 227 E/387.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Rady 87/344/EWG z dnia 22 czerwca 1987 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczenia ochrony prawnej; Dz. U. nr L 185/77.

występują także w dziedzinie ubezpieczenia ochrony prawnej ⁽¹⁸⁾.

4.1.2.4 Niemniej jednak znacząca większość przepisów materialnego prawa umów ubezpieczeniowych, tj. przepisy ogólne ustalające zasady obowiązujące we wszystkich rodzajach ubezpieczeń, nadal zawarta jest w ustawodawstwie krajowym. W takiej sytuacji nieuchronnie nasuwa się pytanie, czy harmonizacja prawa umów ubezpieczeniowych jest faktycznie niezbędna dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku ubezpieczeń. Na to pytanie należałoby odpowiedzieć twierdząco, jeżeli różnice w krajowych przepisach w dziedzinie umów ubezpieczeniowych stanowią przeszkodę dla wewnętrznego rynku.

4.2 Prawo umów ubezpieczeniowych jako przeszkoda w funkcjonowaniu wewnętrznego rynku ubezpieczeń

4.2.1 Obecna sytuacja: wewnętrzny rynek ubezpieczeń jest niepełny

4.2.1.1 Dane empiryczne wskazują, że dotychczasowe działania podjęte przez WE ⁽¹⁹⁾ w istotny sposób poprawiły funkcjonowanie wewnętrznego rynku ubezpieczeń, nie pozwoliły jednak na jego pełne zrealizowanie ⁽²⁰⁾. Przykładem tego jest np. swoboda świadczenia usług w dziedzinie ubezpieczenia ryzyka masowego, która została zagwarantowana w art. 49 i późn. Traktatu WE oraz przewidziana w dyrektywach dotyczących prawa ubezpieczeniowego, jednakże w rzeczywistości nie korzystają z niej w istotnym zakresie ani przedstawiciele sektora ubezpieczeń, ani klienci.

4.2.2 Kontekst ogólny obecnej sytuacji

4.2.2.1 Obecną sytuację, którą opisano powyżej, można wyjaśnić rozpatrując ją w ogólnym kontekście prawnym. Jednym z kluczowych czynników jest tutaj fakt, że ubezpieczenie jest często uznawane za „produkt prawny”. Wynika to stąd, że produktem sprzedawanym przez firmę ubezpieczeniową jest sama umowa ubezpieczeniowa, o której formie decyduje autonomia woli stron oraz (imperatywne) przepisy stosowane do umowy.

4.2.2.2 Z pewnością nie należałoby się martwić o funkcjonowanie rynku wewnętrznego, gdyby w dziedzinie prawa umów ubezpieczeniowych obowiązywała autonomia woli stron, pozwalająca im na dostosowywanie produktów ubezpieczeniowych do ich wzajemnych preferencji.

4.2.2.3 Jednakże ubezpieczenia są w znacznym zakresie regulowane przez przepisy o obowiązkowym zastosowaniu ⁽²¹⁾. Część z tych przepisów ma równocześnie charakter imperatywny w wymiarze międzynarodowym.

⁽¹⁹⁾ Zob. pkt 4.1.2.

⁽²⁰⁾ Zob. Eurostat.

⁽²¹⁾ Przepisy takie określane są jako „imperatywne”, jeżeli strony nie mogą na drodze umownej dokonać ustaleń z nimi niezgodnych. Natomiast jako semi-imperatywne określa się takie przepisy, od których strony mogą na drodze umownej wprowadzić (wyłącznie) takie odstępstwa, które regulują sytuację konsumenta w sposób bardziej korzystny niż przepisy.

4.2.2.4 W rezultacie produkty oferowane przez konkretnego ubezpieczyciela są w dużej mierze kształtowane przez prawo, któremu podlega umowa ubezpieczeniowa. Dlatego różnice w krajowych przepisach ubezpieczeniowych mogą stanowić przeszkodę dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Fakt ten został otwarcie zaznaczony w Planie działania Komisji na rzecz bardziej spójnego europejskiego prawa umów⁽²²⁾. Znajduje on potwierdzenie w uwagach zawartych w dalszej części opinii, w których omówiono problem z punktu widzenia ubezpieczyciela (pkt 4.2.3), ubezpieczającego (pkt 4.2.4) oraz pośredników ubezpieczeniowych (pkt 4.2.5).

4.2.3 Z perspektywy ubezpieczyciela

4.2.3.1 Ubezpieczyciele zapewniają ochronę ubezpieczeniową. Oferowane przez nich polisy tworzone są w oparciu o kalkulację ryzyka, gdzie uwzględnia się także otoczenie prawne, w jakim polisa jest sprzedawana. Ubezpieczyciel, który może sprzedawać produkt w warunkach jednolitych ram prawnych obowiązujących na terytorium całej Wspólnoty, może łączyć ryzyka, jakie pokrywa w WE, bez zakłóceń wynikających z różnic, jakie występują pomiędzy krajowymi ustawami ubezpieczeniowymi. W rezultacie różnice w prawie ubezpieczeniowym nie stanowiłyby przeszkody w korzystaniu ze swobód przez ubezpieczyciela.

4.2.3.2 W sytuacji przeciwnej, w której przepisy, jakim podlega polisa, zmieniają się w zależności od miejsca jej sprzedaży, odmienności w otoczeniu prawnym każdego Państwa Członkowskiego wpłyną na kalkulację ryzyka i tym samym na stosowanie prawa wielkich liczb, na którym opiera się działalność ubezpieczeniowa.

4.2.3.3 W rezultacie ubezpieczyciele prowadzący transgraniczną sprzedaż swoich usług, musieliby stosować do swoich polis różne wzory i obliczenia, w zależności od prawa obowiązującego w konkretnym przypadku. Stanowiłoby to poważną przeszkodę dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.2.3.4 Nawet pobieżne zapoznanie się ze wspólnotowymi przepisami prawa prywatnego międzynarodowego obowiązującymi w dziedzinie ubezpieczeń pozwala stwierdzić, że ubezpieczyciel jest faktycznie zmuszony do dostosowania polis do otoczenia prawnego Państwa Członkowskiego, w którym są sprzedawane. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) i h) drugiej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie⁽²³⁾, prawem właściwym dla umów ubezpieczenia jest prawo Państwa Członkowskiego, w którym umiejscowione jest ryzyko, natomiast zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń na życie⁽²⁴⁾ — prawo Państwa Członkowskiego zobowiązania. Miejsce, w którym umiejscowione jest ryzyko, lub miejsce zobowiązania w większości przypadków zależą od miejsca stałego pobytu ubezpieczającego⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Dz. U. 2003 C 63/1 (pkt 47,48: „Te same problemy dotyczą zwłaszcza umów ubezpieczeniowych”).

⁽²³⁾ Pełny tytuł zob. wyżej, przyp. 20.

⁽²⁴⁾ Pełny tytuł zob. wyżej, przyp. 20.

⁽²⁵⁾ Zob. art. 2 lit. d) drugiej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie.

4.2.3.5 Ubezpieczyciel może uniknąć takiej sytuacji poprzez poddanie umowy ubezpieczeniowej innemu prawu (zwykle prawu właściwemu ze względu na jego siedzibę) na mocy porozumienia z ubezpieczającym. Jednakże możliwość taką w dużej mierze ograniczają normy prawa prywatnego międzynarodowego zawarte w dyrektywach dotyczących ubezpieczeń. W zakresie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie dyrektywy przyznają możliwość swobodnego wyboru właściwego prawa wyłącznie w przypadku umów ubezpieczeniowych dotyczących pokrycia znacznego ryzyka⁽²⁶⁾. Państwa Członkowskie — tj. Państwo Członkowskie, w którym umiejscowione jest ryzyko — mogą zgodnie ze swoim uznaniem przyznać stronom większą autonomię w tym zakresie⁽²⁷⁾. W pozostałych przypadkach dyrektywa przyznaje stronom jedynie ograniczoną autonomię⁽²⁸⁾ i dlatego nie zawierają rozwiązań dla opisanego powyżej problemu, przed jakim stoją ubezpieczyciele prowadzący transgraniczną sprzedaż umów ubezpieczeniowych. W dziedzinie ubezpieczeń na życie Państwo Członkowskie zobowiązania może przyznać stronom autonomię⁽²⁹⁾. W innym przypadku możliwość wyboru prawa przez strony jest bardzo ograniczona⁽³⁰⁾.

4.2.3.6 Jak jasno wynika z powyższych uwag, odnoszących się do sytuacji panującej w europejskim prawie ubezpieczeń międzynarodowych — w wypadku ubezpieczeń od ryzyka masowego ubezpieczyciel jest w większości przypadków zmuszony do dostosowywania swojego produktu do otoczenia prawnego właściwego dla miejsca zamieszkania ubezpieczającego⁽³¹⁾. Wynikające stąd obciążenia mogą ulec dalszemu zwiększeniu, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że ubezpieczający może zmienić miejsce zamieszkania po zawarciu umowy ubezpieczeniowej⁽³²⁾.

4.2.3.7 Jedynym wyjątkiem w europejskim prawie międzynarodowych umów ubezpieczeniowych jest ubezpieczenie

⁽²⁶⁾ Art. 7 ust. 1 lit. f) drugiej dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń innych od ubezpieczeń na życie (zmieniony przez art. 27 trzeciej dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń innych od ubezpieczeń na życie); definicję „dużego ryzyka” zawiera art. 5 lit. d) i i) pierwszej dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń innych od ubezpieczeń na życie.

⁽²⁷⁾ Zob. art. 7 ust. 1 lit. a) i d) drugiej dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie.

⁽²⁸⁾ Zob. art. 7 ust. 1 lit. b), c) i e).

⁽²⁹⁾ Zob. art. 32 ust. 1 zd. drugiej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń na życie.

⁽³⁰⁾ Zob. art. 32 ust. 2 dyrektywy w sprawie ubezpieczeń na życie.

⁽³¹⁾ Zob. plan działania Komisji WE, Dz. U. 2003 nr 63/1 (ust. 48: „Sformułowanie jednego modelu polisy, którą można by na tych samych zasadach wprowadzić do obrotu na wielu europejskich rynkach, okazało się zadaniem w praktyce niewykonalnym”).

⁽³²⁾ Jakkolwiek taka zmiana nie wpływałaby na ogólnie stosowane prawo, stosowanie przepisów o charakterze imperatywnym (w wymiarze międzynarodowym) obowiązujących w nowym miejscu zamieszkania mogłoby zostać narzucone przez sądy tego Państwa Członkowskiego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń, ubezpieczającemu przysługuje prawo do wystąpienia przeciwko ubezpieczycielowi z powództwem w jego (nowym) miejscu zamieszkania. Sądy tego Państwa Członkowskiego mogą zastosować przepisy imperatywne na podstawie art. 7 ust. 2 pkt. 2 drugiej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie oraz art. 32 ust. 4 pkt 1 dyrektywy w sprawie ubezpieczeń na życie (imperatywne przepisy dotyczące *lex fori*).

znacznego ryzyka w ramach ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie. W tym przypadku ubezpieczyciel i ubezpieczający mogą dokonać wyboru właściwego prawa. Jednakże, nawet w przypadku ubezpieczeń od znacznego ryzyka, sąd Państwa Członkowskiego, w którym ubezpieczający ma miejsce zamieszkania (właściwy na podstawie art. 9 ust. 1 lit. b) I rozporządzenia brukselskiego⁽³³⁾), może zastosować imperatywne przepisy tego Państwa Członkowskiego⁽³⁴⁾.

4.2.3.8 W rezultacie ubezpieczyciele będą bardzo ostrożni, jeżeli chodzi o transgraniczne świadczenie usług, przynajmniej w odniesieniu do ubezpieczeń od ryzyka masowego. Należy sądzić, że wprowadzenie zmian w systemie prawa prywatnego międzynarodowego mogłoby stanowić rozwiązanie tego problemu. Rzeczywiście wydaje się, że bariery, o których mowa powyżej zniknęłyby, gdyby strony mogły dokonywać swobodnego wyboru prawa, a w przypadku braku dokonania takiego wyboru obowiązywałoby prawo właściwe ze względu na siedzibę ubezpieczyciela. Jednakże wprowadzenie takich zmian w prawie prywatnym międzynarodowym mogłoby stanowić zagrożenie dla realizacji podstawowych zasad ochrony ubezpieczającego i konsumenta w międzynarodowym prawie prywatnym — oznaczałoby to wprowadzenie w dziedzinie ubezpieczeń możliwości swobodnego wyboru prawa nawet w przypadku umów konsumenckich, gdzie konsument w pozostałych dziedzinach korzystałby z ochrony w innych sektorach na podstawie art. 5 konwencji rzymskiej. Równocześnie problem nie zostałby w ten sposób całkowicie rozwiązany: sądy Państw Członkowskich, w których ubezpieczający posiada miejsce zamieszkania, mogłyby w dalszym ciągu stosować własne przepisy imperatywne w wymiarze międzynarodowym. Przede wszystkim zaś ubezpieczający z ogromną rezerwą podchodziliby do zawierania zagranicznych transakcji, wiedząc, że w ten sposób przestanie ich chronić ojczyście prawo, w miejsce którego zostaną poddani nieznanemu, obcemu prawu ubezpieczeń⁽³⁵⁾.

4.2.4 Z perspektywy ubezpieczającego

4.2.4.1 W warunkach obowiązującego obecnie systemu prawa prywatnego międzynarodowego, ubezpieczający mogą być bardzo zainteresowani zagraniczną polisą. Wiedząc, że będą (w większości przypadków) chronieni przez prawo Państwa Członkowskiego miejsca zamieszkania, ubezpieczający będą otwarci na dokonanie transgranicznego zakupu ubezpieczenia. Jednakże ubezpieczający nie będą mieli możliwości nabycia zagranicznych produktów, mimo takiej chęci — stosowanie prawa obowiązującego w miejscu ich zamieszkania zmienia polisy, jakie nabadą, na umowy, których treść wyznaczają w mniejszym lub większym stopniu przepisy obowiązujące w miejscu zamieszkania. Nawet jeżeli mimo wszystko będą chcieli nabyć zagraniczne produkty ubezpieczeniowe, staną w obliczu sytuacji, w której zagraniczni ubezpieczyciele będą bardzo wahać się przed przyznaniem takiego zabezpieczenia.

4.2.4.2 Jak wykazano, takie wahania nie miałyby prawdopodobnie miejsca, gdyby wprowadzono zmiany w prawie umów

⁽³³⁾ Zob. przyp. 20

⁽³⁴⁾ Aby uniknąć takiej sytuacji, ubezpieczyciel może wprowadzić do umowy klauzulę o wyborze jurysdykcji, dopuszczalną zgodnie z art. 13 ust. 5 w zw. z art. 14 (ust. 5) rozporządzenia w sprawie jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń, w myśl której wyłączną jurysdykcję sprawować będą sądy właściwe ze względu na siedzibę ubezpieczyciela. Generalnie sytuacja ubezpieczyciela jest dużo korzystniejsza w przypadku ubezpieczeń od znacznego ryzyka.

⁽³⁵⁾ Zob. niżej pkt 4.2.4.

⁽³⁶⁾ Zob. wyżej pkt 4.2.3.

ubezpieczenia międzynarodowego⁽³⁶⁾. Jednakże podobna zmiana w prawie prywatnym międzynarodowym oznaczałaby, że ubezpieczający wahałby się równie poważnie przed nabyciem zagranicznej polisy, jak wcześniej ubezpieczyciel przed jej przyznaniem. Nie można oczekiwać, że w ten sposób wykształci się wewnętrzny rynek ubezpieczeń.

4.2.4.3 Trzeba także wspomnieć o kolejnej kwestii. W ramach rynku wewnętrznego, ubezpieczający korzysta ze swobody przemieszczania się (zob. w szczególności art. 18 Traktatu WE). Jednakże zmiana miejsca zamieszkania może pociągać za sobą negatywne zmiany w sytuacji ubezpieczeniowej ubezpieczającego. Przede wszystkim sądy Państwa Członkowskiego, do którego przenosi się ubezpieczający, mogą zastosować nowe przepisy o charakterze imperatywnym w wymiarze międzynarodowym, które będą miały wpływ na polisę ubezpieczeniową nabytą w dawnym miejscu zamieszkania. Po drugie, przepisy dotyczące obowiązkowego ubezpieczenia mogą ustanawiać obowiązek uzyskania polisy innego rodzaju niż ta, którą ubezpieczający nabył w dawnym miejscu zamieszkania. Po trzecie, możliwe jest, że ubezpieczający będzie chciał, by ryzyka, od których ubezpieczył się w różnych Państwach Członkowskich, zostały objęte zakresem jednej polisy ubezpieczeniowej.

4.2.4.4 Obecna sytuacja prawna nie w pełni pozwala na tworzenie takich euro-polis, w ich miejsce zawierane są tzw. „umowy kompleksowe” (*umbrella contracts*), stanowiące tak naprawdę zbiór tylu umów, ile jest Państw Członkowskich, w których ubezpieczane jest ryzyko. Tym, czego brakuje, jest zatem „przeñośna” polisa przeznaczona dla „euromobilnych” ubezpieczających⁽³⁷⁾, którzy w trakcie swojego życia mieszkają i pracują w różnych częściach WE.

4.2.5 Z perspektywy pośredników ubezpieczeniowych

4.2.5.1 Pośrednicy ubezpieczeniowi odgrywają główną rolę w dystrybucji umów ubezpieczeniowych. Stanowią jeden z kluczowych czynników w procesie realizacji wewnętrznego rynku usług. Dotyczy to w szczególności brokerów ubezpieczeniowych. Korzystając ze swobody świadczenia usług, zagwarantowanej w art. 49-55 Traktatu WE i wprowadzonej w życie przez dyrektywę w sprawie pośredników ubezpieczeniowych⁽³⁸⁾, pośrednicy wnoszą istotny wkład w tworzenie i funkcjonowanie wewnętrznego rynku usług. Szczególnie w dziedzinie ubezpieczeń od ryzyka masowego, jest dużo bardziej prawdopodobne, że to pośrednik, a nie sam klient będzie próbował uzyskać ubezpieczenie na zagranicznym rynku ubezpieczeń.

4.2.5.2 Jednakże informacje dotyczące zagranicznego rynku ubezpieczeń i oferowanych tam produktów nie będą miały prawdopodobnie większego znaczenia dla brokera, który nie posiada dostatecznej znajomości obowiązującego tam prawa. Ponieważ produkty oferowane na zagranicznych rynkach ubezpieczeń tworzone są w warunkach lokalnego prawa, brokerzy

⁽³⁷⁾ Basedow, Die Gesetzgebung zum Versicherungsvertrag zwischen europäischer Integration und Verbraucherpolitik, (w:) Reichert-Facilides/Schyder (red.), Versicherungsrecht in Europa – Kernperspektiven am Ende des 20. Jahrhunderts, ZSR 2000 (Beiheft 34) 13 – 30 (s. 20).

⁽³⁸⁾ Dyrektywa 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego; Dz. U. L 9 z 15.01.2003, s. 3.

nie mogą zakładać, że treść i cena polisy nie ulegną zmianie w środowisku prawnym ich (zagranicznego) klienta. Dlatego brokerzy nie mogą swobodnie korzystać z oferty zagranicznych rynków ubezpieczeń w dziedzinie ryzyka masowego i zmuszeni są do prowadzenia indywidualnych negocjacji w kwestiach umów. Może to oznaczać, że ceny zawierania transakcji będą zaporowe, i tym samym uniemożliwić funkcjonowanie wewnętrznego rynku ubezpieczeń.

4.2.6 Podobne problemy pojawiające się w przypadku ubezpieczeń sprzedawanych przez oddziały

4.2.6.1 Często wskazuje się na fakt, że ubezpieczenia, z racji swego szczególnego charakteru, wymagają od ubezpieczyciela pewnej bliskości geograficznej względem klienta. Może to oznaczać, że w przyszłości w sektorze ubezpieczeń sprzedaż transgraniczna nie będzie występować tak często jak w innych sektorach (np. sprzedaż książek przez Internet etc.). Ze względu na relacje z klientami, ubezpieczyciele mogą preferować prowadzenie działalności bezpośrednio w innym Państwie Członkowskim poprzez oddziały, filie lub spółki zależne.

4.2.6.2 Zwolennicy takiego rozwiązania zasadniczo nie sprzeciwiają się harmonizacji prawa umów ubezpieczeniowych. Próbuje oni raczej wskazywać, że jej skutki ograniczą się do niektórych rodzajów umów ubezpieczeniowych, które będą faktycznie funkcjonowały w obrocie transgranicznym, lub do klientów, którzy są rzeczywiście mobilni i zamieszkują w swoim życiu w różnych Państwach Członkowskich.

4.2.6.3 Jednakże faktyczny wpływ tych zmian będzie bardziej znaczący. W przypadku umów sprzedawanych w innych Państwach Członkowskich poprzez sieć oddziałów („zakładów”) lub nawet filii, klienci, pośrednicy i ubezpieczyciele stają wobec takich samych problemów jak przedstawione powyżej. Ubezpieczyciele muszą dostosować swoje produkty do lokalnych warunków, w tym do miejscowego otoczenia prawnego. W rezultacie muszą zaprojektować swoje produkty na nowo. Dlatego polisa zaprojektowana na potrzeby rynku jednego Państwa Członkowskiego nie może być sprzedawana w innym Państwie Członkowskim w oddziale ubezpieczyciela, chyba że wprowadzone zostaną do niej istotne zmiany, wynikające z innego (prawnego) otoczenia. Natomiast problemem dotyczącym pośredników i klientów jest fakt, że zwyczajnie nie znajdują zagranicznych produktów ubezpieczeniowych w ofercie swojego rynku.

4.2.6.4 Harmonizacja przepisów dotyczących umów ubezpieczeniowych w istotny sposób obniżyłaby koszty tworzenia produktów na rynku wewnętrznym. Ubezpieczyciele podejmujący działalność w innym Państwie Członkowskim mogliby ograniczyć się do zapewniania klientom doradztwa przez swoich przedstawicieli, likwidacji szkód poprzez biura regionalne itd. Nawet w przypadku działania poprzez filie lub spółki zależne, grupy ubezpieczeniowe mogłyby dzielić nakłady i koszty związane z tworzeniem produktu.

4.2.6.5 Dzięki temu klienci w sposób efektywny korzystaliby z rynku wewnętrznego. W warunkach rynku wewnętrznego opartego na zharmonizowanym prawie umów ubezpieczeniowych, innowacje w sektorze ubezpieczeń mogłyby łatwiej przenikać za granicę. Klienci europejscy uzyskaliby dostęp do produktów ubezpieczeniowych stworzonych według zagranicznej koncepcji.

4.3 Kwestia szczególna: harmonizacja prawa umów ubezpieczeniowych i rozszerzenie UE

4.3.1 1 maja 2004 r. do UE przystąpiło 10 nowych Państw Członkowskich, z których osiem znajduje się w okresie przejściowym. Dostosowanie prawa ubezpieczeń do *acquis communautaire* było jednym z warunków ich przystąpienia do UE⁽³⁹⁾. Nowoczesne ustawodawstwo w dziedzinie prawa umów ubezpieczeniowych stanowi warunek *sine qua non* dla prawidłowego funkcjonowania rynków ubezpieczeniowych tych państw. Podczas gdy niektóre nowe Państwa Członkowskie przyjęły już nowoczesne ustawodawstwo, pozostałe muszą dopiero to uczynić.

4.3.2 Dlatego harmonizacja prawa umów ubezpieczeniowych służyłaby interesom powiększonego rynku wewnętrznego ubezpieczeń, pomagając nowym Państwom Członkowskim w modernizacji ich ustawodawstwa oraz uniknięciu nowych rozbieżności pomiędzy systemami krajowymi. Wskazane byłoby, żeby Komisja WE możliwie najszybciej poinformowała te państwa, na kiedy zaplanowała harmonizację prawa umów ubezpieczeniowych.

5. Propozycja dyrektywy Komisji z 1979 r.

5.1 Jak już wspomniano wcześniej, Komisja przedstawiła w 1979 r. wstępną propozycję dyrektywy w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących umów ubezpieczeniowych.⁽⁴⁰⁾ Propozycja sporządzona została w ramach *Ogólnego programu zniesienia ograniczeń swobody świadczenia usług*, który w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich przewidywał koordynację instrumentów prawnych i administracyjnych regulujących umowy ubezpieczeniowe „w zakresie niezbędnym dla usunięcia rozbieżności, które działają na szkodę ubezpieczających i stron trzecich”⁽⁴¹⁾.

5.2 Propozycja stwierdzała, że nie wystarcza koordynacja wymagana przez dyrektywy obowiązujące w tamtym okresie ani ustanowiony w Traktacie zakaz dyskryminacji w dziedzinie świadczenia usług jakiegokolwiek firmy z tego tytułu, że nie prowadzi ona działalności w Państwie Członkowskim, w którym usługa została zrealizowana.

⁽³⁹⁾ Zob. Heiss, „Expanding the Insurance Acquis to Accession Candidates: From the Europe Agreements to Full Membership”, (w:) Heiss (red.), „An Internal Insurance Market in an Enlarged European Union”, Karlsruhe 2002, 11–22.

⁽⁴⁰⁾ COM(79) 355 final z 10 lipca 1979 r., 190/2 z 28 lipca 1979 r.

⁽⁴¹⁾ Dz. U. z 15.01.1962, Tytuł V, pkt. C lit. a).

5.2.1 W tym kontekście w propozycji zaproponowano uregulowanie „niektórych ogólnych kwestii dotyczących w szczególności istnienia ochrony ubezpieczeniowej zależnej od opłacenia składki, okresu obowiązywania umowy oraz sytuacji osób ubezpieczonych niebędących ubezpieczającymi” jak również „konsekwencji wynikających z postępowania ubezpieczającego w czasie zawierania i trwania umowy odnośnie deklaracji dotyczących ryzyka i roszczeń oraz, z drugiej strony, jego postawy w kwestii środków, jakie należy podjąć w przypadku powstania roszczenia”.

5.2.2 W propozycji stwierdzono także, że „Państwom Członkowskim można zezwolić na przyjęcie rozwiązań odmiennych od tych, jakie zaproponowano w dyrektywie, tylko w przypadkach wyraźnie w niej przewidzianych”; przyjęcie innego podejścia postawiłoby pod znakiem zapytania możliwość realizacji celów, jakie zakładała propozycja. Tym samym przyjęcie propozycji stanowiłoby ważny krok w kierunku pełnej harmonizacji w tej dziedzinie ⁽⁴²⁾.

5.3 Komitet, w jednogłośnie przyjętej opinii w sprawie tej propozycji ⁽⁴³⁾, przedstawił następujące kluczowe uwagi:

- a) Komisja ograniczyła się do koordynacji dziedzin, jakie uznała za istotne; w opinii Komitetu harmonizacji należałoby poddać inne jeszcze dziedziny;
- b) Komitet wyraził ubolewanie, że w dyrektywie w jednakowy sposób potraktowano ryzyko masowe, handlowe, przemysłowe oraz inne rodzaje ryzyka;
- c) Komitet zasugerował, by także ubezpieczenia chorobowe zostały wyłączone z zakresu dyrektywy;

⁽⁴²⁾ Tekst projektu zakładał harmonizację między innymi następujących dziedzin:

- a) formalnej struktury polisy ubezpieczeniowej;
- b) prawa do uzyskania w momencie zawierania umowy deklaracji odnośnie gwarancji, jak też odnośnie minimalnych wymogów formalnych w tej dziedzinie;
- c) języka, w jakim zawierana jest umowa;
- d) zasad dotyczących oświadczeń składanych przez ubezpieczonego w momencie zawierania umowy, dotyczących okoliczności mogących mieć wpływ na ocenę i akceptację ryzyka przez ubezpieczyciela oraz konsekwencji niedopełnienia tego obowiązku przez ubezpieczonego;
- e) zasad dotyczących oświadczeń składanych przez ubezpieczonego po zawarciu umowy, dotyczących faktów lub okoliczności mogących skutkować zwiększeniem ryzyka, oraz konsekwencji niedopełnienia tego obowiązku przez ubezpieczonego;
- f) zasad dotyczących ciężaru dowodu w przypadku niedopełnienia powyższych obowiązków;
- g) zasad regulujących wysokość składki w przypadku obniżenia ryzyka;
- h) konsekwencji nieregulowania całości lub części składki;
 - i) obowiązków ubezpieczającego w przypadku powstania roszczenia;
 - j) zasad dotyczących rozwiązania umowy ubezpieczeniowej, oraz
 - k) możliwości odstąpienia przez strony umowy od przepisów dyrektywy, o ile jest to korzystne dla ubezpieczającego, ubezpieczonego lub poszkodowanej strony trzeciej.

Proponowana dyrektywa miała być stosowana do wszystkich rodzajów bezpośredniego ubezpieczenia z wyjątkiem tych dotyczących:

- a) pojazdów szynowych;
- b) statków powietrznych;
- c) statków żeglugi morskiej i śródlądowej;
- d) towarów w transzycie;
- e) odpowiedzialności za statki powietrzne oraz statki żeglugi morskiej i śródlądowej;
- f) kredytów i poręczeń, uwzględniając szczególne cechy tych rodzajów ubezpieczeń.

⁽⁴³⁾ sprawozdawca: De Bruyn, Dz. U. C 146 z 16.06.1980.

d) Komitet wyraził ubolewanie, że dyrektywa nie dotyczyła umów ubezpieczeniowych zawartych przez ubezpieczyciela mającego siedzibę w Państwie Członkowskim, lecz dotyczących ochrony przed ryzykiem umiejscowionym w państwach trzecich, lub umów zawartych przez ubezpieczających mających miejsce zamieszkania poza Wspólnotą;

e) Komitet wezwał do ustanowienia przepisów, które zapewnią odpowiednią ochronę ubezpieczającym — osobom fizycznym i małym przedsiębiorcom, dotyczących w szczególności:

- 1) okresu do namysłu i prawa odstąpienia od umowy;
 - 2) klauzul abuzywnych;
 - 3) wyraźnego podawania wyjątków i terminów;
 - 4) dostarczenia odpowiednich informacji przez zawarciem umowy.
- f) Komitet wezwał, by prawo regresu przysługujące poszkodowanym stronom trzecim było przedmiotem dyrektywy *ad hoc* lub zostało uregulowane na kolejnym etapie koordynacji.

5.4 Komitet dokonał następnie analizy każdego artykułu propozycji i sformułował wiele uwag krytycznych, które warto byłoby wziąć pod uwagę także przy podejmowaniu nowych inicjatyw w tej dziedzinie.

5.5 Również Parlament Europejski przedstawił wtedy swoje stanowisko w kwestii tej propozycji ⁽⁴⁴⁾. Parlament stwierdził między innymi, że „harmonizacja zagwarantowałaby wszystkim ubezpieczającym podobny poziom ochrony, niezależnie od wybranego prawa”.

5.5.1 Parlament zaproponował szereg poprawek dotyczących przede wszystkim: zakresu stosowania dyrektywy (rezygnacja z wyłączeń); podstawowych elementów umów ubezpieczeniowych; obowiązku ubezpieczającego do złożenia oświadczeń dotyczących określonych okoliczności, ich konsekwencji dla utrzymania umowy ubezpieczeniowej, zarówno w przypadku stanu wyjściowego, jak i zmian, jakie nastąpiły już podczas obowiązywania umowy; dowodu jaki powinien przedstawić ubezpieczający w przypadku powstania roszczenia, oraz warunków rozwiązania umowy.

5.5.2 Z uwag przedstawionych przez Parlament jasno wynika, że jego intencją było zapewnienie „sprawiedliwego wyważenia interesów ubezpieczyciela i ubezpieczonego”.

⁽⁴⁴⁾ Dz. U. C 265 z 13.10.1980.

5.6 Na podstawie tych uwag Komisja mogła sporządzić nową, zmienioną propozycję⁽⁴⁵⁾, która uwzględniała wskazówki i propozycje Komitetu i Parlamentu. W propozycji tej Komisja po raz pierwszy zwróciła uwagę na fakt, że „koordynacja przepisów dotyczących umów ubezpieczeniowych ułatwiłaby ubezpieczycielom z jednego Państwa Członkowskiego świadczenie usług w innym Państwie Członkowskim”. Był to jeden z pierwszych przypadków, w którym jako cel wymieniono realizację jednolitego rynku w dziedzinie usług finansowych⁽⁴⁶⁾.

5.6.1 Nowa dyrektywa opracowana przez Komisję miała wejść w życie 1 lipca 1983 r. W ostateczności jednak nie została przyjęta z powodu braku politycznej woli po stronie Państw Członkowskich.

5.7 *Jakie znaczenie ma propozycja Komisji z lat 1979/1980 w dniu dzisiejszym?*

5.7.1 Na podstawie odpowiedzi udzielonych na kwestionariusz oraz przebiegu posiedzenia w dniu 16 kwietnia 2004 r. można stwierdzić, że panuje powszechna zgoda co do tego, że propozycji, mimo że sporządzona została dwadzieścia lat temu, należy poświęcić sporo uwagi, ponieważ stanowi ona nadal aktualny materiał i dobry punkt wyjścia do nowych inicjatyw podejmowanych w tej dziedzinie.

5.7.2 Tym niemniej wskazano także, że obecne potrzeby w dziedzinie harmonizacji znacznie wykraczają poza zakres przewidziany w propozycji z 1980 r., a propozycje nowych przepisów muszą być rezultatem debaty prowadzonej na podstawie wyników dogłębnych studiów porównawczych.

6. Tryby harmonizacji

6.1 *Poszukiwanie optymalnych rozwiązań przy wykorzystaniu metody porównawczej*

6.1.1 Jakiegokolwiek próby zharmonizowania europejskiego prawa umów ubezpieczeniowych należy poprzedzić przygotowawczymi pracami porównawczymi. Prace takie osiągnęły już zaawansowane stadium na poziomie akademickim. Badania porównawcze zostały już faktycznie zakończone w dziedzinie ogólnego prawa umów z chwilą przedstawienia „Zasad europejskiego prawa umów”. W dziedzinie prawa umów ubezpieczeniowych wyniki znacznej części badań porównawczych już zostały lub będą opublikowane⁽⁴⁷⁾. W 1999 r. prof. Reichert-Facilides założył grupę projektową „Restatement of European Insurance Contract Law”. Członkowie tej grupy są specjalistami w dziedzinie prawa ubezpieczeń i reprezentują różne systemy prawne (w ramach i poza WE).

⁽⁴⁵⁾ COM(80) 854 final z 15 grudnia 1980 r. (Dz. U, C 355 z 31.12.1980).

⁽⁴⁶⁾ Nowe propozycja Komisji obejmowała w szczególności:

- wyłączenie ubezpieczenia chorobowego, zgodnie z sugestią Komitetu;
- bardziej szczegółowo uregulowano procedury rozwiązywania umowy, przy czym zbyt wielki nacisk położono na możliwość utrzymania w mocy zmienionych umów zamiast zwykłego ich anulowania; jak również
- lepiej sformułowano zasady dotyczące ciężaru dowodu.

⁽⁴⁷⁾ Zob. Basedow/Fock (red.), *Europäisches Versicherungsvertragsrecht*, Tübingen, t. I i II 2002, t. III 2003; Reichert-Facilides (red.), *Insurance Contracts*, (w:) *International Encyclopedia of Comparative Law* (w trakcie publikacji).

6.1.2 Wytyczne odnośnie wyboru „optymalnego rozwiązania” dla ustawy regulującej umowy ubezpieczeniowe mogłyby być następujące. Po pierwsze, należy odpowiednio uwzględnić podstawową funkcję, jaką spełniać muszą wszystkie ustawy regulujące umowy ubezpieczeniowe: stworzenie ram prawnych dla efektywnego ponoszenia ryzyka przez ubezpieczyciela i tym samym zagwarantowanie dobrego funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego jako takiego. Po drugie, niezbędne jest dokładne wyważenie sprzecznych interesów stron. W tym aspekcie należy odpowiednio uwzględnić współczesną tendencję do przyznawania relatywnie wysokiego stopnia ochrony ubezpieczonemu.

6.1.3 Jak wynika z powyższych uwag, działania na rzecz poprawy wewnętrznego rynku usług powinny koncentrować się na przepisach imperatywnych. Przepisy te ustanawiają niezbędne ramy dla realizacji przez strony swobody zawierania umów, jednakże równocześnie stanowić będą przeszkodę dla funkcjonowania wewnętrznego rynku usług tak długo, jak długo nie zostaną zharmonizowane. W rezultacie potrzeby regulacyjne w dziedzinie ubezpieczeń są zgodne z wymogami w dziedzinie harmonizacji na wewnętrznym rynku ubezpieczeń.

6.2 *Środki harmonizacyjne muszą zapewnić wysoki stopień ochrony ubezpieczającemu*

6.2.1 Ustawy dotyczące umów ubezpieczeniowych, a przynajmniej ich semi-imperatywne przepisy, mają na celu ochronę słabszej strony i dlatego z punktu widzenia ich funkcji można je nazwać ustawami konsumenckimi. Jednakże ochrona ubezpieczającego ma tradycyjnie szerszy zakres niż ochrona przyznana konsumentowi — obok klientów prywatnych ochronie podlegają także mali przedsiębiorcy zawierający umowę ubezpieczenia.

6.2.2 Przy harmonizacji europejskiego prawa konsumenckiego, WE zobowiązana jest zapewnić konsumentom wysoki poziom ochrony (zob. np. art. 95 ust. 3 Traktatu WE). Obowiązek ten dotyczy aktów legislacyjnych opartych na innych artykułach Traktatu WE, które przyznają WE kompetencje prawodawcze (w dziedzinie prawa ubezpieczeniowego jest to z reguły art. 47 ust. 2 w zw. z art. 52 Traktatu WE). W rezultacie środki harmonizujące prawo umów ubezpieczeniowych zapewniłyby wysoki stopień ochrony ubezpieczającemu.

6.3 *Harmonizacja minimalna czy całkowita?*

6.3.1 Z analizy problemów występujących obecnie na wewnętrznym rynku ubezpieczeń jasno wynika, że niezbędna jest całkowita harmonizacja prawa umów ubezpieczeniowych. W przypadku harmonizacji minimalnej Państwa Członkowskie miałyby możliwość ustanowienia wyższego stopnia ochrony niż ten przewidziany w prawie europejskim, co doprowadziłoby do stworzenia nowych barier na wewnętrznym rynku ubezpieczeń.

6.3.2 Przyjęcie norm harmonizacyjnych w minimalnym zakresie nie wpływałoby negatywnie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, gdyby obecny system prawa prywatnego międzynarodowego został zastąpiony przez zasady pozwalające na zastosowanie prawa państwa, w którym ubezpieczyciel ma siedzibę. Dzięki temu każdy ubezpieczyciel mógłby tworzyć swoje produkty w oparciu o przepisy obowiązujące w jego państwie (przy przyznaniu ochrony spełniającej co najmniej minimalne normy europejskie) oraz sprzedawać je przy zastosowaniu prawa „państwa pochodzenia” we wszystkich pozostałych Państwach Członkowskich. Ubezpieczający miałby w ten sposób zapewniony minimalny poziom ochrony, mimo tego, że umowa została poddana prawu obcemu.

6.3.3 Jednakże wprowadzenie podobnych zmian w systemie prawa prywatnego międzynarodowego nie jest ani prawdopodobne, ani pożądane. Po pierwsze, skutkiem takiej zmiany byłoby pozbawienie konsumentów usług ubezpieczeniowych ochrony przyznanej konsumentom przez art. 5 konwencji rzymskiej, której podlega „bierny” konsument nawet w tych dziedzinach, w których materialne prawo konsumenckie zostało zharmonizowane. Po drugie, imperatywne przepisy prawa państwa zamieszkania ubezpieczającego byłyby stosowane przez sądy, co oznacza, że nadal istniałyby przeszkody dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Po trzecie, należy zauważyć, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń, ubezpieczyciel może wystąpić z pozwem przeciwko ubezpieczającemu wyłącznie przed sądem miejsca zamieszkania ubezpieczającego (zob. art. 12 ust. 1) — wyjątki od tej reguły są bardzo nieliczne, a ubezpieczający z dużym prawdopodobieństwem dokona wyboru tego samego miejsca procesu w przypadku własnych pozwów, zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. b).

6.3.4 Dlatego zmiana w systemie prawa prywatnego międzynarodowego doprowadziłaby do powstania sytuacji, w której właściwe sądy musiałyby w większości przypadków stosować prawo obce. W konsekwencji spory w dziedzinie ubezpieczeń stałyby się bardziej skomplikowane i kosztowne, nawet gdyby samo prawo ubezpieczeń zostało zharmonizowane. Dlatego nie można zalecać takiego podejścia. System prawa prywatnego międzynarodowego powinien pozostać w niezmiennym kształcie, natomiast prawo umów ubezpieczeniowych powinno zostać poddane pełnej harmonizacji. Nie oznacza to jednak, że wyklucza się możliwość poprawy obecnie obowiązującego systemu prawa prywatnego — dopóki prawo umów ubezpieczeniowych nie zostanie zharmonizowane, „euromobilny” obywatel powinien mieć możliwość wyboru między prawem właściwym dla miejsca zamieszkania a prawem jego ojczystego kraju.

6.4 Czy wewnętrzny rynek ubezpieczeń wymaga zharmonizowania ogólnego prawa umów?

6.4.1 Prawo umów ubezpieczeniowych systematycznie integruje się z ogólnym prawem umów. Stąd rodzi się pytanie, czy harmonizacja prawa umów ubezpieczeniowych umożliwi osiągnięcie zakładanych celów wyłącznie w przypadku równoczesnego poddania harmonizacji całego prawa umów (lub przynajmniej jego ogólnej części), czy też niezależnie od tego. Ta druga koncepcja wydaje się prawidłowa.

6.4.2 Jak wspomniano powyżej, to przepisy imperatywne zakłócają prawidłowe funkcjonowanie wewnętrznego rynku ubezpieczeń i dlatego to one powinny być przedmiotem harmonizacji. Ogólne prawo umów nie jest ze swej natury imperatywne, jakkolwiek niektóre jego przepisy mają taki charakter. Jednak przepisy te nie różnią aż tak zasadniczo w systemach prawnych poszczególnych Państw Członkowskich, by brak harmonizacji zakłócił funkcjonowanie wewnętrznego rynku ubezpieczeń. Nie mają one także przemożnego wpływu na produkt ubezpieczeniowy jako taki.

6.4.3 Można tutaj wskazać pewne wyjątki. Można sobie jednak z nimi poradzić w ramach harmonizacji sektora ubezpieczeń. Jednym z przykładów jest dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich⁽⁴⁸⁾, która podlega zastosowaniu także w przypadku polis ubezpieczeniowych nabywanych przez konsumentów⁽⁴⁹⁾. W celu spełnienia wymogów wewnętrznego rynku ubezpieczeń należałoby jedynie poszerzyć zakres zastosowania aktu legislacyjnego regulującego umowy ubezpieczeniowe na szczeblu europejskim na wszystkie rodzaje ryzyka masowego.

6.4.4 Argumenty te nie zmiernają do podważenia celowości harmonizacji ogólnego prawa umów. Pozostawiają tę kwestię wyłącznej decyzji instytucji WE. Harmonizacja ogólnego prawa umów w istocie ułatwiłaby zadanie harmonizacji prawa umów ubezpieczeniowych. Celem zaprezentowanych argumentów jest wyłącznie wykazanie, że harmonizacja prawa umów ubezpieczeniowych może w sama w sobie doprowadzić do realizacji zakładanych celów.

6.5 Ustanowienie instrumentu fakultatywnego czy harmonizacja krajowych ustaw regulujących umowy ubezpieczeniowe?

6.5.1 Różnica pomiędzy harmonizacją ustaw krajowych a instrumentem fakultatywnym

6.5.1.1 Plan działania na rzecz bardziej spójnego europejskiego prawa umów wskazał na możliwość wykorzystania instrumentu fakultatywnego zamiast harmonizacji lub unifikacji krajowych ustaw regulujących umowy. Główna różnica w obu rozwiązaniach polega na tym, że instrument fakultatywny nie wprowadzałby żadnych zmian do krajowych ustaw regulujących umowy, ponieważ strony miałyby możliwość decydowania, czy chcą (*opt in*) lub nie chcą (*opt out*) skorzystać z instrumentu, w zależności od tego, czy instrument ten przewiduje, czy nie przewiduje tych dwóch możliwości. W ten sposób doszłoby do utworzenia równoległych systemów prawnych (europejski i krajowe), a strony zyskałyby możliwość wyboru jednego z nich.

⁽⁴⁸⁾ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich: Dz. U. 1993 r. nr L 95/29.

⁽⁴⁹⁾ W razie konieczności należałoby dodać szczegółową listę abuzywnych klauzul występujących w sektorze ubezpieczeń, zob. opinię EKES z inicjatywy własnej w sprawie konsumentów na rynku ubezpieczeń (CES 116/98 z 29 stycznia 1998 r.) oraz opracowanie zleczone przez Komisję i koordynowane przez Centre de Droit de la Consommation z Uniwersytetu w Montpellier, w sprawie abuzywnych klauzul w określonych działach ubezpieczeń, jak również nowe propozycje Komisji dotyczące kredytu konsumenckiego (COM(2002) 443).

6.5.1.2 Natomiast harmonizacja lub unifikacja krajowych ustaw regulujących umowy oznaczałaby zastąpienie tradycyjnych instytucji krajowego prawa umów przez rozwiązania europejskie. W takiej sytuacji strony pozbawione byłyby wyboru pomiędzy krajowym a europejskim modelem.

6.5.2 Zalety i wady obu rozwiązań

6.5.2.1 Z punktu widzenia wewnętrznego rynku ubezpieczeń oba rozwiązania mają wspólną, oczywistą zaletę — prowadzą do usunięcia barier prawnych w obrocie polisami ubezpieczeniowymi w Europie i umożliwiają ubezpieczającemu swobodne przemieszczanie się po terytorium Wspólnoty bez obawy, że różnice w prawie umów ubezpieczeniowych będą miały negatywne skutki dla jego polisy. Dlatego przyjęcie jednego lub drugiego rozwiązania będzie oznaczało postęp w stosunku do obecnej sytuacji, natomiast sam wybór jest kwestią polityczną, a nie kwestią zasad.

6.5.2.2 Harmonizacja krajowego prawa umów ubezpieczeniowych mogłaby się okazać bardziej uciążliwa niż ustanowienie instrumentu fakultatywnego. Ze względu na to, że prowadziłyby to do zastąpienia narodowych „tradycji” rozwiązaniem europejskim, krajowa elita prawna (zarówno praktycy, jak i teoretycy) mogłoby wahać się przed zastosowaniem się do wezwania do harmonizacji.

6.5.2.3 Inną kwestią nierozstrzygniętą jednoznacznie jest zależność pomiędzy stopniem ingerencji w prawo krajowe a szybkością uzyskania rezultatów na rynku wewnętrznym. Ponieważ instrument fakultatywny nie doprowadziłby do uchylecia ustaw krajowych, rozwiązanie takie może być postrzegane jako „łagodne” i tym samym łatwiejsze do zaakceptowania przez rynki. Z drugiej strony zachodzi obawa, że instrument fakultatywny spowodowałby, że aktorzy działający na rynku wewnętrznym (np. firmy ubezpieczeniowe i brokerzy) zajęliby postawę wyczekującą w obawie przed wysunięciem się przed szereg — każdy z nich oczekiwałby aż inni zrobią pierwszy krok, i próbowałby skorzystać ze (złych) doświadczeń konkurencji. Być może okaże się, że instrument fakultatywny postrzegany będzie jako szansa, z której każdy chce skorzystać jako pierwszy, np. sprzedając ubezpieczenia przez Internet? Harmonizacja miałaby niewątpliwie efekt natychmiastowy, ponieważ żaden podmiot nie mógłby uniknąć jej stosowania. Z drugiej strony taka ingerencja mogłaby zostać uznana za bardzo „daleko idącą”, o ile nie „zbyt daleko idącą”.

6.5.2.4 Obawy natury technicznej związane z instrumentem fakultatywnym dotyczą tego, że nie może on w pełni zastąpić harmonizacji. Można to łatwo wykazać na przykładzie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Harmonizacja prawa w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych ma kluczowe znaczenie dla mobilności obywateli UE,

ponieważ ubezpieczenie to zapewnia niezbędną ochronę ofiarom wypadków drogowych. Jest oczywiste, że ochrona ofiar nie może być uzależniona od tego, czy strony umowy ubezpieczeniowej uzgodnią stosowanie instrumentu europejskiego. Dlatego instrument fakultatywny nie zastąpi harmonizacji krajowego prawa w dziedzinie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

6.5.2.5 Wreszcie powstaje pytanie, czy ustanowienie instrumentu fakultatywnego przyniesie dobre rezultaty w dziedzinie takiej jak prawo ubezpieczeniowe, którego cechą jest nierówność stron. Czy wybór faktycznie należałby do obu stron, czy też kwestia ta byłaby jednostronnie rozstrzygana przez ubezpieczycieli zamieszczających klauzulę o stosowaniu (*opt in*) lub odstąpieniu od stosowania instrumentu (*opt in*) w ogólnych warunkach ubezpieczenia?

6.5.2.6 To, czy założone cele zostaną zrealizowane dzięki harmonizacji ustaw krajowych, czy też ustanowieniu instrumentu fakultatywnego, nie ma pierwszorzędного znaczenia, tym niemniej kwestię tę należy dokładnie rozważyć.

6.6 Opracowanie ogólnych warunków ubezpieczenia obowiązujących w całej UE?

6.6.1 Wreszcie można postawić pytanie, czy harmonizację ustaw można zastąpić opracowaniem ogólnych warunków ubezpieczenia obowiązujących w całej UE. Istotnie, obawy o ubezpieczycieli, którzy muszą brać pod uwagę każdą ustawę obowiązującą w Państwach Członkowskich, zostałyby w ten sposób zredukowane (jakkolwiek nie wyeliminowane), o ile działania takie zostałyby podjęte kolektywnie przy wsparciu instytucji WE.

6.6.2 Tym niemniej nie można takiego rozwiązania uznać za pożądane. Po pierwsze, jakkolwiek ogólne zasady obowiązujące w całej UE mogą uwzględniać różnice w prawie krajowym, jednakże nadal wymagana będzie odrębna kalkulacja ryzyka i tym samym zasady te mogą okazać się niekorzystne dla mobilnego obywatela UE.

6.6.3 Ponadto rozwiązanie takie prowadziłyby do ustanowienia postanowień modelowych, co niekorzystnie wpływałoby na konkurencję na rynkach ubezpieczeniowych. Należy przypomnieć, że jednym z głównych etapów na drodze do utworzenia jednolitego rynku ubezpieczeń było zniesienie prawa Państw Członkowskich do systematycznego kontrolowania ogólnych warunków ubezpieczenia przed wprowadzeniem ich na rynek⁽⁵⁰⁾. Taka kontrola prowadzi do braku zróżnicowania produktów ubezpieczeniowych i ograniczenia wyboru dla konsumentów, a tym samym do zmniejszenia konkurencji. Opracowanie ogólnych warunków ubezpieczenia obowiązujących w całej UE niesie ze sobą podobne ryzyko.

⁽⁵⁰⁾ Zob. art. 29 trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie; art. 34 dyrektywy w sprawie ubezpieczeń na życie.

7. Dziedziny harmonizacji

7.1 Jak wykazano powyżej, harmonizacji należy poddać imperatywne przepisy prawa umów ubezpieczeniowych. Pozostaje pytanie, czy harmonizacji należy poddać wszystkie dziedziny prawa umów ubezpieczeniowych, czy też tylko niektóre z nich.

7.2 Prawo ubezpieczeń jest powszechnie dzielone na część ogólną, na którą składają się przepisy stosowane do wszystkich umów ubezpieczeniowych, oraz przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów ubezpieczeń. Powstaje pytanie, czy na potrzeby wewnętrznego rynku ubezpieczeń konieczna jest harmonizacja przepisów ogólnych, przepisów szczegółowych w określonych działach czy też obu tych rodzajów.

7.3 Teoretycznie potrzebna jest harmonizacja obu z nich — zarówno przepisy ogólne, jak i przepisy szczegółowe regulujące określone działy prawa ubezpieczeniowego wpływają na produkt i tym samym zakłócają funkcjonowanie wewnętrznego rynku ubezpieczeń, np. przepisy dotyczące weksli własnych, jakie zazwyczaj zawarte są w części ogólnej, wpływają na stopień ryzyka i wysokość składki równie znacząco co przepisy szczegółowe dotyczące np. ubezpieczenia na życie, regulujące ten szczególny rodzaj ubezpieczenia. Dlatego w ramach harmonizacji nie powinno się w zasadzie czynić rozróżnienia pomiędzy oboma rodzajami przepisów.

7.4 Jednakże harmonizację można przeprowadzić etapami. W takim przypadku należałoby ustalić listę priorytetów. Właściwe wydawałoby się także w pierwszej kolejności poddanie harmonizacji części ogólnej. Wiele działów ubezpieczeń nie podlega przepisom szczegółowym i imperatywnym⁽⁵¹⁾, lecz jedynie przepisom ogólnym w ramach obowiązującego krajowego systemu prawa umów ubezpieczeniowych. Dlatego najpilniejsza jest harmonizacja przepisów ogólnych prawa umów ubezpieczeniowych w zakresie, w jakim mają one charakter imperatywny. Taka harmonizacja pozwoliłaby na natychmiastowe utworzenie wewnętrznego rynku ubezpieczeń we wszystkich dziedzinach które nie podlegają przepisom szczegółowym i imperatywnym. Jednakże po realizacji tego zadania należałoby poddać harmonizacji także działy regulowane, takie jak ubezpieczenia na życie i ubezpieczenia zdrowotne.

7.5 Przepisy, jakie mogłyby poddać harmonizacji w ramach pierwszego etapu, mogą dotyczyć następujących aspektów:

- a) obowiązków przed zawarciem umowy, dotyczących głównie udzielenia informacji;
- b) formułowania umowy;
- c) charakteru, skutków i formalnych wymagań odnośnie polisy ubezpieczeniowej;
- d) okresu obowiązywania, odnowienia i rozwiązania umowy;
- e) pośredników ubezpieczeniowych;

⁽⁵¹⁾ Wiele przepisów regulujących poszczególne działy zawartych w krajowych ustawach dotyczących umów ubezpieczeniowych nie ma charakteru imperatywnego i tym samym nie stanowi bariery w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

- f) zwiększenia ryzyka;
- g) składki ubezpieczeniowej;
- h) wypadku ubezpieczeniowego;
- i) ubezpieczenia na rachunek strony trzeciej.

8. Wnioski i zalecenia

8.1 Ubezpieczenia stanowią obecnie ważną usługę w stosunkach handlowych pomiędzy przedsiębiorcami oraz pomiędzy nimi a konsumentami.

8.2 W krajowych systemach prawnych Państw Członkowskich UE występują ogólnie różnice w zakresie podstawowych zasad dotyczących zawarcia i ważności umów ubezpieczeniowych.

8.3 Taki stan rzeczy stwarza przeszkody dla transgranicznego obrotu tym instrumentem finansowym i tym samym ogranicza realizację rynku wewnętrznego w tym sektorze.

8.4 Określony stopień harmonizacji przepisów imperatywnych tzw. „części ogólnej” prawa ubezpieczeń mógłby w sposób zdecydowany przyczynić się do likwidacji szeregu barier i utrudnień, które napotykają firmy ubezpieczeniowe, pośrednicy ubezpieczeniowi, ubezpieczeni i ubezpieczający, zarówno przedsiębiorcy jak i indywidualni klienci, w realizowaniu transgranicznych transakcji.

8.5 Stanowisko to podzielają bez wyjątku wszystkie zainteresowane strony, które wypowiedziały się w kwestionariuszu lub podczas posiedzenia dotyczących omawianego przedmiotu.

8.6 Panuje przekonanie, że należy przyjąć podejście zakładające stopniową harmonizację, której celem w początkowej fazie będzie ewentualne przyjęcie modelu umowy ubezpieczeniowej, która miałaby charakter fakultatywny, jednak wszystkie jej postanowienia i elementy byłyby wiążące.

8.7 Przygotowując taki model należy mieć na uwadze propozycje wysunięte w dyrektywie Komisji z lat 1979-90 w świetle komentarzy i analiz przedstawionych przez zainteresowane strony, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i instytucji regulacyjnych Państw Członkowskich; należy także odpowiednio uwzględnić przemiany, jakie w międzyczasie nastąpiły w sektorze.

8.8 Instrumentem wspólnotowym, z którego należy skorzystać, jest rozporządzenie, przy wykorzystaniu art. 95 Traktatu jako podstawy prawnej.

8.9 W oparciu o rozważania przedstawione w niniejszej opinii, EKES wzywa Komisję do ponownego przystąpienia do prac i rozpoczęcia badań porównawczych dotyczących prawa i praktyk krajowych w zakresie umów ubezpieczeniowych w celu uzyskania potwierdzenia, że kontynuowanie działań na rzecz harmonizacji prawa umów ubezpieczeniowych w skali wspólnotowej jest potrzebne, pożądane i możliwe.

8.10 Działania takie muszą uwzględniać rezultaty badań przeprowadzonych w tej dziedzinie przez naukowców uczelni wyższych.

8.11 EKES zaleca Komisji, by informowała powszechnie o podejmowanych działaniach i poddała je publicznej debacie, w szczególności poprzez publikację zielonej księgi -niezbędnej podstawy dla opracowania instrumentu wspólnotowego, który zostanie uznany za najbardziej odpowiedni.

8.12 EKES jest świadomy faktu, że wniesienie tego istotnego wkładu w realizację wewnętrznego rynku usług finansowych

możliwe będzie jedynie wtedy, gdy Państwa Członkowskie wykażą zdecydowaną wolę polityczną wspierania inicjatywy harmonizacji prawa umów ubezpieczeniowych.

8.13 EKES wzywa Parlament Europejski do przyłączenia się do niniejszej inicjatywy oraz przyznanie jej odpowiedniego priorytetu w politycznym planie działania przez ponowne wyrażenie poparcia dla idei harmonizacji imperatywnych przepisów części ogólnej prawa umów ubezpieczeniowych.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy

(2005/C 157/02)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił sporządzić opinię w następującej sprawie: Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 10 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był Patricio Pesci.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Wstęp

Rozwój ludzi, miast i społeczności uwarunkowany jest wymianą i dzieleniem pozytywnych wartości opartych na szacunku dla innych oraz zachęcających do kształtowania wzajemnego zrozumienia, tolerancji, gościnności i woli wymiany zdobytych doświadczeń oraz planów na przyszłość.

W coraz szybciej rozwijającym się społeczeństwie charakteryzującym się głębokim stopniem zachodzących zmian społecznych, geopolitycznych i technologicznych, w którym postępowi materialnemu musi towarzyszyć rozwój wartości, kwestią zasadniczą wydawałoby się wykorzystywanie wszelkich nadarzających okazji, zarówno dużych, jak i drobnych, do wzmacniania i upowszechniania tych wartości.

Sektory turystyki i sportu stanowią naturalne nośniki wzmacniania i upowszechniania wartości. Same w sobie są one działaniami społecznymi i kulturalnymi, ale również i gospodarczymi oraz są ze sobą ściśle powiązane, dzieląc pewną liczbę wspólnych wartości — dociekliwość intelektualną, otwartość na zmiany i naukę oraz wyrównanie płaszczyzny dla konkurencji.

Turystyka i sport mogą również przyczyniać się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej, która zakłada uczynienie z Europy do roku 2010 najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata opartej na wiedzy. Wzrastające oddziaływanie gospodarcze tych sektorów jest właściwie kołem napędowym gospodarki w państwach UE.

Przyjęcie projektu Traktatu Konstytucyjnego, który, po raz pierwszy, uznaje turystykę za obszar podlegający kompetencji UE, powinno dodać jeszcze dodatkowo wagi wkładowi wnoszonemu przez oba te sektory. EKES postrzega to jako pierwszy i zasadniczy krok ku opracowywaniu, wspieraniu i koordynacji polityki turystycznej na szczeblu europejskim i z zadowaniem przyjmuje włączenie do wspomnianego powyżej tekstu konstytucyjnego artykułu dotyczącego sportu.

1. Wprowadzenie

1.1 Turystyka i sport są dwoma sektorami, które będą coraz bardziej przyczyniały się do dobrobytu gospodarczego Europy oraz jej dobrobytu społecznego w przyszłości. Ich kluczowa rola jest powszechnie uznawana na całym świecie.

1.2 Państwa i społeczności coraz częściej postrzegają je jako kluczowe kanały upowszechniania pozytywnych wartości i przesłań oraz rozwoju gospodarki, charakteryzujące się trwałością społeczną i ekonomiczną.

1.3 Sport zawsze przyciągał wielu ludzi, którzy kierowani wspólną pasją często podróżują w celu kibicowania zawodom sportowym organizowanych zarówno na dużą, jak i na małą skalę.

1.4 Obecnie turystyka oferuje dostęp do dużej różnorodności atrakcji sportowych, które cieszą się, zwłaszcza w ostatnich latach, ogromnym powodzeniem, wspomagając czasami ożywienie obszarów, które znajdują się w stanie częściowego lub głębokiego zastoju gospodarczego ⁽¹⁾.

1.5 Niektóre centra sportowe stały się więc ośrodkami turystycznymi i na odwrót, co powoduje narastające powiązanie obu tych dziedzin i wzajemne odkrywanie w sobie nowych szans na świadczenie usług i rozwój.

1.6 Doprowadziło to do wzrostu atrakcyjności poszczególnych miejsc nie tylko wśród młodych (oraz nie takich młodych) ludzi, lecz również wśród osób niepełnosprawnych, które mogą wreszcie czerpać większą i nieznaną sobie dotychczas przyjemność z wakacji powiązanych ze sportem.

1.7 Czteryście jedenastcie milionów osób odwiedziło Europę w 2002 r., co odpowiada ponad 5 % PKB i podnosi udział Europy w światowym rynku turystyki do około 58 %. Jednakże WTO (Światowa Organizacja Turystyki) ocenia, że udział Europy w światowym rynku turystyki spadnie do 46 % do 2020 r., pomimo niemal podwojonej do tego czasu liczby turystów, co zostanie spowodowane konkurencją ze strony nowych obszarów.

1.8 W ramach niniejszej opinii EKES poparł publiczne przesłuchanie w Rzymie na temat „Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy”, w której uczestniczyli wiodący włoscy i europejscy przedstawiciele sektora turystyki i sportu oraz szefowie komórek ds. turystyki i sportu w Komisji Europejskiej. Przeprowadzono wartościową debatę, która zaowocowała wieloma sugestiami i tematami do przemyśleń ⁽²⁾.

1.9 W oparciu o publiczne przesłuchanie w Rzymie oraz z uwagi na fakt, że tegoroczny Światowy Dzień Turystyki WTO (27 września 2004 r.) poświęcono tematowi „Sport i turystyka: dwie żywotne siły wzajemnego zrozumienia, kultury i rozwoju społeczeństw” EKES określił kilka punktów debaty nad przyszłą, bardziej zintegrowaną polityką analizy i działania w obu sektorach.

⁽¹⁾ Dobrym przykładem tego procesu jest Turyn, który, dzięki zbliżającym się w 2006 r. zimowym igrzyskom olimpijskim i paraolimpijskim, ożywia opuszczone obszary przemysłowe oraz wykorzystuje nowe obszary podmiejskie, pobudzając lokalną gospodarkę we wszystkich sektorach.

⁽²⁾ Publiczne przesłuchanie w sprawie turystyki i sportu: przyszłe wyzwania dla Europy odbyła się w CNEL (Narodowej Radzie Gospodarki i Pracy) w Rzymie dnia 22 kwietnia 2004 r.

1.10 Europa, która już w 2004 r. będzie gospodarzem mistrzostw Europy w piłce nożnej w Portugalii oraz XXVIII Igrzysk Olimpijskich i paraolimpijskich w Grecji, w ciągu następnych pięciu lat ma również gościć serię innych wydarzeń sportowych, co spowoduje ogromny ruch turystyczny i gospodarczy. Będzie to niepowtarzalna szansa dla wszystkich rejonów turystycznych w Europie, ponieważ turyści zagraniczni podróżować będą po całym kontynencie.

2. Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy

2.1 Dlatego też w nadchodzących latach światowe środki masowego przekazu będą przez długie odcinki czasu skupiać uwagę na Europie. Unia Europejska będzie przy tych okazjach w centrum zainteresowania mediów ⁽³⁾, na różne sposoby i na różnych szczeblach. Dyskusja o Europie, przynajmniej na wysokim szczeblu, będzie przebiegała w kontekście politycznym, społeczno-kulturalnym, turystycznym i oczywiście sportowym.

2.2 Ten okres, kiedy odbywać się będą ważne imprezy sportowe, musi więc być postrzegany przez społeczeństwo europejskie nie tylko jako szansa gospodarcza, lecz przede wszystkim jako okazja do przemyśleń oraz do upowszechniania wartości kulturalnych i społecznych sprzyjających wzrostowi i trwałemu rozwojowi.

2.3 Wydarzenia te w sposób oczywisty stwarzają olbrzymią okazję do opracowywania i wdrażania działań szkoleniowo-educacyjnych dla obywateli Państw Członkowskich oraz szerzej rozumianego świata. Na szczególne uwzględnienie zasługuje przy tym młodzież oraz osoby w mniejszym stopniu zintegrowane z tkanką społeczną, jak na przykład osoby niepełnosprawne.

2.4 W odniesieniu do konkurencyjności sektora turystycznego, nadchodzące lata, które obfitować będą w ważne imprezy sportowe, mogą stanowić dużą szansę dla Europy, dzięki nim będzie ona bowiem w stanie zidentyfikować i przeprowadzić działania rynkowe związane z wysokiej jakości infrastrukturą hotelową oraz świadczeniem usług w sposób stabilny.

2.5 W skład Unii Europejskiej wchodzi obecnie 25 państw, ze wszystkimi korzyściami, jakie fakt ten niesie dla 450 milionów mieszkańców nowej Wspólnoty. Dlatego też pojawi się duża liczba dostępnych celów turystycznych, osób chcących podróżować, sportowców oraz imprez, które w najkrótszym czasie będzie trzeba włączyć do programów i wycieczek europejskich.

⁽³⁾ Zob. przypis 3.

3. Turystyka i sport: dwuczłonowa strategia dla Europy

3.1 Turystyka jest dziedziną gospodarki promującą pokój, wspierającą integrację między narodami i ułatwiającą w ten sposób pokojowe współistnienie charakteryzujące się tolerancją i wzajemnym szacunkiem.

3.2 Wiadomo już, że turystyka może dopomóc w podwyższeniu standardów życia milionów ludzi na całym świecie, wspierając sprawiedliwszy rozwój gospodarczy, z którego korzystać będzie więcej ludzi.

3.3 Wywiera ona również znaczny wpływ na zatrudnienie. W Europie ponad dwa miliony przedsiębiorstw działa w tym sektorze zatrudniając ponad 8 milionów ludzi, nie licząc personelu pomocniczego.

3.4 W rzeczywistości natura turystyki jest wielosektorowa i ma większy potencjał tworzenia miejsc pracy niż inne gałęzie przemysłu.

3.5 Tym niemniej, jest to również sektor bardziej wrażliwy na spowolnienie gospodarcze, kryzysy międzynarodowe i czynniki sezonowe, co oznacza, że wkład turystyki w zatrudnienie jest w dłuższym okresie ograniczony. Jednak turystyka niezmiennie wykazuje pewną tendencję do ogólnej odporności dzięki bogactwu oferowanych produktów, których różnorodność rekompensuje oddziaływanie problemów strukturalnych i ilościowych oraz pozwala sektorowi na ich absorpcję.

3.6 Wyzwaniem w nadchodzących latach będzie stworzenie i utrzymanie stabilnych pod względem społecznym i gospodarczym ram obejmujących Europę 25 Państw Członkowskich, eliminujących wszelkie formy wykluczenia społecznego. Turystyka, sport i kultura muszą zostać udostępnione w sposób praktyczny dla wszystkich ludzi tak, aby mogli z nich korzystać, przy zachowaniu koniecznych ułatwień dla najbardziej poszkodowanych grup społecznych.

3.7 Komisja Europejska zarysowała już ten proces w komunikacie z listopada 2001 r. zatytułowanym „Współpraca na rzecz przyszłości turystyki europejskiej”⁽¹⁾ oraz w późniejszym komunikacie z listopada 2003 r. zatytułowanym „Podstawowe kierunki utrwalania europejskiej turystyki”⁽²⁾. W chwili obecnej chodzi o to, aby pomysły przedstawione w tych dokumentach przełożyć na język praktyki.

3.8 Jednakże, jeśli celem jest turystyka wysokiej jakości, musi ona zostać zintegrowana z innymi sektorami przemysłu i/lub rolnictwa w społeczeństwie. Sport, który charakteryzuje się bogactwem wartości, kultury, przepisów i zasad, jest wymarzoną partnerką dla promowania trwałego wzrostu na wszystkich szczeblach.

3.9 Sport, podobnie jak turystyka, jest obecnie niezbędnym sposobem zajęcia czasu wolnego i, jednocześnie, kołem nape-

downym wzrostu społecznego i rozwoju gospodarczego o ogromnym potencjale.

3.10 Wartości, które promuje i które, jak wiadomo, mają swoje źródła w pierwszych greckich igrzyskach olimpijskich w VIII w. p.n.e., mają duże znaczenie w polityce szkolenia młodzieży i coraz wyraźniej są w niej uwzględniane.

3.11 Gospodarczy wymiar sportu w ostatnich latach nadmiernie zyskał na znaczeniu. Duże imprezy sportowe stały się ogólnymi miejscami spotkań społecznych na dużą skalę, niosącymi przesłanie i promującymi wartości we wszystkich grupach wiekowych na świecie.

3.12 Imprezy sportowe wytworzyły również nowe formy turystyki, które łączą w sobie tradycyjne wakacje z okazją do uprawiania konkretnej dyscypliny sportowej. W tym rozumieniu, duże imprezy służą jako katalizator i zachęcają ludzi do zajmowania się nowymi dyscyplinami.

3.13 Sport z jednej strony wykorzystuje infrastrukturę i usługi turystyczne, zaś z drugiej stymuluje turystykę, która w sposób znaczący korzysta na wydarzeniach sportowych odbywających się w ośrodkach turystycznych, co pokazuje na przykład liczba osób podróżujących, aby uczestniczyć w mistrzostwach świata w piłce nożnej lub igrzyskach olimpijskich; szczególnie znaczenie ma w tym kontekście promocja wizerunku państwa-gospodarza, którą można realizować podczas tego rodzaju imprez.

3.14 Niniejsza opinia uwzględni przede wszystkim, choć nie wyłącznie, najważniejsze imprezy sportowe, które, mówiąc ogólnie, przynoszą europejskim ośrodkom turystycznym największe zyski oraz korzyści kulturalne i społeczne, a także stanowią dla nich najlepszą reklamę.

3.15 W największym uproszczeniu, „duże imprezy sportowe” należy rozumieć jako wydarzenia mogące przyciągnąć znaczącą liczbę turystów, którzy nocują w miejscu docelowym przyczyniając się w ten sposób do rozwoju gospodarki turystycznej.

3.16 Duże imprezy mogą stanowić okazje do podkreślania wartości, form zachowań i praktyk które mogą później zostać zastosowane i rozwinięte poprzez liczne imprezy organizowane na szczeblu lokalnym⁽³⁾.

3.17 Niemniej jednak, złożone powiązania pomiędzy turystyką i sportem stanowią jedynie część szerszej sieci obejmującej również sektory społeczny, kulturalny i ekologiczny. Współczesny turysta zainteresowany jest coraz bardziej zróżnicowanymi formami spędzania urlopu zaspokajających potrzeby rekreacyjne, kulturalne i sportowe zarazem.

⁽¹⁾ COM(2001) 665 final

⁽²⁾ COM(2003) 716 final

⁽³⁾ Lokalne zawody, turnieje międzyszkolne i amatorskie, regionalne imprezy sportowe, światowe igrzyska uniwersyteckie itp.

4. Szczebel instytucjonalny

4.1 W przeszłości, jedyną podstawą prawną dla wspólnotowej polityki turystycznej był art. 3(u) Traktatu WE, który zawierał ogólne odniesienie do działań w obszarze turystyki. Dla sektora o tak dużym znaczeniu dla gospodarki w wielu państwach UE było to znaczące ograniczenie w dochodzeniu do prawdziwej europejskiej polityki turystycznej.

4.2 Turystyka jest ze swojej natury faktycznie wielosektorowa: obejmuje prawie wszystkie sektory przemysłu i usług oraz wymaga prowadzenia efektywnej ekonomii skali zarówno w odniesieniu do zarządzania regionalnego, jak i do stojących za nim procesu decyzyjnego i politycznego.

4.3 Jednakże, zwłaszcza od 1999 r., instytucje wspólnotowe wykazują nowe i rosnące zainteresowanie turystyką⁽¹⁾. EKES monitorował aktywnie tę nową tendencję i z dużym zadowoleniem przyjmuje włączenie postanowienia *ad hoc* w sprawie turystyki do Konstytucji Europejskiej⁽²⁾.

4.4 Ten kamień milowy oznacza koniec długiej i czasami szkodliwej marginalizacji turystyki i zapewnia konieczne warunki uznania tego sektora i jego oficjalnego włączenia do polityki UE.

4.5 EKES wyraża nadzieję, że turystyka będzie odtąd mogła liczyć na rzeczywiste ukierunkowane, konkretne europejskie działania, programy i inicjatywy. W związku z tym wzywa do utworzenia jednolitego organizmu zarządzającego na szczeblu wspólnotowym opartego na wzorze agencji europejskich dla poszczególnych sektorów⁽³⁾.

4.6 W każdym razie EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie przez Unię Europejską prac nad polityką turystyczną promującą wszechstronny trwały rozwój⁽⁴⁾.

4.7 Jeśli chodzi o europejską politykę dotyczącą sportu, to opiera się ona szeregu kluczowych dokumentów, do których należą m. in. Europejska Karta Sportu (1992), Traktat z Amsterdamu, który zdefiniował społeczne znaczenie sportu i deklaracja załączona do Traktatu z Nicei, który wyznaczył sportowi konkretną pozycję wśród różnych innych kompetencji Wspólnoty.

(1) W tym europejski plan działań na rzecz zatrudnienia w turystyce z 1999 r., komunikat Komisji z dnia 13 listopada 2001 r. ws. współpracy na rzecz przyszłości europejskiej turystyki, uchwała Parlamentu Europejskiego z dnia 14 maja 2002 r., uchwała Rady z dnia 21 maja 2002 r. ws. przyszłości europejskiej turystyki oraz komunikat Komisji z listopada 2003 r. ws. wytycznych dla stabilności turystyki europejskiej.

(2) Art. I-16 i art. III-181a (sekcja 3A).

(3) Na przykład, Europejska Agencja Oceny Produktów Medycznych, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Żywności, Europejska Agencja Ochrony Środowiska itp.

(4) EKES wziął udział w tym procesie wydając opinię z inicjatywy własnej w sprawie społecznie trwałej turystyki dla wszystkich (Dz.U. C 32 z 5.2.2004), pomyślaną jako wkład do przyszłych działań.

4.8 Po części dzięki sile rozpędu, którą nadał szczyt w Nicei, sport otrzymał należne mu miejsce w Konstytucji dla Europy przyjętej w czerwcu 2004 r., gdzie poświęcone zostały mu konkretne postanowienia⁽⁵⁾.

4.9 Dla uwypuklenia społeczno-oświatowej wagi sportu Komisja uznała rok 2004 Europejskim Rokiem Edukacji poprzez Sport. Jest to sposób na ściągnięcia uwagi na ten sektor oraz na sfinansowanie w szkołach i placówkach oświatowych w całej Unii projektów dotyczących szkoleń, szerzenia wiedzy i rozwoju.

4.10 Inicjatywa ta, dysponując ograniczonymi tylko środkami, zachęciła jednak także do mobilności studentów, umożliwiając im zwiedzanie miejsc położonych daleko od ich miejsca zamieszkania i zaspokajając zarówno ich pragnienie podróży i odkrywania nowych miejsc, jak i ich chęć uprawiania sportu.

4.11 Sposób integracji turystyki, sportu i kultury jest jednym z wyzwań, którym musimy sprostać w nadchodzących latach, aby wzmocnić europejską gospodarkę i wspomóc podwyższenie jakości życia wszystkich obywateli.

4.12 Nabiera to znaczenia priorytetowego w świetle wspomnianych już celów lizbońskich, które muszą, niezależnie od wszystkiego, uwzględniać zmieniającą się sytuację gospodarczą państw UE w celu zapewnienia trwałego, stabilnego wzrostu i rozwoju.

4.13 Można przeprowadzić specjalne warsztaty podczas Europejskiego Forum Turystyki oraz Europejskiego Forum Sportu oraz podjąć innowacyjne inicjatywy promowane jako część szerszego procesu tworzenia na szczeblu europejskim nowatorskiej strategii mającej na celu integrację sektorów turystyki, sportu i kultury. Innowacyjne inicjatywy mogłyby obejmować wymianę studentów, kampanie podnoszące świadomość mające na celu włączenie turysty sportowego do kulturalnego i społecznego życia miejsca, w którym odbywa się impreza sportowa, lub kursy rozwijające nowe umiejętności itp. Z tej perspektywy zasadnicze znaczenie ma włączenie zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i przede wszystkim sektora prywatnego.

4.14 Prawne uznanie tych dwóch sektorów — turystyki i sportu — w projekcie Traktatu Konstytucyjnego jest zasadniczym krokiem ku osiągnięciu założonych celów, w szczególności zaś w odniesieniu do promocji i rozwoju konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich działających w obu sektorach.

5. Bezpieczeństwo i olimpijskie zawieszenie broni

5.1 Jak wspomniano powyżej, nadchodzące lata będą pełne imprez sportowych, zaś miliony ludzi z całego świata przybędą, by wziąć w nich udział.

(5) Art. I-16 i art. III-282 (sekcja 4).

5.2 Ten okres dalekich podróży, dużych imprez sportowych i szerokiej obsługi medialnej budzi pilną potrzebę przyjrzenia się kwestiom bezpieczeństwa. Kwestie te muszą zostać poruszone w sposób odpowiedzialny, bez wzbudzania niepotrzebnego niepokoju, lecz przy wprowadzeniu wszelkich działań zapobiegawczych i obserwacyjnych koniecznych dla zapewnienia niezakłóconego przebiegu każdej z imprez sportowych.

5.3 Czynnikiem decydującym przy organizowaniu dużych imprez sportowych są w tym kontekście współpraca i odpowiednio wczesne ustanowienie wspólnych strategii działania.

5.4 Bezpieczeństwo musi więc zawsze towarzyszyć organizacji wydarzeń w nadchodzących latach i w zasadniczym stopniu musi się opierać na działaniach prewencyjnych.

5.5 Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 6 września 2000 r. przyjęło deklarację, której punkt 10 mówi: „Wzywamy państwa członkowskie do przestrzegania olimpijskiego zawieszenia broni, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, zarówno w chwili obecnej, jak i w przyszłości oraz do wspierania Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego w jego wysiłkach mających na celu promowanie pokoju i zrozumienia międzyludzkiego poprzez sport i ideę olimpijską”.

5.6 Zarówno ostatnia Rada Europejska z Brukseli (12 grudnia 2003 r.), jak i Parlament Europejski (1 kwietnia 2004 r.), wystąpiły z podobnym apelem. W szczególności, Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął powołanie przez MKOl (Międzynarodowy Komitet Olimpijski) Międzynarodowej Fundacji na rzecz Olimpijskiego Zawieszenia Broni, organizacji mającej na celu promowanie idei pokoju i zrozumienia poprzez sport.

5.7 Jako wkład do debaty na temat bezpieczeństwa, EKES podkreślił potrzebę promowania olimpijskiego zawieszenia broni jako uniwersalnego przesłania odnoszącego się do wydarzeń sportowych na całym świecie w nadchodzących latach. Utrzymuje on, że sport może przyczynić się do upowszechniania kultury dialogu i zwiększania szans na spotkania międzyludzkie.

6. Zintegrowana trwałość

6.1 Jak wspomniano powyżej, między turystyką i sportem powstają złożone więzi mające oddziaływanie społeczne, gospodarcze i ekologiczne. Zależności te są nawet bardziej złożone dla imprez przeprowadzanych na dużą skalę.

6.2 Przy organizacji tego rodzaju imprez należy uwzględnić wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju, tj. kwestie społeczno-kulturalne, gospodarcze i ekologiczne. Wytyczne dla

zrównoważonej turystyki przyjęte przez Komisję Europejską we wspomnianym powyżej komunikacie w sprawie podstawowych kierunków działania na rzecz zrównoważonej turystyki europejskiej⁽¹⁾ ocenionym w opinii EKES w sprawie ogólnie dostępnej i stabilnej społecznie turystyki muszą znaleźć zastosowanie dla sportu i miejsc z nim związanych⁽²⁾.

6.3 W wymiarze społeczno-kulturalnym, impreza sportowa powinna, przede wszystkim, stanowić okazję do kształtowania tożsamości i wymiany kulturalnej. Proponuje się więc wspieranie inicjatyw i wydarzeń mających charakter turystyczno-sportowy i obejmujących kilka regionów różnych państw europejskich (na kształt programu Interreg).

6.4 Ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia należałoby wskazać, że największą uwagę przy organizacji wydarzenia trzeba poświęcić społeczności lokalnej. Wszelkie usługi i infrastruktura winny być zaplanowane przy uwzględnieniu przyszłego ich wykorzystania przez mieszkańców. Społeczność lokalna musi zostać również obrona za punkt odniesienia przy tworzeniu miejsc pracy oraz realizacji szkoleń związanych z planowanym wydarzeniem.

6.5 Opracowano już modele pomiaru potencjału danych lokalizacji i odnośnych usług w kontekście trwałości ekologicznej i innych kryteriów. Byłoby właściwym promować upowszechnianie tych modeli i ich stosowanie w obszarach wydarzeń sportowych, głosząc, jak zostało to już powiedziane, ideę podejścia zintegrowanego o trzech standardach: społeczeństwo, gospodarka i środowisko.

6.6 Planowanie, zarządzanie i rozwijanie modeli tych wydarzeń musi więc zostać określone i być promowane w celu maksymalizacji korzyści i wartości dodanej, zwłaszcza dla regionu i społeczności gospodarza, który zawsze odczuwa niekorzystne rezultaty takich wydarzeń, a jedynie w rzadkich wypadkach — znaczące przychody.

6.7 Wydarzenia sportowe na dużą skalę mogą stanowić szansę rozwijania wysokich umiejętności i wiedzy eksperckiej, co może również mieć wartość dla miejsc związanych ze sportem i obszarów turystycznych w średnim i długim okresie w odniesieniu do tworzenia infrastruktury i odpowiadania na potrzeby gości. Mogą one również służyć upowszechnianiu najlepszych praktyk w dziedzinie zintegrowanego zarządzania turystyką i sportem.

6.8 Organizowanie złożonych wydarzeń wymaga wstępnego określenia potencjalnych konfliktów pomiędzy społecznością lokalną a przyjezdnymi w kontekście wykorzystania środków, usług i infrastruktury oraz ich jakości.

⁽¹⁾ COM(2003) 716 final

⁽²⁾ Dz.U. C 32 z 5.02.2004.

6.9 Konieczna będzie ścisła współpraca pomiędzy osobami zajmującymi się promocją, organizatorami, przedstawicielami społeczności lokalnej, przedstawicielami użytkowników końcowych oraz przedstawicielami interesariuszy społecznych, a także ogólnie pomiędzy wszystkimi stronami.

6.10 Wydarzenia sportowe muszą zostać włączone do średnio- i długoterminowego planowania dla ich lokalizacji oraz państw gospodarzy. W szczególności należy rozważyć wpływ, jaki będą one miały na ogólny wizerunek obszaru turystycznego/miejsca imprezy sportowej.

6.11 Dobrze wiadomo, że sezonowa natura turystyki stanowi często barierę dla jej rozwoju. Wydarzenia sportowe pomagają jednak również prowadzić przez cały rok politykę rozwoju turystyki oraz gospodarki turystycznej, maksymalizując dochody i zapewniając stabilne, długoterminowe miejsca pracy.

6.12 Warto ustanowić bieżący system monitorowania obecnych i przyszłych doświadczeń, który pomoże określić model doświadczeń dla planowania i zarządzania imprezami sportowymi i który uwzględni w pełni opisane powyżej czynniki społeczne, ekologiczne i gospodarcze. W szczególności, wydaje się przydatne monitorowanie wykorzystania obiektów oraz wykorzystania struktur i usług powołanych do obsługi konkretnego wydarzenia po jego zakończeniu.

6.13 Ogólnie, EKES podkreśla możliwość podjęcia środków, działań i zaleceń ustanowionych w wieloletnim programie na rzecz trwałej turystyki w Europie poprzez utworzenie Agencji 21 na rzecz sportu i najpopularniejszych lokalizacji imprez sportowych.

6.14 Dobre praktyki i pozytywne doświadczenia planowania i zarządzania wydarzeniami sportowymi w wymiarze turystycznym muszą być systematycznie gromadzone, rozpowszechniane i organizowane w celu największego możliwego powodzenia organizacji przyszłych dużych imprez w UE.

7. Turystyka, sport i kształcenie

7.1 EKES ponownie podkreśla potrzebę wzmocnienia na wszystkich szczeblach celu szkolenia i edukacji jako części polityki sportowo-turystycznej.

7.2 O podejście takie apelowano również w deklaracji w sprawie cech szczególnych sportu załączonej do konkluzji Rady Europejskiej z Nicei z grudnia 2000 r., która podkreślała, że „Wspólnota musi ... uwzględnić społeczne, oświatowe i kulturowe funkcje charakterystyczne dla sportu w celu poszanowania i rozwoju kodeksu etyki i solidarności mającego zasadnicze znaczenie dla zachowania jego roli społecznej”.

7.3 Integrowanie i promowanie pozytywnych wartości wspólnych dla turystyki i sportu może stanowić skuteczny sposób integrowania społeczności, miejscowości i państw.

7.4 Seria imprez rozpoczęta w 2004 r. nabiera więc jeszcze większego znaczenia ze względu na proponowany cel wykorzystania dużych wydarzeń, które będą się cieszyły olbrzymim zainteresowaniem mediów oraz uwagą ze strony instytucji jako nośników rozpowszechniania zasad i wytycznych treningu.

7.5 Skoro UE rozszerza się o 10 nowych członków, takich możliwości będzie coraz więcej. Wykorzystanie sieci środków masowego przekazu umożliwi rozszerzenie i dzielenie się z nowymi Państwami Członkowskimi projektami oświatowymi mającymi na celu zapoznanie z Unią i jej mieszkańcami oraz wymianę wartości opartych na duchu sportu, uczciwej konkurencji i walki.

7.6 Kluczowymi wartościami, które można rozwijać i przekazywać, są między innymi tolerancja, otwarte i przyjazne nastawienie oraz otwarcie na wymianę między różnymi narodami i grupami etnicznymi. Wymiana tych wartości w Unii Europejskiej będzie wymagać: a) odpowiedniego kształcenia w szkołach i kształcenia dorosłych dla osób pracujących w dziedzinie sportu i turystyki i b) intensywnej wymiany doświadczeń, która powinna być promowana. Podróżujący turyści mają wymagania odnośnie wymienionych wartości.

7.7 Szczególny nacisk w odniesieniu do sportu i turystyki należy położyć na upowszechnianie zasady prawa wszystkich grup społecznych — zaś w szczególności grup słabszych: młodzieży, osób starszych, osób niepełnosprawnych — do uprawiania różnych dyscyplin sportu i uczestnictwa w imprezach sportowych w tych dyscyplinach.

7.8 Jak zapisano we wspomnianej już deklaracji w sprawie cech szczególnych sportu, załączonej do konkluzji Rady Europejskiej z Nicei z 2000 r., „dla osób niepełnosprawnych fizycznie lub psychicznie, podejmowanie aktywności fizycznej lub sportowej zapewnia szczególnie korzystne możliwości rozwijania własnych talentów, rehabilitacji, integracji społecznej i solidarności...”.

7.9 Działania te, mające na celu przyniesienie korzyści najsłabszym grupom społecznym, muszą zostać wdrożone przez rządy centralne oraz organy lokalne, federacje narodowe, kluby i stowarzyszenia sportowe, kluby amatorskie i szkoły.

7.10 Szkoły są najbardziej podatnym gruntem dla rozpowszechniania pozytywnych wartości i rozwijania wzajemnego zrozumienia, ponieważ zależność pomiędzy sportem, turystyką a edukacją daje się najlepiej wykorzystać, jeśli działania takie podejmuje się począwszy od dzieci w wieku szkolnym.

7.11 Stąd proponuje się dalsze ułatwianie przemieszczania się uczniów oraz ich wymiany poprzez organizację imprez sportowych obejmujących okazje zapoznania się z lokalną kulturą i życiem.

7.12 Proponuje się również zwiększenie współpracy między Państwami Członkowskimi szczególnie w dziedzinie wymiany informacji o najlepszych praktykach, w tym włączenie turystów sportowych do życia kulturowego i społecznego społeczności goszczących imprezy sportowe, zarówno w celu ograniczenia przemocy i nietolerancji wszelkiego rodzaju, jak i dla stworzenia okazji wzajemnego rozwoju.

7.13 Warto by było również upewnić się, czy istnieje potrzeba kursów rozwijających nowe umiejętności konieczne dla organizacji imprez sportowych i turystycznych uwzględniających wszystkie aspekty wzrostu społecznego, zintegrowanej i zrównoważonego rozwoju, komunikacji i marketingu, które są związane z turystyką.

8. Wnioski wstępne

8.1 Turystyka i sport mogą stać się laboratoriami rozwoju, wymiany i dzielenia pozytywnych wartości, inspirowanych szacunkiem dla innych i ukierunkowanych na wzajemne zrozumienie, tolerancję i akceptację. Dziedziny te w sposób naturalny są przystosowane do realizacji takich zadań, zaś ich rola nabiera szczególnej wagi w kontekście społeczeństwa, które jest coraz bardziej dynamiczne i naznaczone głębokimi zmianami społeczno-kulturalnymi, geopolitycznymi i technologicznymi.

8.2 Turystyka i sport mogą przyczyniać się również znacząco do osiągnięcia celów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej. Ich rosnące oddziaływanie gospodarcze może stać się rzeczywistym kołem napędowym gospodarki Unii Europejskiej, zwłaszcza jeśli w pełni wykorzystane zostaną szanse na rozwój i upowszechnienie umiejętności związanych z tymi dwoma sektorami.

8.3 Włączenie turystyki i sportu do końcowej wersji Konstytucji Europejskiej stanowi historyczny punkt zwrotny dla obu sektorów. EKES wyraża obecnie nadzieję na rozpoczęcie znaczącej aktywności na szczeblu wspólnotowym w tych dwóch obszarach i sugeruje zastosowanie otwartej metody koordynacji dla zapewnienia wymiany umiejętności i wiedzy oraz wymiany doświadczeń i porównań na szczeblu europejskim.

8.4 Sport i turystyka są dwoma złożonymi, odrębnymi sektorami; dlatego bardzo trudno jest badać je równocześnie i

dokonywać porównań gospodarczych i społecznych między nimi. Mając to na uwadze EKES proponuje utworzenie **wspólnej europejskiej agencji monitorującej** oraz banku danych dla potrzeb zbierania i klasyfikowania wiedzy i sprawdzonych praktyk oraz rozpowszechniania ich w Państwach Członkowskich w celu promowania rozwoju w tych dwóch sektorach.

8.5 EKES wyraża również nadzieję, że Unia Europejska promować będzie **analizy i badania naukowe** umożliwiające na szczeblu europejskim analizę porównawczą oddziaływania społecznego, gospodarczego i ekologicznego połączenia turystyki ze sportem.

8.6 Rozprzestrzenienie kultury powszechnego dostępu do turystyki i sportu oraz formułowanie polityki mającej na celu wspieranie tej kultury musi stanowić priorytet dla wszystkich działań rozwojowych w obu sektorach, uwzględniając potrzeby słabszych grup społecznych — młodzieży, osób starszych i osób niepełnosprawnych — oraz grup, które nie posiadają dużych zasobów finansowych. Mając to na uwadze EKES widzi potrzebę kampanii kształtującej świadomość faktu, że dostępność i zrównoważony charakter są koniecznymi warunkami zwiększającymi konkurencyjność podmiotów rynkowych.

8.7 Proponuje się utworzenie **europejskiej agencji turystyki** odgrywającej rolę gwaranta specyfiki tego sektora, analizującej jego problemy, ustanawiającej potencjalne linie rozwoju oraz określającej innowacyjne instrumenty zrównoważonego rozwoju, które powinny zostać włączone do środków strukturalnych UE.

8.8 Turystyka i sport są zjawiskami wielowymiarowymi i złożonymi o wielkim potencjale rozwoju. Niniejsza opinia podtrzymuje potrzebę horyzontalnej integracji tych sektorów na szczeblu europejskim, tak aby przedmiotowy potencjał mógł zostać wykorzystany zarówno w obszarze społeczno-ekonomicznym, jak i kulturalnym. Ponadto EKES podkreśla potrzebę zwracania nieustannej uwagi na zrównoważony charakter wdrażania proponowanych działań, zarówno w świetle wymienionych powyżej aspektów, jak i w rozumieniu ekologicznym.

8.9 EKES zatytułował niniejszą opinię *Deklaracja z Rzymu w sprawie turystyki i sportu*, aby nadać jej wyższą rangę i szerzej ją upowszechnić na wszystkich istotnych imprezach turystycznych i sportowych na szczeblu europejskim.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego europejskiej strategii w dziedzinie nanotechnologii

COM(2004) 338 końcowy

(2005/C 157/03)

Dnia 12 maja 2004 roku Komisja Europejska postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego europejskiej strategii w dziedzinie nanotechnologii

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 10 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był **Antonello Pezzini**.

Na 413. sesji plenarnej w dniu 15 grudnia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, przy 151 głosach za i 1 wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Tło zagadnienia

1.1 Komitet jest świadomy faktu, że niniejsza opinia dotyczy po części nowego zagadnienia, którego słownictwo jest wciąż mało znane, a w każdym razie mało używane. Z tego względu uznano za przydatne przedstawienie szeregu związanych definicji oraz omówienie stanu zaawansowania badań i wdrożeń w dziedzinie nanotechnologii w Stanach Zjednoczonych i w Azji.

1.2 Spis treści

2. Definicje
3. Wprowadzenie
4. Istota propozycji Komisji
5. Główne prace badawcze i rozwojowe prowadzone w Stanach Zjednoczonych i Azji
6. Uwagi ogólne
7. Uwagi szczegółowe
8. Wnioski

2. Definicje

2.1 **Nano** — przedrostek oznaczający jedną miliardową część całości. W tym przypadku przedrostek nano używany jest do określania jednej miliardowej części metra.

2.2 **Mikro** — przedrostek oznaczający jedną milionową część całości. W tym przypadku oznacza on jedną milionową część metra.

2.3 **Nanonauki** — Nanonauki to nowy sposób podejścia do tradycyjnych nauk (chemii, fizyki, biologii molekularnej itp.) oraz badania podstawowej struktury i zachowania się różnych materiałów na poziomie atomowym i molekularnym. Nanonauki zajmują się w istocie badaniem potencjału atomów w różnych dyscyplinach naukowych (¹).

2.4 **Nanotechnologie** — Są to technologie umożliwiające manipulowanie atomami i cząsteczkami w celu tworzenia nowych powierzchni i obiektów, które — ze względu na różną budowę i ułożenie atomów — charakteryzują się własnościami nadającymi się do zastosowania w codziennym życiu (²). Są to technologie operujące w zakresie miliardowych części metra.

2.5 **W uzupełnieniu do powyższej definicji na uwagę zasługuje bardziej szczegółowe zagłębienie się w ten temat z naukowego punktu widzenia. Terminem nanotechnologia** określa się wielokierunkowy sposób podejścia do tworzenia różnorodnych materiałów, mechanizmów i formacji przez sprawowanie nad nimi kontroli w skali nanometrycznej.

2.6 **Nanomechanika** — Wymiary obiektu zaczynają mieć znaczenie przy określaniu jego własności w sytuacji, gdy skala tych wymiarów jest rzędu kilkunastu lub kilkudziesięciu nanometrów (obiekty składające się z kilkudziesięciu lub kilku tysięcy atomów). W tym zakresie wymiarów własności fizyczne i chemiczne obiektu zbudowanego ze 100 atomów żelaza różnią się zasadniczo od własności obiektu zbudowanego z 200 atomów, nawet w przypadku gdy oba te obiekty są zbudowane z takich samych atomów. Jednocześnie mechaniczne i elektromagnetyczne własności ciała stałego zbudowanego z nanocząsteczek różnią się zasadniczo od własności tradycyjnego ciała stałego o takim samym składzie chemicznym, przy czym na te własności mają wpływ cechy poszczególnych cząstek składowych.

2.7 Jest to fundamentalna nowość naukowa i technologiczna, zmieniająca sposób podejścia do wytwarzania i manipulowania budową materiałów we wszystkich dziedzinach nauki i techniki. Nanotechnologia nie jest zatem nową nauką, stojącą w jednym szeregu z chemią, fizyką i biologią, lecz raczej nowym sposobem traktowania chemii, fizyki i biologii.

2.8 Wynika z tego, że materiał lub formacja o budowie nanocząsteczkowej jest zbudowana z zespołów o rozmiarach nanometrycznych (struktury zbudowane z poszczególnych atomów, do których jesteśmy przyzwyczajeni, nie mają już obecnie znaczenia) i w związku z tym posiada pewne własności, które mogą być wbudowane w bardziej złożone struktury. Najwyraźniej zatem modele produkcyjne, zbudowane w oparciu o zespół jednakowych atomów i cząsteczek, powinny zostać zmienione i zastąpione nowym sposobem podejścia, w którym **zasadniczym parametrem** są wymiary.

(¹) Wywiad z Komisarzem Busquinem (streszczenie zamieszczono w IP/04/820 z 29 czerwca 2004 r.).

(²) Patrz przypis 1.

2.9 Rewolucyjny wpływ nanotechnologii można przyrównać do odkrycia nowego układu okresowego pierwiastków, znacznie większego i bardziej skomplikowanego od znanego dotychczas, oraz do stwierdzenia, że można pokonać ograniczenia narzucane przez wykresy równowagi faz (na przykład możliwości mieszania dwóch różnych materiałów).

2.10 Są to zatem technologie „wstępujące”, w których nacisk został przesunięty z poszczególnych funkcji na pewien zespół funkcji. Technologie te znajdują coraz więcej zastosowań w wielu dziedzinach, takich jak na przykład: zdrowie, technika informacyjna, materiałoznawstwo, produkcja, wytwarzanie energii, bezpieczeństwo, przemysł lotniczy i kosmiczny, optyka, akustyka, przemysł chemiczny, przemysł spożywczy i ochrona środowiska.

2.11 Dzięki tym zastosowaniom, z których kilka znalazło się już w powszechnym użytku ⁽³⁾, można realnie stwierdzić, że nanotechnologie mogą w znacznym stopniu poprawić jakość życia i konkurencyjność przemysłu wytwórczego oraz przyczynić się do zrównoważonego rozwoju ⁽⁴⁾.

2.12 **Mikroelektronika** — Jest to dział elektroniki zajmujący się opracowywaniem układów scalonych, budowanych w pojedynczych obszarach półprzewodnikowych z zachowaniem mikroskopijnej dokładności wymiarów. Mikroelektronika jest obecnie w stanie tworzyć pojedyncze elementy o wymiarach rzędu 0,1 mikrometra lub 100 nanometrów ⁽⁵⁾.

2.13 **Nanoelektronika** — Jest to nauka zajmująca się badaniem i produkcją układów tworzonych przy użyciu technologii i materiałów innych niż krzemowe i wykorzystująca do tego celu znacznie różniący się zbiór zasad ⁽⁶⁾.

2.13.1 Nanoelektronika ma wszelkie dane, aby stać się jednym z kamieni węgielnych nanotechnologii, podobnie jak ma to obecnie miejsce z elektroniką w dziedzinach naukowych i procesach przemysłowych ⁽⁷⁾.

2.13.2 Notuje się bardzo szybki rozwój w dziedzinie podzespołów elektronicznych i elektrycznych. Na przestrzeni kilku dekad zawory ustąpiły miejsca półprzewodnikom, procesorom, mikroprocesorom, a obecnie nanoprocesorom, montowanym przy użyciu elementów zbudowanych z kilkuset atomów. Nanoprocesor może przechowywać tyle informacji, ile mieści się w 25 tomach Encyklopedii Britanniki ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Patrz punkt 6.1.5 wniosków.

⁽⁴⁾ Patrz przypis 1.

⁽⁵⁾ Centrum Mikro- i Nanoelektroniki na Politechnice w Mediolanie, prof. Alessandro Spinelli.

⁽⁶⁾ Tamże.

⁽⁷⁾ Łączne inwestycje w nanoelektronikę sięgają obecnie 6 miliardów euro, podzielonych w następujący sposób: 1/3 w nano i mikro, 1/3 w diagnostykę, 1/3 w materiały (źródło: Komisja Europejska, DG Badania).

⁽⁸⁾ Źródło: Komisja Europejska, DG Badania – 2003 r.

2.13.3 Naukowcy i producenci podzespołów elektronicznych szybko zdali sobie sprawę z faktu, że im mniejszy procesor, tym szybszy przepływ informacji ⁽⁹⁾. Nanoelektronika umożliwia zatem znacznie szybsze przetwarzanie informacji i magazynowanie ich na niezmiernie małych przestrzeniach.

2.14 **Skaningowy mikroskop tunelowy** — To urządzenie, którego wynalazcy zostali laureatami Nagrody Nobla, określane jest również mianem „soczewki XXI wieku”. Mikroskop ten umożliwia uzyskiwanie obrazu powierzchni materiałów przewodzących ze zdolnością rozdzielczą rzędu pojedynczego atomu. Podczas pracy końcówka sondy mikroskopu porusza się równolegle nad powierzchnią badanej próbki. Tzw. zjawisko tunelowe powoduje, że elektrony powierzchniowe (a nie atomy) przemieszczają się z powierzchni próbki do końcówki sondy. W wyniku tego ma miejsce przepływ prądu, który wzrasta wraz ze zmniejszaniem się odległości pomiędzy powierzchnią badanej próbki i końcówką sondy. Powstający w ten sposób prąd przekształcany jest za pomocą obliczania wysokości, w wyniku czego uzyskuje się przedstawioną w nanometrycznej skali topografię powierzchni badanego materiału.

2.14.1 **Zjawisko tunelowe** — W mechanice tradycyjnej cząsteczka posiadająca pewną ilość energii nie może wydostać się z dziury, o ile nie ma dostatecznie dużej energii, aby z niej wyskoczyć. Jednak w mechanice kwantowej, ze względu na zasadę nieoznaczoności, sytuacja jest całkiem odmienna. Gdy cząsteczka jest uwięziona w dziurze, stopień niepewności co do jej położenia jest niski i w rezultacie niepewność dotycząca jej prędkości jest bardzo duża. Istnieje zatem pewne prawdopodobieństwo, że cząsteczka może mieć dość energii, aby uciec z dziury, pomimo faktu, że jej średnia energia byłaby zbyt mała, aby tak się mogło stać ⁽¹⁰⁾.

2.15 **Nanorurki węglowe** — Jest to produkt specjalnego sposobu składania atomów węgla. Nanorurki węglowe należą do najbardziej wytrzymałych i najlżejszych spośród znanych obecnie materiałów. Są one sześciokrotnie lżejsze i stukrotnie bardziej wytrzymałe od stali. Ich średnica wynosi kilka nanometrów, długość zaś może znacznie przekraczać kilka mikronów ⁽¹¹⁾.

2.16 **Samogromadzenie się makrocząstek** — Jest to procedura stosowana w laboratoriach w celu naśladowania natury: „wszystko co żyje powstało przez samogromadzenie się”. Procedura samogromadzenia się tworzy obszary wzajemnego oddziaływania pomiędzy układami elektronicznymi i tkankami biologicznymi oraz stanowi łącznik pomiędzy informatyką i biologią. Celem, który jak uważają naukowcy, nie jest zbyt odległy, jest przywrócenie słuchu niesłyszącym i wzroku niewidomym ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Patrz punkt 3.3.1.

⁽¹⁰⁾ Tullio Regge: „Il vuoto dei fisici”, L’Astronomia, nr 18 wrzesień-październik 1982 r.

⁽¹¹⁾ Źródło: Komisja Europejska, DG Badania, 2003 r.

⁽¹²⁾ Różnorodne eksperymenty znajdują się już na znacznie zaawansowanym etapie, a jednym z dotychczasowych osiągnięć jest ustanowienie swego rodzaju „dialogu” pomiędzy neuronem ślimaka i elektronicznym procesorem.

2.17 **Biomimetyka** ⁽¹³⁾ — Jest to nauka badająca prawa stanowiące podwaliny budowy cząsteczek występujących w naturze. Znajomość tych praw mogłaby umożliwić tworzenie **sztucznych nanosilków**, zbudowanych na takich samych zasadach jak te, które istnieją w naturze ⁽¹⁴⁾.

3. Wprowadzenie

3.1 EKES docenia klarowność, z jaką naszkicowano komunikat dotyczący nanotechnologii, i podziela punkt widzenia Komisji, iż należy bezzwłocznie wnieść znaczący wkład w przedmiotową debatę. EKES przyjmuje również z zadowoleniem fakt opublikowania wielu tekstów, w tym również na płytach CD-ROM, skierowanych zarówno do ekspertów, jak też do młodzieży.

3.1.1 W szczególności edukacyjne płyty CD-ROM są wyjątkowo użytecznym środkiem rozpowszechniania niezbędnych informacji na temat nanotechnologii wśród szerokiej, niejednokrotnie niedoinformowanej, młodej publiczności.

3.2 EKES uważa, że informacje na ten temat, mogące zapoczątkować nowe i owocne odkrycia w wielu dziedzinach codziennego życia, powinny być upowszechniane z użyciem najpowszechniej stosowanego i najbardziej przystępnego słownictwa. Ponadto badania nad nowymi produktami muszą być dostosowane do potrzeb i wymagań konsumentów, z jednoczesnym uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju.

3.2.1 Szczególną rolę mają tu do odegrania dziennikarze i wydawcy mediów, gdyż to oni właśnie jako pierwsi rozpowszechniają wiadomości dotyczące wielkich sukcesów, podczas gdy naukowcy rzucają wyzwania nauce w celu uzyskania rzeczywistych wyników prowadzonych badań.

3.2.2 Bieżące wskaźniki postępu w dziedzinie nanotechnologii skupiają się na czterech głównych wątkach: 1) publikacjach ⁽¹⁵⁾; 2) patentach; 3) uruchamianiu nowej działalności gospodarczej; 4) obrocie. UE prowadzi w dziedzinie publikacji z wynikiem 33 %, na drugim zaś miejscu znajduje się USA z wynikiem 28 %. Brak jest dokładnych danych liczbowych dotyczących Chin, wydaje się jednak, iż liczba publikacji w tym kraju stale rośnie. Stany Zjednoczone zajmują pierwsze miejsce w dziedzinie patentów z wynikiem 42 %, na drugim miejscu plasuje się UE z wynikiem 36 %. Jeśli chodzi o uruchamianie nowych przedsiębiorstw, to na każde 1000 firm zajmujących się rzeczywistą działalnością nanotechniczną, 600 zostaje powołanych do życia w USA, 250 zaś w Unii Europejskiej.

⁽¹³⁾ Z języka greckiego *mimesis* – naśladować naturę.

⁽¹⁴⁾ Na przykład niezależny ruch plemników.

⁽¹⁵⁾ Są to jednak raczej dane ilościowe niż jakościowe. Przydatne byłoby przeprowadzenie bardziej dogłębnej analizy szacunkowej, takiej jak ta, do której odwołuje się brytyjskie Royal Society.

W ogólnym ujęciu dane dotyczące obrotów wskazują na możliwość wzrostu z obecnego poziomu 50 miliardów euro do poziomu około 350 miliardów euro w 2010 roku, aby w 2015 roku osiągnąć poziom jednego biliona euro ⁽¹⁶⁾.

3.3 Nanotechnologia i nanonauka wyznaczają nie tylko nowy sposób podejścia do materiałoznawstwa i inżynierii, są one przede wszystkim najbardziej obiecującymi i najważniejszymi wielokierunkowymi narzędziami, oferującymi systemy produkcyjne, wysoce nowatorskie rozwiązania i dalekosiężne zastosowania dla różnych sfer społecznych.

3.3.1 W skali nanometrycznej konwencjonalne materiały uzyskują cechy różniące je od ich odpowiedników w skali makroskopowej, umożliwiając w ten sposób tworzenie systemów charakteryzujących się lepszym funkcjonowaniem i lepszymi osiągnięciami eksploatacyjnymi. Zasadnicze nowatorstwo nanotechnologii polega na fakcie, że przez zmniejszanie skali materiału uzyskuje się zmianę jego własności fizycznych i chemicznych. *Umożliwia to wprowadzanie w życie strategii produkcyjnych podobnych do metod stosowanych przez naturę w celu tworzenia złożonych systemów; strategii charakteryzujących się racjonalnym wykorzystaniem energii i minimalizacją zapotrzebowania na surowce oraz zmniejszeniem do minimum odpadów poprodukcyjnych* ⁽¹⁷⁾.

3.3.2 Procesy produkcyjne związane z nanotechnologią powinny zatem cechować się nowym sposobem podejścia, w pełni uwzględniającym te nowe własności, tak aby zapewnić czerpanie maksymalnych korzyści przez europejski system gospodarczy i społeczny.

3.4 Nanotechnologiczny sposób podejścia przenika do każdego sektora produkcyjnego. Do sektorów, które aktualnie stosują nanotechnologię w pewnych procesach produkcyjnych, należą: elektronika ⁽¹⁸⁾, chemia ⁽¹⁹⁾, farmaceutyka ⁽²⁰⁾, mechanika ⁽²¹⁾ oraz sektor motoryzacyjny, lotniczy i kosmiczny ⁽²²⁾, wytwórczy ⁽²³⁾ i kosmetyczny.

3.5 Nanotechnologie mogłyby w dużym stopniu ułatwić Unii Europejskiej osiągnięcie celów wyznaczonych przez Radę Europejską w Strategii Lizbońskiej — dzięki rozwojowi społeczeństwa opartego na wiedzy — i przekształcić się w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną siłę napędową światowego przemysłu, z jednoczesnym uwzględnieniem ochrony środowiska, promowania spójności oraz tworzenia nowych firm, miejsc pracy wymagających wyższych kwalifikacji i nowych profili zawodowych i szkoleniowych.

⁽¹⁶⁾ Źródło: Komisja Europejska, DG Badania.

⁽¹⁷⁾ Źródło: Uniwersytet Mediolański, Wydział Fizyki, Interdyscyplinarny Ośrodek ds. Materiałów i Interfejsów o Budowie Nanocząsteczkowej.

⁽¹⁸⁾ Patrz Technologiczna mapa nanoelektroniki, Komisja Europejska, Program IST, Rozwijające się i przyszłe technologie, wyd. II, 2000 r.

⁽¹⁹⁾ Nanostrukturalne domieszki do polimerów, farb i środków smarowych.

⁽²⁰⁾ Nanostrukturalne nośniki dla aktywnych składników, systemy diagnostyczne.

⁽²¹⁾ Obróbka powierzchni elementów metalowych, mająca na celu zwiększenie ich wytrzymałości i poprawę własności eksploatacyjnych.

⁽²²⁾ Pneumatyka, materiały konstrukcyjne, systemy sterowania i kontroli.

⁽²³⁾ Wieloletnie środki finansowe przewidywane przez ustawę z dnia 3 grudnia 2003 roku podzielone zostały w następujący sposób:

3.6 Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europa miałaby szansę znalezienia się w korzystnej sytuacji, musi jednak najpierw doprowadzić do zdobycia przez europejski przemysł i społeczeństwo rzeczywistej przewagi konkurencyjnej oraz zapewnić uzyskiwanie wystarczającej stopy zwrotu z niezbędnych wysokich inwestycji w badania naukowe.

3.6.1 Prawdziwym problemem jest konieczność zrozumienia strategicznej ważności tych technologii, dotyczących rozległych sektorów gospodarki i społeczeństwa. Zasadnicze znaczenie w dziedzinie nanotechnologii i nanonauk ma również stosowanie odpowiednio skojarzonych zasad postępowania, przy jednoczesnym przekazaniu znacznych środków finansowych i zapewnieniu wsparcia ze strony sektora prywatnego, przemysłowego, finansowego i szkoleniowego.

4. Istota wniosku Komisji

4.1 Zamiarem Komisji, przedstawionym w przedmiotowym komunikacie, było zapoczątkowanie na poziomie instytucjonalnym debaty na temat podjęcia spójnej inicjatywy, mającej na celu:

- zwiększenie inwestycji i poprawę koordynacji B&R w celu lepszego przemysłowego wykorzystania nanotechnologii, przy jednoczesnym utrzymaniu naukowej doskonałości i konkurencyjności;
- rozwój światowej klasy, nastawionej na rywalizację infrastruktury B&R (tzw. „biegunów doskonałości”), uwzględniającej potrzeby zarówno przemysłu, jak też organizacji prowadzących badania naukowe;
- promowanie interdyscyplinarnego kształcenia i szkolenia personelu zajmującego się badaniami naukowymi, z jednoczesnym położeniem nacisku na bardziej przedsiębiorczy sposób myślenia;
- zapewnienie korzystnych warunków transferu technologii i nowości, tak aby europejska doskonałość w dziedzinie B&R przekładała się na przynoszące zyski produkty i procesy;
- włączenie względów społecznych do procesu B&R na wczesnym etapie działalności;
- poświęcenie zawnazas należytej uwagi wszelkim potencjalnym zagrożeniom dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego i konsumenta przez generowanie danych potrzebnych do oceny ryzyka, przeprowadzanie oceny ryzyka na każdym etapie cyklu życia produktów wytwarzanych w oparciu o nanotechnologię oraz dostosowywanie istniejących metodologii i w razie potrzeby opracowywanie nowatorskich rozwiązań;
- uzupełnianie wyżej wymienionych działań o właściwą współpracę i podejmowanie inicjatyw na poziomie międzynarodowym.

4.2 W bardziej szczegółowym ujęciu Komisja proponuje:

- ustanowienie Europejskiej Strefy Badawczej w dziedzinie nanotechnologii;
- budowę podstawowych i specjalistycznych obiektów badawczych oraz wysokiej jakości obiektów uniwersytec-

kich dostępnych dla przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP);

- dokonanie poważnych inwestycji w zasoby ludzkie na poziomie UE/Państwo Członkowskie;
- udzielanie wsparcia przemysłowym systemom innowacji, uzyskiwania patentów, metrologii i normalizacji, tworzeniu uregulowań prawnych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa, zdrowia publicznego, ochrony środowiska naturalnego oraz konsumentów i inwestorów w celu zapewnienia właściwego rozwoju;
- konsolidacja dialogu pomiędzy środowiskiem naukowym i społeczeństwem, w oparciu o wzajemne zaufanie i trwałe prowadzenie otwartych rozmów;
- utrzymywanie i rozszerzanie dobrej i właściwie zorganizowanej międzynarodowej współpracy, z zastosowaniem wspólnej nomenklatury i kodeksów postępowania oraz uzgodnionych działań, których celem byłoby niedopuszczenie do wyłączenia kogokolwiek z procesu rozwoju nanotechnologii;
- koordynowanie na poziomie wspólnotowym stosowanych strategii i środków mających na celu prowadzenie wspólnej polityki, wsparte odpowiednimi środkami finansowymi i zasobami ludzkimi.

5. Najważniejsze prace badawczo-rozwojowe w USA, Azji i Oceanii

5.1 W USA, w celu koordynacji działań pewnej liczby amerykańskich agencji pracujących w dziedzinie nanotechnologii, wprowadzono w życie w 2001 roku program dotyczący badań podstawowych i stosowanych, noszący nazwę National Nanotechnology Initiative (NNI). Środki finansowe przekazane na rozwój tego programu w roku budżetowym 2005 sięgnęły kwoty ponad miliarda dolarów, co stanowi podwojenie początkowego budżetu z 2001 roku. Główne cele tego finansowania są następujące: prowadzenie podstawowych i stosowanych badań naukowych, rozwój centrów doskonałości i infrastruktury oraz ocena i weryfikacja wynikających stąd konsekwencji dla społeczeństwa, szczególnie z punktu widzenia etyki, norm prawnych oraz zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, w uzupełnieniu do rozwoju zasobów ludzkich.

5.1.1 Program NNI finansuje bezpośrednio 10 agencji federalnych i koordynuje działania różnych innych agencji. Narodowa Fundacja Naukowa (NSF), Biuro ds. Nauk o Podstawowych Energiach przy Departamencie Energii (DOE), Departament Obrony (DoD) oraz Narodowe Instytuty Zdrowia (NIH) dysponują obecnie znacznie większymi budżetami, przeznaczonymi głównie na nanotechnologię. Szczególnie wielkie sumy zainwestował Departament Energii, który wznosił pięć ważnych obiektów, tzn. ośrodków naukowo-badawczych zajmujących się nanotechnologią, otwartych dla naukowców spośród całej społeczności naukowej. W międzyczasie realizowany przez Departament Obrony program w dziedzinie nanotechnologii znacznie rozrósł się w ciągu ostatnich lat, na przykład w wyniku realizowania usług zleczanych przez amerykańskie siły zbrojne.

5.1.2 Realizacja tych poważnych osiągnięć stała się możliwa dzięki przyjęciu w grudniu 2003 roku podstawowej ustawy dotyczącej amerykańskiej polityki w dziedzinie nanotechnologii, znanej pod nazwą „21st Century Nanotechnology Research and Development Act”. Na mocy tego prawa założono między innymi Krajowe Biuro Koordynacyjne ds. Nanotechnologii, któremu powierzono następujące zadania:

- ponowne zdefiniowanie celów, priorytetów i parametrów podlegających ocenie;
- koordynacja działań agencji i innej działalności na szczeblu federalnym;
- inwestowanie w programy B&R w dziedzinie nanotechnologii i nauk pokrewnych;
- zorganizowanie, na zasadach konkurencyjności, interdyscyplinarnych ośrodków naukowo-badawczych prowadzących prace w dziedzinie nanotechnologii, zlokalizowanych w różnych miejscach geograficznych, bez wykluczania możliwości udziału sektora państwowego i przemysłowego;
- spowodowanie wzrostu zastosowań w sektorze prywatnym, z uwzględnieniem działań prowadzących od uruchamiania nowych przedsiębiorstw;
- zapewnienie środków na rozwój edukacji i autoryzowanych szkoleń, przyczyniających się do tworzenia i konsolidacji technicznej i inżynierskiej kultury w nanonaukach;
- przestrzeganie aspektów etycznych, prawnych i środowiskowych w odniesieniu do rozwoju nanotechnologii oraz organizowanie konferencji i debat, mających na celu osiągnięcie jednomyślnego stanowiska z opinią publiczną i społeczeństwem obywatelskim;
- promowanie wspólnego wykorzystywania informacji przez środowisko akademickie i przemysł, państwo, administrację centralną i władze regionalne;
- opracowanie planu korzystania z programów federalnych, takich jak „Small Business Innovation Research Program” oraz „Small Business Technology Transfer Research Program” w celu utrzymania wszechogarniającego rozprzestrzenienia się nanotechnologii w obrębie całej tkanki przemysłowej i inwestycyjnej, niezależnie od wielkości przedsiębiorstw biorących udział w tych programach.

5.1.3 W celu wzmocnienia wspomnianego wyżej ustawodawstwa Narodowy Instytut Norm i Technologii (NIST) zapoczątkował specjalny program, mający na celu rozwój wytwórczości w sektorze nanotechnologii i skupiający się na: metrologii, niezawodności i normach jakościowych, kontroli procesu technologicznego i najlepszych praktykach wytwarzania. Projekt o nazwie „Manufacturing Extension Partnership” (partnerstwo na rzecz rozwoju wytwórczości) również przyczyni się do upowszechniania wyników tego programu wśród MSP.

5.1.4 Wspomniane wyżej prawo uwzględnia również ustanowienie informacyjnej izby rozrachunkowej, której zadaniem jest:

- zarządzanie komercjalizacją nanotechnologii oraz transfer technologii i nowych koncepcji do produktów komercyjnych i militarnych,
- prezentowanie najlepszych praktyk uniwersytetów oraz laboratoriów sektora państwowego i prywatnego, z zamiarem ich przekazania do użytku komercyjnego.

5.1.5 Istnieją również plany dotyczące utworzenia amerykańskiego ośrodka gotowości nanotechnologicznej (American Nanotechnology Preparedness Center), którego celem byłoby prowadzenie i koordynacja badań oraz gromadzenie i rozpowszechnianie wyników badań dotyczących etycznych, prawnych, edukacyjnych i środowiskowych implikacji rozwoju nanotechnologii oraz jego wpływu na zatrudnienie, a także podejmowanie działań mających na celu zapobieżenie możliwości wystąpienia negatywnych skutków.

5.1.6 Wreszcie, ustanowiona prawnie struktura organizacyjna uzupełniona jest przez założenie ośrodka ds. wytwórczości nanomateriałów (Center for Nanomaterials Manufacturing), mającego na celu wspieranie, prowadzenie i koordynację badań naukowych dotyczących nowych technologii wytwarzania oraz gromadzenie i rozpowszechnianie wyników tych badań w celu umożliwienia ich transferu do amerykańskich ośrodków przemysłowych.

5.1.7 Wspomniane wyżej prawo uwzględnia również wyasygnowanie odpowiednich środków finansowych w latach 2005-2008, przeznaczonych dla głównych agencji i służb federalnych, takich jak NSF, DOE, NASA i NIST ⁽²⁴⁾.

5.2 Po ogłoszeniu amerykańskiego programu NNI nastąpiły istotne zmiany w polityce dotyczącej badań naukowych i rozwoju technologicznego w krajach Azji i Pacyfiku; podjęte zostały decyzje mające na celu umożliwienie temu regionowi zajęcie silniej pozycji w rozwoju nanotechnologii. Nanotechnologii przyznano najwyższy priorytet w kilku krajach regionu Azji i Pacyfiku, przy czym ogólne wydatki przeznaczone na ten cel przekroczyły w 2003 roku kwotę 1,4 miliarda USD. 70 % tej kwoty dotyczy Japonii, ale znaczące inwestycje poczyniono również w Chinach, Południowej Korei, Tajwanie, Hong Kongu, Indii, Tajlandii, Wietnamie i Singapurze, nie mówiąc już o Australii i Nowej Zelandii.

⁽²⁴⁾ Materiały techniczne i inteligentne.

(a) **Narodowa Fundacja Naukowa (NSF)**

- (1) 385 000 000 USD na rok 2005
- (2) 424 000 000 USD na rok 2006
- (3) 449 000 000 USD na rok 2007
- (4) 476 000 000 USD na rok 2008

(b) **Departament Energii (DOE)**

- (1) 317 000 000 USD w roku budżetowym 2005
- (2) 347 000 000 USD w roku budżetowym 2006
- (3) 380 000 000 USD w roku budżetowym 2007
- (4) 415 000 000 USD w roku budżetowym 2008

(c) **Narodowa Agencja ds. Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (NASA)**

- (1) 34 100 000 USD na rok 2005
- (2) 37 500 000 USD na rok 2006
- (3) 40 000 000 USD na rok 2007
- (4) 42 300 000 USD na rok 2008

(d) **Narodowy Instytut Norm i Technologii (NIST)**

- (1) 68 200 000 USD na rok 2005
- (2) 75 000 000 USD na rok 2006
- (3) 80 000 000 USD na rok 2007
- (4) 84 000 000 USD na rok 2008

(e) **Agencja Ochrony Środowiska (EPA)**

- (1) 5 500 000 USD w roku budżetowym 2005
- (2) 6 050 000 USD w roku budżetowym 2006
- (3) 6 413 000 USD w roku budżetowym 2007
- (4) 6 800 000 USD w roku budżetowym 2008

5.3 Już w połowie lat 80. Japonia uruchomiła pewną liczbę programów o czasie trwania od 5 do 10 lat w dziedzinie nanonauki i nanotechnologii. W 2003 roku budżet przeznaczony na program badawczo-rozwojowy w dziedzinie nanotechnologii i materiałów wynosił 900 milionów USD, ale tematy związane z nanotechnologią obecne są również w naukach biologicznych oraz w programach dotyczących ochrony środowiska naturalnego i społeczeństwa informacyjnego. W związku z tym całkowity budżet przeznaczony dla tego sektora w 2003 roku sięgnął niemal 1,5 miliarda USD, przy wzroście o około 20 % w 2004 roku. Silną obecność na tym polu zaznacza również japoński sektor prywatny, reprezentowany przez dwa główne przedsiębiorstwa handlowe: Mitsui & Co oraz Mitsubishi Corporation. Większość ważniejszych japońskich firm, takich jak NEC, Hitachi, Fujitsu, NTT, Toshiba, Sony, Sumitomo Electric, Fuji Xerox itp., poczyniła duże inwestycje w dziedzinie nanotechnologii.

5.3.1 W ramach bieżącego planu 5-letniego, obejmującego lata od 2001 do 2005, Chiny zarezerwowały na nanotechnologię budżet sięgający około 300 milionów USD. Według słów chińskiego ministra nauki i techniki w tym sektorze aktywnych jest około 50 uniwersytetów, 20 instytutów i ponad 100 przedsiębiorstw. W celu zapewnienia odpowiedniej platformy dla nanotechnologii nastawionej na produkcję rynkową, pomiędzy Pekinem i Szanghajem założono ośrodek techniczny i bazę przemysłu nanotechnicznego. Ponadto rząd chiński zarezerwował kwotę 33 milionów USD na założenie krajowego centrum badawczego ds. nanonauk i nanotechnologii w celu zapewnienia lepszej koordynacji badań naukowych prowadzonych w tym sektorze.

5.3.2 W 2002 roku Chińska Akademia Nauk (CAS) założyła ośrodek o nazwie Casnec (Ośrodek Techniczny ds. Nanotechnologii przy CAS), z ogólnym budżetem 6 milionów USD, pełniący rolę platformy służącej do przyspieszania komercjalizacji nanonauki i nanotechnologii. Dwa główne źródła finansowania nanotechnologii w Hong Kongu to Grant Research Council oraz Innovation and Technology Fund, których ogólny budżet w okresie od 1998 do 2002 roku wyniósł 20,6 miliona USD. W latach 2003 i 2004 Uniwersytet Nauki i Techniki w Hong Kongu oraz Uniwersytet Politechniczny w Hong Kongu przyznały swoim własnym ośrodkom ds. nanotechnologii blisko 9 milionów USD.

5.3.3 Tymczasem w Australii i Nowej Zelandii Australijska Rada Badań Naukowych (ARC) podwoiła w ciągu ostatnich pięciu lat swoje środki finansowe przeznaczone na opracowywanie konkurencyjnych projektów i planuje założenie w różnych miejscach ośmiu centrów doskonałości z zamiarem prowadzenia bardziej dogłębnych badań nad takimi tematami, jak kwantowa technika komputerowa, optyka kwantowa, fotowoltaika, zaawansowana fotonika i zaawansowane systemy optyczne.

5.3.4 Nowozelandzki instytut MacDiarmid Institute for Advanced Materials and Nanotechnology pełni rolę krajowego koordynatora ds. wysokopoziomowych badań i szkoleń dotyczących materiałoznawstwa i nanotechnologii, działając w oparciu o ścisłą współpracę między uniwersytetami i różnymi partnerami, w tym również takimi partnerami jak Industry Research Ltd (IRL) oraz Instytut Nauk Geologicznych i Nuklearnych (IGNS).

5.3.5 Instytut MacDiarmid skupia się w szczególności na następujących sektorach: nanoinżynieria materiałowa, optoelektronika⁽²⁵⁾, nadprzewodniki, nanorurki węglowe, materiały lekkie i ciecz nienewtonowskie, systemy sensoryczne i obrabowane oraz nowe materiały do magazynowania energii.

6. Uwagi ogólne

6.1 Nagły wzrost zainteresowania zagadnieniami nanotechnologii na całym świecie, w takim samym stopniu w Ameryce, Azji i Oceanii, stanowi dowód na to, że jest już najwyższy czas, aby Europa podjęła systematyczne i skoordynowane działania, których celem będzie zapewnienie środków wspólnotowego i krajowego finansowania podstawowych i stosowanych badań naukowych oraz szybkiego transferu wyników tych badań do nowych produktów, procesów i usług.

6.2 Wspólna europejska strategia powinna opierać się na:

- spotęgowaniu wspólnych badań naukowych i rozwoju technologicznego BRT, organizowaniu prezentacji i szkoleń, jako części inicjatywy zmierzającej do ustanowienia Europejskiej Strefy Innowacyjności i Badań Naukowych;
- maksymalizacji wzajemnego oddziaływania na siebie przemysłu i środowiska akademickiego (badania naukowe, kształcenie i zaawansowane szkolenia);
- przyspieszeniu rozwoju zastosowań przemysłowych i wielosektorowych, a także gospodarczego, społecznego, prawnego, regulacyjnego, fiskalnego i finansowego kontekstu, do którego muszą być odpowiednio dopasowane działania nowatorskich przedsiębiorstw oraz profile zawodowe;
- ochronie interesów etycznych, środowiskowych, zdrowotnych i dotyczących bezpieczeństwa przez cały okres życia zastosowań naukowych; promowaniu relacji ze społeczeństwem obywatelskim i regulacji kwestii dotyczących metrologii i opracowania norm technicznych;
- rozszerzeniu europejskiej koordynacji polityki, środków, struktury i sieci w celu utrzymania i dalszego doskonalenia aktualnych konkurencyjnych poziomów rozwoju w dziedzinie nauki, techniki i wdrażania gotowych opracowań;
- bezzwłocznym zaangażowaniu nowych Państw Członkowskich w proces badania i stosowania nanonauki, za pomocą ukierunkowanych działań, przy wykorzystaniu środków finansowych zapewnianych przez EFRR i EFS⁽²⁶⁾ oraz wspólne programy, zarządzane przez istniejące akredytowane ośrodki badawcze działające w UE⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Optoelektronika jest techniką łączącą w sobie dziedziny optyki i elektroniki. Zajmuje się badaniem mechanizmów konwersji sygnałów elektrycznych na sygnały optyczne i vice versa (odtworzenie CD, systemy laserowe itp.).

⁽²⁶⁾ EFRR, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: jeden z funduszy strukturalnych, który – w świetle Priorytetu IV (systemy rozwoju lokalnego) – może być wykorzystywany do finansowania placówek naukowych i sprzętu do badań naukowych. EFS, Europejski Fundusz Społeczny, kolejny fundusz strukturalny, który – w świetle Priorytetu III (zasoby ludzkie) – może być wykorzystywany do finansowania kształcenia naukowców oraz doskonalenia zawodowego przedsiębiorców.

⁽²⁷⁾ Na płytach CD-ROM oraz w aktualnych publikacjach Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych zamieszczono szeroką panoramę europejskich ośrodków badawczych wraz z ich specjalizacją. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej: <http://cordis.lu/nanotechnology>

6.3 Osiągnięcie dużej masy krytycznej i wysokiej wartości dodanej powinno utorować drogę do ustanowienia i rozwoju wspólnej strategii. Przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe, szczególnie niewielkie, powinny umieć wykorzystywać rezultaty takiej strategii dla swojego własnego nowatorskiego i konkurencyjnego rozwoju, z jednoczesnym wnoszeniem własnego wkładu przez przyczynianie się do powstawania ponad europejskich sieci doskonałości wraz z uniwersytetami, państwowymi i prywatnymi ośrodkami badawczymi oraz organami finansowymi.

6.4 Rozwój tej strategii musi być silnie połączony z rozwojem społeczeństwa. Oznacza to, że stosowana strategia musi być solidnie uzasadniona ważnym wkładem, wnoszonym nie tylko w konkurencyjność opartej na wiedzy gospodarki europejskiej, ale również i nade wszystko wkładem wnoszonym w zdrowie, ochronę środowiska naturalnego, bezpieczeństwo i jakość życia społeczeństwa europejskiego. Oznacza to również konieczność określenia zapotrzebowania na nanotechnologie, których zadaniem byłoby rozwiązanie problemów społeczeństwa, przedsiębiorstw i organizacji, ponieważ te właśnie obszary najbardziej potrzebują rzeczywistych rozwiązań.

6.5 Niezbędne jest uzyskanie zaangażowania się całego społeczeństwa. Będzie to wymagało zapewnienia przejrzystości i bezpieczeństwa w prowadzonym procesie wdrażania nanotechnologii, poczynając od podstawowych badań, aż do zastosowania uzyskanych wyników oraz ich prezentacji i wdrożenia w nowatorskich produktach i usługach rynkowych. Będzie to również wymagało osiągnięcia klarownych i zrozumiałych uzgodnień z ogółem społeczeństwa, gwarantujących, że cały cykl życia produktów wytwarzanych w oparciu o nanotechnologię, łącznie z ich utylizacją, podlegać będzie kontroli i ciągłej ocenie ryzyka.

6.6 Niezbędne będzie wypracowanie w tym sektorze pozytywnych stosunków między środowiskiem naukowym i społeczeństwem, aby uniknąć możliwości powstawania barier lub stagnacji w rozwoju nanotechnologii, w odróżnieniu od tego, co miało miejsce ostatnio podczas rozwoju innych nowych technologii.

6.7 Zasadnicze znaczenie ma również utworzenie europejskich placówek i nowych wielokierunkowych profili naukowych i akademickich. Będzie to również oznaczało zdobycie pełnego zaufania kontrybutorów i twórców linii postępowania, którzy muszą mieć świadomość pozytywnego wpływu rewolucji nanotechnicznej.

6.8 Rozwój nanotechnologii stanowi zatem nie tylko poważne wyzwanie w kategoriach intelektualnych i naukowych, lecz jest przede wszystkim wyzwaniem dla ogółu społeczeństwa. Zjawiska, na podstawie których opracowano

naukowe zasady, na poziomie nano ulegają zmianie, zwiększeniu, zmniejszeniu lub wyeliminowaniu, z konsekwencjami, które mogą mieć — niekiedy zasadniczy — wpływ na zastosowania. Opracowywane są nowe techniki produkcyjne, nowe podejścia, odmienne rodzaje usług i nowe zawody związane z nanotechnologią.

6.8.1 Ta szybka transformacja wymaga opracowania pewnej strategii wykształcenia i/lub doskonalenia zawodowego kierownictwa najwyższego szczebla, tak aby osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji potrafiły właściwie zarządzać w tym okresie przejściowym, ustanawiać nowe formy zarządzania całym procesem, tworzyć nowe profile zawodowe i przyciągać najlepsze umysły, na światowym poziomie.

6.9 W świetle wyzwań stawianych przez tę nową rewolucję techniczną, finansowe perspektywy Wspólnoty w latach 2007-2013, opublikowane niedawno przez Komisję, powinny zostać poddane ponownej ocenie i odpowiednio skorygowane. Wystarczy powiedzieć, że Kongres Amerykański zatwierdził przeznaczony na rozwój nanotechnologii budżet w wysokości ponad 700 milionów euro na sam tylko rok budżetowy 2004. Według szacunków amerykańskiej Narodowej Fundacji Naukowej (NSF) cywilne inwestycje, poczynione w tym sektorze w 2003 roku przez różne organizacje rządowe na całym świecie, przekroczyły kwotę 2700 milionów euro i były rozłożone w następujący sposób:

- około 700 milionów euro w Stanach Zjednoczonych (uzupełnionych o dalsze 250 milionów euro przekazanych do dyspozycji Departamentu Obrony, DoD);
- 720 milionów euro w Japonii;
- poniżej 600 milionów euro w Europie, wliczając w to Szwajcarię;
- około 720 milionów euro w pozostałych krajach świata.

6.10 Jeśli chodzi o przyszłość, to wzrost światowej produkcji przemysłowej w tym sektorze szacuje się na około 1000 miliardów euro w okresie od 10 do 15 lat, zaś wymagane dodatkowe wykwalifikowane zasoby ludzkie w tym sektorze szacuje się na ponad dwa miliony ludzi.

6.10.1 Stanowi to potwierdzenie zasady głoszącej, że nanotechnologia = rozwój strategii na rzecz zatrudnienia⁽²⁸⁾. Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy oceniany będzie w stosunku do jego zdolności do szybkiego i inteligentnego wykorzystywania nowych źródeł zatrudnienia i postępu.

6.11 Aby zatem strategia UE mogła odnieść na tym polu sukces, niezbędne jest zbudowanie odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich oraz ich właściwa koordynacja na poziomie wspólnotowym.

⁽²⁸⁾ Patrz proces luksemburski (1997 r.), proces z Cardiff (1998 r.), proces koloński (1999 r.) i proces lizboński (2000 r.), dotyczące wykorzystania rozwoju do zwiększenia i poprawy zatrudnienia.

6.12 Zarówno w Azji, jak i w Stanach Zjednoczonych nieodzowne okazało się zastosowanie połączonego podejścia do różnych sposobów postępowania, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na rozwój tego sektora, aby aktywnie zaspokoić potrzeby tej nowej przedsiębiorczości, nowego szkolenia i nowych ram regulacyjnych i techniczno-prawnych.

6.13 Jak wykazały liczne przeprowadzone dotąd badania ⁽²⁹⁾, nanotechnologia umożliwia produkcję, manipulowanie i pozycjonowanie obiektów, zapewniając również proaktywne techniczne podejście na wielką skalę, przy konkurencyjnych kosztach przetwarzania i produkcji.

6.14 W dalszej perspektywie nauka będzie w stanie zapewnić instrumenty umożliwiające składanie nanoobektów, tak że będą one mogły tworzyć złożone systemy, zdolne do wykonywania funkcji, których nie mogłyby wykonać ich indywidualne części składowe. Czas zrealizowania i wprowadzenia na rynek tego docelowego zadania trudno jeszcze ocenić, cel ten musi jednak zostać osiągnięty przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów wspierających.

6.15 Wyprodukowano szereg „inteligentnych” materiałów ⁽³⁰⁾, które są już dostępne dla konsumentów:

- wysokowytrzymałe materiały przeznaczone dla sektora motoryzacyjnego oraz lotniczego i kosmicznego;
- wysokosprawne środki smarne;
- nanocząstki zmniejszające tarcie;
- obróbka powierzchniowa części mechanicznych;
- niezmiernie małe moduły pamięci *Intelligent Stick* o pojemności 1000 MB ⁽³¹⁾;
- elastyczne płyty kompaktowe, na których można zapisać ponad 20 godzin muzyki;
- samoczyszczące się powierzchnie tkanin, ceramiki i szkła ⁽³²⁾;
- szkło o elektrycznie regulowanej przezroczystości;
- szkło żaroodporne, które może być stosowane nawet w niezmiernie wysokich temperaturach;
- odporne na porysowania i korozję blachy nanostrukturalne;
- systemy diagnostyczne;

⁽²⁹⁾ Komisja Europejska, DG Badania

⁽³⁰⁾ Są to nanostrukturalne powierzchnie, których własności różnią się od własności tradycyjnych powierzchni.

⁽³¹⁾ Są to niezmiernie przydatne instrumenty, które mogą przechowywać ogromne ilości danych, zdjęć i muzyki.

⁽³²⁾ Sposób, w jaki zbudowane są te powierzchnie, wzbogacone o pewne rodzaje atomów, zapobiega bezpośredniemu stykaniu się brudu i kurzu z tkaniną, ceramiką lub szkłem.

— specjalne farby do ochrony ścian i budynków;

— odporne na graffiti farby do malowania ścian, pasażerskich wagonów kolejowych i innych obiektów.

6.15.1 Oprócz opisanych powyżej, w użytku jest już wiele innych nowych zastosowań, inne zaś znajdują się na etapie „dostrajania” i wkrótce staną się częścią codziennego życia. Zmierzają one w kierunku znacznego postępu lub nawet rewolucji w „domotyce” ⁽³³⁾ i przyczynią się do poprawy jakości życia.

6.16 Dzięki biomimetyce, zajmującej się badaniem możliwości kontaktowania się układów elektronicznych z tkankami biologicznymi, w niedalekiej przyszłości możliwe będzie przywracanie słuchu osobom niedosłyszącym i wzroku osobom niedowidzącym.

6.16.1 Już obecnie wiele rodzajów mikrosilników ⁽³⁴⁾ znajduje się na etapie badań laboratoryjnych. Są one w stanie osiągnąć z góry ustalony cel, taki jak zainfekowana komórka, i zniszczyć go, aby zapobiec zakażeniu innych komórek. Jednakże na obecnym etapie badań działania podejmowane w stosunku do zainfekowanych komórek mają również wpływ na zdrowie komórki, powodując często znaczne uszkodzenia organów.

6.16.2 Naukowe zastosowania tej techniki umożliwiają już uzyskanie pewnej liczby praktycznych rezultatów, które mogą mieć bezpośrednie zastosowanie w codziennym życiu. Niestety, koszty są wciąż zbyt wysokie. Aby powyższe koszty znalazły się w granicach możliwości finansowych, niezbędne jest rozwijanie powszechnej świadomości społecznej, dotyczącej istnienia tych nowych możliwości, tak aby zmienić głęboko zakorzenione sposoby postępowania i przyzwyczajenia, które jakże często utrudniają i opóźniają wprowadzanie zmian.

6.17 Tradycyjny sektor tekstylny/odzieżowy/obuwniczy przeżywa kryzys w obrębie całej Unii Europejskiej, zwłaszcza ze względu na istnienie konkurencji ze strony produktów pochodzących z krajów, które nie przestrzegają podstawowych norm pracy ani nie biorą pod uwagę kosztu ochrony środowiska naturalnego, czy też bezpieczeństwa i higieny pracy.

6.17.1 W wielu krajach Europy rośnie produkcja inteligentnych i/lub technicznych tkanin, w tym również tkanin zaprojektowanych z użyciem nanoproszków, przy czym wzrost ten sięga 30 % w skali roku. Szczególnie ważne są tkaniny zaprojektowane w celu zwiększenia bezpieczeństwa dotyczącego wszystkich aspektów codziennego życia: od bezpieczeństwa na drogach po ochronę przed zanieczyszczeniami, środkami chemicznymi, produktami alergennymi, czynnikami atmosferycznymi itp. ⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Z łaciny *domus* – *dom*, domotyka jest nauką badającą wszystkie aspekty rozwoju technologicznego w obrębie domu.

⁽³⁴⁾ Uniwersytet w Grenoble przeprowadził już eksperymenty na pewnej liczbie różnego rodzaju mikrosilników, w oparciu o kinetykę.

⁽³⁵⁾ Patrz opinia EKES 967/2004 (Dz.U. C 302 z dn. 07.12.2004) oraz wyniki badań przeprowadzonych na uniwersytetach w Gent i Bergamo (sektor tekstylny).

6.18 Nanotechnologia wprowadza również rewolucyjne zmiany w medycynie, szczególnie w odniesieniu do wczesnego diagnozowania i leczenia poważnych nowotworów i schorzeń neurodegeneratywnych związanych z podeszłym wiekiem. Specjalnie zaprojektowane nanocząsteczki można stosować jako markery do wysokoskutecznego diagnozowania czynników zakaźnych lub własności metabolitów, bądź jako nośniki leków, które powinny zostać umieszczone w pewnych obszarach lub organach dotkniętych ściśle zlokalizowanymi chorobami. Tego rodzaju systemy są już obecnie stosowane w różnych doświadczeniach.

7. Uwagi szczegółowe

7.1 Nanotechniczny sposób podejścia do nowych materiałów oznacza tworzenie nowych funkcji przy użyciu nanoskalowych komponentów. Dobry przykład stanowią technologie produkcji i przetwarzania wytrzymałych i wydajnych materiałów przeznaczonych dla sektora motoryzacyjnego i lotniczego, a więc dla obszarów, w których Europa ma przewagę nad swoimi głównymi konkurentami. Wykazano wyraźnie, że systemy nanostrukturalne mogą znacznie zmniejszyć tarcie występujące między dwiema stykającymi się powierzchniami, a tym samym przyczynić się do zmniejszenia normalnego zużycia eksploatacyjnego.

7.1.1 Jednym z wielu przykładów różnych komercyjnych zastosowań nanotechnologii jest opracowywanie nanostrukturalnych materiałów i powierzchni w celu zmniejszenia tarcia i normalnego zużycia eksploatacyjnego. Systemy te odgrywają kluczową rolę w opracowywaniu nowych, wysokosprawnych procesów przemysłowych, charakteryzujących się małym wpływem na środowisko naturalne. Około 25 % energii zużywanej na skali globalnej tracone jest w wyniku tarcia⁽³⁶⁾, zaś straty spowodowane zużyciem się części mechanicznych szacowane są w zakresie od 1,3 % do 1,6 % PKB uprzemysłowionego kraju. Koszty związane z problemami tarcia, zużycia eksploatacyjnego i smarowania szacuje się na kwotę około 350 miliardów euro w skali roku, podzieloną pomiędzy następujące sektory: transport lądowy (46,6 %), przetwórstwo przemysłowe (33 %), zaopatrzenie w energię (6,8 %), lotnictwo (2,8 %), konsumpcja krajowa (0,5 %), inne (10,3 %) ⁽³⁷⁾.

7.1.2 Niezbędne jest zatem utworzenie nowych platform technologicznych w oparciu o sposoby podejścia uwzględniające wyjątkowe właściwości nanotechnik, w szczególności zaś fakt występowania koincydencji między funkcjami i wymiarami, tzn. że sprawowanie kontroli nad wymiarami pokrywa się ze sprawowaniem kontroli nad funkcjami. **Weźmy na przykład smarowanie: jeśli w pewną powierzchnię zostaną wbudowane nanometryczne cząsteczki o właściwych wymiarach, nie trzeba będzie już smarować tej powierzchni, gdyż czynność tę będą wykonywać nanocząsteczki, dzięki swoim wymiarom.**

⁽³⁶⁾ Źródło: Laboratorium Narodowe w Oakridge, USA.

⁽³⁷⁾ Tamże.

7.1.3 Nanostrukturalne materiały i powłoki, których składniki mają wymiary nanometryczne, mogą przyczynić się do znacznego zredukowania podanych wyżej wartości procentowych. Na przykład zmniejszenie o 20 % współczynnika tarcia w samochodowej skrzyni biegów mogłoby zmniejszyć straty energii o wartość procentową wahającą się w zakresie od 0,64 % do 0,80 %, co odpowiada oszczędnościom rzędu 26 miliardów euro rocznie w samym tylko sektorze transportu.

7.1.4 Badanie i przemysłowe stosowanie powierzchni jest kluczową technologią w kategoriach zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Sprawozdanie brytyjskiego Departamentu Handlu i Przemysłu przedstawia stan przemysłu obróbki powierzchni w latach 1995-2005 i przewidywany stan w roku 2010 ⁽³⁸⁾. Z powyższego sprawozdania wynika, że w 1995 roku obroty angielskiego rynku w dziedzinie procesów związanych z modyfikacją powierzchni wyniosły ogółem około 15 miliardów euro, z czego 7 miliardów euro związanych było z rozwojem technologii dotyczących ochrony powierzchni przed zużyciem eksploatacyjnym. Przewiduje się, że w 2005 roku wartość tego sektora wyniesie w Wielkiej Brytanii około 32 miliardy euro i obejmie procesy przemysłowe o wartości około 215 miliardów euro.

7.1.5 Przeniesienie tych liczb na rynek europejski daje 240 miliardów euro w odniesieniu do obróbki powierzchni i przekłada się na wartość około 1600 miliardów euro w innych sektorach produkcyjnych.

7.2 Aby możliwe było czerpanie korzyści ze stosowania nanotechnologii ⁽³⁹⁾, rozwój przemysłowy musi opierać się na umiejętności łączenia tradycyjnych procesów i technologii produkcyjnych (od ogółu do szczegółu) z nowatorskimi procesami, zdolnymi tworzyć, manipulować i scalać nowe nanometryczne składniki, stosując do tego celu już istniejące lub nowe platformy.

7.2.1 Fundamentalne znaczenie ma podejście oparte na zarządzaniu. Oprócz ogólnych inicjatyw, podejmowanych z myślą o konsumentach, należy opracować nowe inicjatywy, nakierowane na stowarzyszenia przemysłowe, lokalnych administratorów i organizacje nienastawione na przynoszenie dochodu, tak aby włączyć się w gospodarczą, polityczną i społeczną tkankę. Ważną rolę mogłyby tu odgrywać centra kompetencyjne ⁽⁴⁰⁾, kładące podwaliny pod lepszą koordynację lokalnych i europejskich inicjatyw i tworzące klimat sprzyjający wprowadzaniu innowacji z dziedziny nanotechnologii. Niezbędne jest podjęcie w tym kontekście działań mających na celu ocenę oddziaływania nanotechnologii na zdrowie i środowisko, wszelkie zaś inicjatywy UE (inicjatywy odgórne) powinny łączyć się ściśle z działaniami ustalonymi i promowanymi na szczeblu lokalnym (działaniami oddolnymi).

⁽³⁸⁾ A. Matthews, R. Artley i P. Holiday, 2005 Revisited: The UK Surface Engineering Industry to 2010, NASURF, Dera, 1998.

⁽³⁹⁾ Notabene: nie istnieje nic takiego jak przemysłowy rozwój nanotechnologii, lecz raczej rozwój czerpiący korzyści ze stosowania nanotechnologii.

⁽⁴⁰⁾ Za przykład może tu posłużyć doświadczenie stowarzyszenia Servitec, tzw. „bieguna innowacyjności” w Dalmine, we włoskiej prowincji Bergamo.

7.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest świadom wielkiego potencjału kryjącego się w rozwoju nanonauki i nanotechnologii jako części urzeczywistniania Strategii Lizbońskiej. Zjednoczenie tych dziedzin nauki wokół podejścia opartego na nanocząsteczkach położy nowe podwaliny pod integrację wiedzy, innowacji, techniki i rozwoju.

7.4 Koordynacja na poziomie Europy jest wciąż dość fragmentaryczna, pomimo wysiłków czynionych na mocy szóstego programu ramowego. Wydaje się, iż cała uwaga skupia się na racjonalizacji wykorzystania zasobów. Pomimo że istnieje silne poparcie dla badań podstawowych, a także dla rozwoju nowych procesów przemysłowych, to jednak brak jest jak dotąd ukierunkowania i wsparcia inicjatyw zmierzających do generowania rzeczywistego postępu w technologiach wykorzystywanych w produkcji masowej. Wsparcie dla wysiłków zmierzających do przygotowania Europy do zarządzania na tym obszarze jest wciąż jeszcze w stadium embrionalnym.

7.5 W Państwach Członkowskich zasadnicze znaczenie ma osiągnięcie autentycznej koordynacji działań, ale jak dotąd brak jest takiej koordynacji, szczególnie jeśli chodzi o zastosowanie wyników prowadzonych badań. W wielu europejskich krajach przedsiębiorstwa, szczególnie zaś MSP, napotykają na następujące trudności:

- brak podstawowej wiedzy na temat nanonauki i nanotechnologii,
- brak profesjonalistów potrafiących reagować na potrzeby przedsiębiorstw,
- nieumiejętność oceny wpływu nowych technologii na procesy technologiczne i rynkowe,
- trudności związane z lokalizacją i oceną surowców nanostrukturalnych,
- niemożność wprowadzenia procesów nanotechnologicznych do tradycyjnych procesów produkcyjnych,
- trudności w ocenie rozwoju rynku nanoproductów,
- niedostateczne więzi pomiędzy uniwersytetami i ośrodkami innowacji.

7.6 EKES uważa, że korzystanie z wyników badań naukowych ma bardzo duże znaczenie dla konstruowania użytecznych systemów w dziedzinie zdrowia publicznego i życia codziennego, przy ścisłym przestrzeganiu zasady mimetyzmu, tj. naśladowania natury.

7.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje narodziny sieci „Nanoforum”⁽⁴¹⁾ i wyraża nadzieję, że publikacje tej sieci będą tłumaczone i rozpowszechniane we wszystkich Państwach Członkowskich. Język używany w publikacjach musi być, w miarę możliwości, nieskomplikowany i przystępny dla szerokiej rzeszy odbiorców. Należy umożliwić uniwersytetom i ośrodkom badań naukowych korzystanie z ustaleń tego forum.

7.7.1 EKES jest również przekonany, że „europejska platforma technologiczna ds. nanoelektroniki”, zaproponowana przez grupę wysokiego szczebla⁽⁴²⁾, odniesie jeszcze większy sukces, jeśli zdoła uniknąć zbytecznego i kosztownego pokrywania się prowadzonych badań, dzięki ścisłej współpracy z Komisją.

7.8 EKES wyraża również opinię, że do 2008 roku inwestycje dokonywane w UE w tych sektorach będą musiały wzrosnąć z obecnego poziomu 3 miliardów euro rocznie do poziomu 8 miliardów euro, przy czym Komisja przeprowadzać będzie okresowe kontrole w odniesieniu do następujących aspektów:

- wzrost kontyngentów rynkowych,
- publiczne i prywatne inwestycje w badania naukowe,
- wzrost liczby studentów kształcących się w dziedzinie nanotechnologii.

8. Wnioski

8.1 EKES w pełni zgadza się z wnioskami Rady ds. Konkurencji z dnia 24 września 2004 roku, dotyczącymi ważnej roli i potencjału nanonauki i nanotechnologii. Osiągnięte dotąd wyniki wskazują na doniosłość poprawy wiedzy specjalistycznej i tworzenia instrumentów umożliwiających prowadzenie prac nad atomami w celu produkowania nowych struktur i modyfikowania własności struktur już istniejących.

8.2 Mają to na względzie, EKES zaleca **natychmiastowe uruchomienie wspólnej, zintegrowanej, odpowiedzialnej strategii na poziomie europejskim**, zogniskowanej w szczególności na: rozwoju wspólnych wysiłków w dziedzinie BRT oraz organizowaniu naukowych i technicznych prezentacji i szkoleń; współdziałaniu pomiędzy przemysłem i środowiskiem akademickim; przyspieszonym opracowywaniu rozwiązań przemysłowych i wielosektorowych oraz lepszej europejskiej „otwartej koordynacji” sposobów postępowania, środków, struktur i sieci. W ramach tej strategii niezbędne będzie położenie szczególnego nacisku — już od samego początku również na poziomie międzynarodowym — na ochronę interesów etycznych, środowiskowych, zdrowotnych i dotyczących bezpieczeństwa, przez cały okres życia zastosowań naukowych, oraz na promowanie opracowania odpowiednich norm technicznych.

⁽⁴¹⁾ Członkami sieci Nanoforum są: Institute of Nanotechnology (Wielka Brytania), pełniący rolę koordynatora; UDI Technologiezentrum (Niemcy); CEA-LÉTI (Francja); CMP Científica (Hiszpania); Nordic Nanotech (Dania) oraz Malsch Techno Valutation (Holandia).
<http://www.nanoforum.org>.

⁽⁴²⁾ Patrz poprzedni przypis: „Vision 2020”, raport opublikowany 29 czerwca 2004 r.

8.3 EKES chciałby podkreślić konieczność **silnego połączenia tej strategii z rozwojem społeczeństwa**, co wpłynęłoby pozytywnie nie tylko na konkurencyjność gospodarki europejskiej, lecz również — i to przede wszystkim — na zdrowie ludzi, środowisko i bezpieczeństwo, nie wspominając o jakości życia.

8.3.1 EKES pragnie również położyć nacisk na doniosłość **zapewnienia właściwego i zrównoważonego rozwoju nanotechnologii, od samego początku**, w celu spełnienia uzasadnionych oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do aspektów środowiskowych, zdrowotnych, etycznych, przemysłowych i gospodarczych.

8.3.2 EKES zaleca znaczące **zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na badania podstawowe**, gdyż doskonałość techniczna i przemysłowa opiera się zawsze na doskonałości naukowej. Powinien zostać wdrożony cel trzech procent, ustalony w Barcelonie, z nadaniem priorytetu koncentracji środków w dziedzinie nanonauki, opracowywaniu nowych zastosowań oraz zapewnieniu zbieżności pomiędzy nano-, bio- i infotechnologią oraz technologią opartą na wiedzy.

8.3.3 Należy urzeczywistnić ustalony w Barcelonie cel 3 %⁽⁴³⁾, przy czym stosowną część tych środków należy przeznaczyć na dziedzinę nanonauki, na rozwój jej zastosowań oraz na konwergencję nanotechnologii, biotechnologii i technologii informacyjnej i wiedzy.

8.3.4 W świetle wyzwań stawianych przez tę nową rewolucję nanotechniczną **finansowe perspektywy Wspólnoty w latach 2007-2013**, opublikowane niedawno przez Komisję, powinny zostać poddane ponownej ocenie i odpowiedniej korekcie.

8.3.5 Oczekiwany wzrost funduszy musi znaleźć swój wyraz w stosownych postanowieniach finansowych na mocy oferowanego siódmego programu ramowego. Wielkość środków finansowych powinna odzwierciedlać tego typu środki przeznaczane na ten cel w innych krajach, takich jak Stany Zjednoczone.

8.4 EKES jest przekonany, że Europa powinna rozpocząć realizację **planu działań wysokopoziomowych, z uwzględnieniem szczegółowo określonych zasad postępowania oraz harmonogramu realizacji poszczególnych zadań, a także wspólnego podejścia do przedmiotowego zagadnienia**, przy zapewnieniu niezbędnej jedności wszystkich członków społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do **wspólnej wizji**. Wizję tę należy przedstawić w kategoriach jasnych i przejrzystych celów, zmierzających do zaspokojenia wymagań postępu gospodarczego i społecznego, poprawy jakości życia oraz bezpieczeństwa i zdrowia wszystkich członków społeczeństwa.

8.5 Zdaniem Komitetu istnieje potrzeba ustanowienia **platformy technologicznej o dużej masie krytycznej i wysokiej europejskiej wartości dodanej**, umożliwiającej spotkanie się państwowych i prywatnych uczestników ze świata nauki, finansów i administracji, działających w różnych specyficznych dziedzinach zastosowań.

8.6 Komitet ponownie przedstawia swoje stanowisko w sprawie pilnej potrzeby **ustanowienia wysokopoziomowych**

europejskich placówek oraz wzmocnienia centrów kompetencyjnych (CC). Ich lokalizacja i specjalizacja określona zostałaby na podstawie ścisłej koordynacji pomiędzy europejskimi i lokalnymi organami, tak aby ustalić jednorodne obszary przemysłowe przeznaczone dla lokalnej specjalizacji produkcyjnej, na których już prawdopodobnie rozpoczęły się prace badawczo-rozwojowe.

8.6.1 Centra kompetencyjne powinny prowadzić i przekazywać wysokiej jakości badania naukowe, nakierowane na zastosowania i innowacyjność, wykorzystując do tego celu nanotechnikę, szczególnie w takich dziedzinach jak nanoelektronika, nanobiotechnologia i nanomedycyna.

8.7 Naukowcy muszą mieć pewność, że ich własność intelektualna podlega ochronie, szczególnie w tak wrażliwej dziedzinie. EKES uważa, że w celu zapewnienia sukcesu badaniom naukowym prowadzonym na polu nanotechnologii, najwyższy priorytet należy nadać jasnemu i zadowalającemu rozwiązaniu sprawy uzyskiwania patentów. Nie wolno tracić czasu na **ustanawianie działających na poziomie europejskim punktów informacyjnych udzielających pomocy w sprawie ochrony praw do własności intelektualnej w dziedzinie nanotechnologii (Nano-IPR)** w celu zaspokojenia potrzeb naukowców, przedsiębiorstw i ośrodków badawczych.

8.8 Komisja, wspólnie z Państwami Członkowskimi, musi wzmocnić wysiłki i promować prowadzenie dogłębnych badań na uniwersytetach i w ośrodkach badawczych, aby zapewnić, że proces uzyskiwania patentów będzie możliwy do przeprowadzenia i wiązać się będzie z prostymi i niedrogimi procedurami, szczególnie w tak innowacyjnym sektorze.

8.8.1 Jeśli chodzi o współpracę międzynarodową, niezbędne jest przyspieszenie tempa prac nad bezpieczeństwem i normalizacją środków i procesów, wspólnie z państwami nienależącymi do UE. Szczególną uwagę należy poświęcić Chinom, które dokonują dużych inwestycji w dziedzinie nanotechnologii. Stany Zjednoczone i Japonia prowadzą również bardzo agresywną politykę w tej dziedzinie (za przykład może tu posłużyć porozumienie między Chinami i stanem Kalifornia, dotyczące rozwoju centrów doskonałości dla potrzeb nanotechnologii biomedycznej).

8.8.2 EKES uważa, że niezbędne jest podjęcie dodatkowego wysiłku, szczególnie za pośrednictwem **Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Wzrostu Gospodarczego**, zapoczątkowanej w grudniu 2003 roku, **w celu zwiększenia liczby przedsiębiorstw stosujących nanotechnologię** w UE. W tym celu niezbędne jest ciągle promowanie i doskonalenie powiązań pomiędzy uniwersytetami, **nanotechnologicznymi centrami innowacyjnymi** i przedsiębiorstwami.

8.8.3 Potrzebne są środki umożliwiający nakierowanie rozwoju opartych na nanotechnologii procesów przemysłowych (od nanotechnologii po nanoprodukcję) na duże i małe przedsiębiorstwa. Europa powinna podążyć za przykładem Ameryki, która opracowała plan korzystania z programów federalnych, takich jak „Small Business Innovation Research Program” oraz „Small Business Technology Transfer Research Program”, aby utrzymać wszechogarniające rozprzestrzenianie się nanotechnologii w obrębie całej tkanki przemysłowej i inwestycyjnej, niezależnie od wielkości przedsiębiorstw biorących udział w tych programach.

⁽⁴³⁾ 3 % europejskiego Produktu Krajowego Brutto ma być przeznaczony na badania i rozwój ze strony sektora publicznego (ze strony Państw Członkowskich oraz UE) a szczególnie ze strony przemysłu.

8.8.4 Stowarzyszenia przemysłowe mogą odgrywać ważną rolę, zarówno na szczeblu państwowym, jak też lokalnym. Dotacje przeznaczone na rozwój badań i przedsiębiorczości mogłyby wspólnie promować pewną liczbę **intensywnych kampanii podnoszących stopień świadomości, angażujących wszystkich uczestników sektora gospodarczego i społecznego**, na podstawie dodatnich wyników doświadczeń osiągniętych w Trieście ⁽⁴⁴⁾.

8.8.5 Według EKES ustanowienie informacyjnej izby rozrachunkowej ⁽⁴⁵⁾ byłoby bardzo ważnym mechanizmem ułatwiającym:

- komercjalizację nanotechnologii oraz transfer technologii i nowych koncepcji do produktów komercyjnych i militarnych,
- upowszechnianie najlepszych praktyk uniwersytetów oraz państwowych i prywatnych laboratoriów, z zamiarem ich przekazania do użytku komercyjnego.

8.9 Obok i w związku z europejskimi forami powinna istnieć pewna liczba **forów ogólnościowych**, otwartych dla krajów należących do ONZ i potrafiących radzić sobie ze **sprawami wiążącymi się z:**

- patentami,
- normami etycznymi,
- konsensusem społecznym,
- aspektami środowiskowymi,
- zrównoważonym rozwojem,
- bezpieczeństwem konsumentów.

8.10 **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)**, być może przy wsparciu Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), powinien ustanowić narzędzia kredytowe, zarządzane wspólnie z instytucjami kredytowymi, regionalnymi organami finansowania specjalizującymi się w pożyczkach udzielanych przedsiębiorstwom, spółkami kapitału podwyższonego ryzyka i spółdzielniami gwarancyjnymi, w celu umożliwienia powstania i rozwoju przedsiębiorstw koncentrujących swoją produkcję na produktach nanotechnicznych.

8.10.1 Pozytywnym doświadczeniem, które przyniosło w przeszłości doskonałe rezultaty (choć głównie w sektorze ochrony środowiska), był program *Wzrost i Środowisko*. Możliwe

byłoby powtórzenie tego programu w celu poparcia rozwoju nowych rodzajów produkcji, opartych na **nanotechnologii** ⁽⁴⁶⁾.

8.11 Badania naukowe i wynikające z nich konsekwencje dla produktów powinny być nakierowane na potrzeby społeczne i zrównoważony rozwój. Niezbędne jest podjęcie w tym kontekście działań mających na celu **ocenę oddziaływania nanotechnologii na zdrowie i środowisko**, wszelkie zaś inicjatywy UE (inicjatywy odgórne) powinny łączyć się ściśle z działaniami ustalonymi i promowanymi na szczeblu lokalnym (działaniami oddolnymi).

8.12 Niezbędne jest prowadzenie na bieżąco **dialogu ze społeczeństwem**, popartego naukowymi uzasadnieniami. Nowe technologie wyrastające ze stosowania atomów muszą być przejrzyste i dawać społeczeństwu gwarancję, że nie istnieją żadne ukryte zagrożenia dla zdrowia i środowiska. Historia uczy nas, że bardzo często lęk i obawy związane z nowymi produktami wynikają bardziej z ignorancji niż z rzeczywistych przesłanek.

8.12.1 Jest to jedna z przyczyn, z powodu których EKES ma nadzieję, że zaistnieje nieustający i bezpośredni związek pomiędzy wynikami badań naukowych i powszechnie uznawanymi **zasadami etycznymi**, wymagającymi nawiązania **międzynarodowego dialogu**.

8.13 Ponieważ fora techniczne ⁽⁴⁷⁾ są na etapie tworzenia się, należy poświęcić specjalną **uwagę nowym członkom Unii Europejskiej**, tak aby byli oni masowo reprezentowani oraz aby mieli bezpośrednie połączenie z europejskimi centrami doskonałości.

8.14 EKES uważa, że **koordynacja** badań naukowych w rozległym obszarze nanonauki — przy zastrzeżeniu, że badania podstawowe będą leżały w rękach powołanej w tym celu niezależnej Europejskiej Rady ds. Badań (ESR) — powinna nadal należeć do **obowiązków Komisji**, która w porozumieniu z Parlamentem i Radą może zapewnić najlepszą wartość dodaną oraz szersze i bardziej dalekosiężne i obiektywne zastosowanie wyników badań z korzyścią dla społeczeństwa europejskiego.

8.15 EKES chciałby prosić Komisję o dostarczenie dwuletniego sprawozdania dotyczącego rozwoju nanotechnologii w celu sprawdzenia postępów w przyjętym planie działań i zaproponowania ewentualnych zmian i uaktualnień.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁴⁾ Nanoforum w Trieście (w 2003 roku), w którym wzięło udział ponad 1000 uczestników.

⁽⁴⁵⁾ Patrz: Amerykańskie prawodawstwo ds. nanotechnologii z grudnia 2003 roku.

⁽⁴⁶⁾ Program o nazwie *Wzrost i Środowisko*, zarządzany przez EFI wspólnie z różnymi europejskimi instytucjami finansowymi, przyczynił się do poprawy kompetencji środowiskowych drobnych, małych i średnich przedsiębiorstw dzięki stosowaniu współfinansowania i udogodnień kredytowych.

⁽⁴⁷⁾ Patrz punkt 6.3.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego kodeksu drogowego i rejestru pojazdów

(2005/C 157/04)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust.2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie *europejskiego kodeksu drogowego i rejestru pojazdów*.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był **Jorge Pegado Liz**.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 147 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp: cel i podstawy opinii

1.1 Na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2004 r., EKES pozytywnie rozpatrzył wniosek sekcji TEN dotyczący sporządzenia opinii z inicjatywy własnej w sprawie europejskiego kodeksu drogowego.

1.2 Uwzględniając fakt, że (a) swoboda przemieszczania się osób należy do jednej z podstawowych swobód zapisanych w Traktacie⁽¹⁾, (b) zniesienie kontroli granicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi stanowi jeden ze celów UE⁽²⁾, potwierdzony porozumieniem z Schengen⁽³⁾, a (c) transport stanowi dziedzinę, w której Unia prowadzi wspólną politykę⁽⁴⁾, harmonizacja ustawodawstwa regulującego ruch drogowy miałaby bardzo istotne znaczenie, zwłaszcza dla pełnej realizacji wspólnego rynku⁽⁵⁾.

1.3 Należy wziąć pod uwagę rozmiary drogowego transportu pasażerskiego i towarowego w Europie 15 Państw Członkowskich, który w ostatnich latach wzrastał w postępie geometrycznym.

Najnowsze statystyki ukazują w szczególności, że:

- sektor transportu lądowego zatrudnia 3,9 mln osób (dane z roku 2001);
- transport drogowy stanowi 45 % ogólnego ruchu towarowego, co oznacza 120 % wzrost od 1970 r.
- pasażerski transport drogowy stanowi 86,8 % ogólnego ruchu pasażerskiego, co oznacza wzrost o 128 % od 1970 r.
- obroty (dane na rok 2000) w pasażerskim transporcie drogowym (55,455 mln €) i drogowym transporcie towarowym (220,787 mln €) stanowią ok. 49 % ogólnych obrotów w sektorze transportu (566,193 mln €) (brak danych dla Grecji)⁽⁶⁾.

1.4 Drogowy transport pasażerski i towarowy podlega wielu różnorodnym regulacjom krajowym, również w zakresie podstawowych przepisów i zasad ruchu drogowego.

1.4.1 Dodatkowo obowiązuje jeszcze szereg umów międzynarodowych o różnym zasięgu i często wzajemnie sprzecznych postanowieniach.

1.4.2 W wyniku tego, w trakcie zwykłej podróży przez Europę kierowca podlega kolejno wielu różnym przepisom i rozporządzeniom, co naraża go na konieczność podporządkowywania się zróżnicowanym i często sprzecznym ze sobą zasadom.

1.4.3 Sytuacja w tej dziedzinie skomplikowała się jeszcze bardziej po niedawnym rozszerzeniu UE na nowe Państwa Członkowskie, które także posiadają sobie właściwe przepisy ruchu drogowego.

1.5 Celem niniejszej opinii wydanej z inicjatywy własnej jest zachęcenie Komisji do rozważenia, czy nie byłoby potrzebne i celowe wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w sprawie harmonizacji (przy zachowaniu pewnych wyjątków) przepisów ruchu drogowego w Unii Europejskiej, przeprowadzenie analizy porównawczej prawa dla ustalenia rozbieżności występujących między kodeksami ruchu drogowego obowiązującymi w poszczególnych Państwach Członkowskich oraz zaproponowanie możliwych rozwiązań dotyczących harmonizacji na poziomie europejskim.

1.6 Uznano, że w celu sporządzenia niniejszej opinii konieczne jest zapoznanie się z poglądami głównych zainteresowanych (przedstawiciele użytkowników dróg, producentów pojazdów i organów regulacyjnych). Dlatego zorganizowano publiczną debatę równocześnie z posiedzeniem drugiej grupy badawczej w dniu 17 maja 2004 r. W debacie wzięły udział osoby związane z sektorem.

1.6.1 W celu ułatwienia dyskusji, a równocześnie zebrania informacji, przygotowano kwestionariusz, który został przekazany członkom grupy do wypełnienia.

⁽¹⁾ Art. 39 i nast. Traktatu WE.

⁽²⁾ Art. 2 akapit 4 Traktatu WE oraz art. 61 i nast. Traktatu WE.

⁽³⁾ Protokół nr 2 do Traktatu WE.

⁽⁴⁾ Art. 70 i nast. Traktatu WE.

⁽⁵⁾ Art. 95 i nast. Traktatu WE.

⁽⁶⁾ Zob. „Energia i Transport UE w liczbach”, DG ds. Energii i Transportu we współpracy z EUROSTATEM (2003).

2. Podłoże do opinii

2.1 Pomysł stworzenia powszechnego kodeksu drogowego nie jest nowy, na gruncie europejskim podejmowano już wiele inicjatyw w tej dziedzinie, jak na przykład wezwanie do kodyfikacji istniejących zasad przedstawione na VIII Międzynarodowym Kongresie Ruchu Drogowego (7).

2.2 Także podczas 38 Konferencji Niemieckich Władz Transportowych, która odbyła się w styczniu 2000 r., IV grupa robocza uznała, że harmonizacja europejskich przepisów ruchu drogowego jest jednym z najważniejszych celów (8).

2.3 Komisja realizowała dotąd różnorodne inicjatywy, wynikające z tych samych przesłanek i zmierzające w tym samym kierunku, jednakże jak dotąd nie podjęła kwestii opracowania europejskiego kodeksu drogowego jako takiego (9).

(7) Dott. Argante Righetti, Procuratore Pubblico, Bellinzona – Ticino, Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di diffinitività fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti, Automobile Club di Perugia, 8-10 września 1961.

(8) Kwestia ta będzie rozpatrywana podczas zbliżających się obchodów V Dni Europejskiego Prawa Drogowego w Trewirze w październiku 2004 r. oraz pierwszego Europejskiego Kongresu Drogowego, który ma się odbyć w dniach 24-26 listopada 2004 r. na temat „Mobilność w rozszerzonej Europie”: wyzwania i zadania w sektorze drogowym.

(9) Należą do nich w szczególności: akt Rady z 17 czerwca 1998 r. Opierający się na Konwencji w sprawie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (Dz. U. C 216 z 10.07.1998), rozporządzenie (WE) nr 2411/98 z 3 listopada 1998 r. (Dz. U. L 299 z 10.11.1998) w sprawie uznawania w ruchu wewnątrz-wspólnotowym znaków wyróżniających Państwo Członkowskie, w którym zarejestrowano pojazdy silnikowe i ich przyczepy, dyrektywy 1999/37/WE i 2003/127/WE z 29 kwietnia 1999 i 23 grudnia 2003 w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz. U. L 138 z 01.06.1999 i Dz. U. L 10 z 16.01.2004), rezolucja Rady z 26 czerwca 2000 w sprawie poprawy bezpieczeństwa drogowego (Dz. U. C 218 z 31.07.2000), zalecenie Komisji z 6 kwietnia 2004 w sprawie stosowania przepisów ruchu drogowego (OJ L 111 z 17.04.2004), decyzja Komisji z 23 grudnia 2003 w sprawie przepisów technicznych dotyczących wykonania art. 3 dyrektywy 2003/102/WE odnoszącej się do ochrony pieszych i innych narażonych na niebezpieczeństwo użytkowników dróg (Dz. U. L 31 z 04.02.2004), dyrektywa 2004/11/EC z 11 lutego 2004 odnosząca się do urządzeń ograniczenia prędkości lub podobnych wewnętrznych systemów ograniczenia prędkości niektórych kategorii pojazdów silnikowych (Dz. U. L 44 z 14/02/04), decyzja Komisji z dnia 2 kwietnia 2004 sprawie stosowania dyrektywy Rady 72/166/EWG w odniesieniu do kontrolowania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (Dz. U. L 105 z 14.04.2004), projekt dyrektywy w sprawie dowodów rejestracyjnych z 21 października 2003 r. (COM(2003) 621 końcowy), projekt dyrektywy w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących niektórych rodzajów drogowego przewozu towarów (COM (2004) 47 końcowy z 02.02.2004), oraz projekt rozporządzenia w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w związku z dostępem do Systemu Informacji Schengen służb Państw Członkowskich odpowiedzialnych za wydawanie dowodów rejestracyjnych (COM(2003) 510 końcowy z 21.08.2003). Podobnie rozporządzenia 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 oraz 103 Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (EKGNZ) dotyczą tego samego celu tj. dostarczania informacji (Dz. U. L 95 z 31.03.2004)

2.4 Należy zwrócić szczególną uwagę na wnioski zawarte w studium opracowanym niedawno przez Dyрекcję Generalną ds. energii i transportu Komisji Europejskiej, w którym przedstawiono argumenty przemawiające na rzecz harmonizacji przepisów ruchu drogowego i środków ich efektywnego zastosowania w ramach przyszłych inicjatyw ustawodawczych UE (10).

2.5 Natomiast EKES w wielu opiniach zwracał uwagę na potrzebę „zwiększenia swobody w ruchu pojazdów na terytorium Unii”, czyniąc „władze krajowe odpowiedzialnymi za zniesienie określonych rodzajów przepisów i regulacji krajowych, które utrudniają ich obywatelom używanie pojazdów zarejestrowanych w innych Państwach Członkowskich” (11).

3. Krótki zarys prawa ustanowionego konwencjami i jego zakresu

3.1 Na międzynarodowe zasady ruchu drogowego składają się postanowienia szeregu konwencji, z których najbardziej istotne to Konwencja paryska z 1926 r., Konwencja genewska z 1949 r. oraz Konwencja wiedeńska z 1968 r.

3.2 **Międzynarodowa konwencja o ruchu samochodowym** została podpisana w Paryżu przez 40 państw, dnia 26 kwietnia 1926 r. Konwencja ta miała na celu ułatwienie turystyki międzynarodowej i obowiązuje obecnie w ponad 50 państwach.

3.2.1 Główne cele Konwencji stanowią:

- określenie minimalnych wymogów technicznych wobec pojazdów silnikowych, dotyczących rejestracji, świateł oraz identyfikacji pojazdów w każdym z odwiedzanych państw;
- ustanowienie zasad wydawania i ważności międzynarodowych kart rejestracyjnych pojazdów silnikowych, umożliwiających kierowcom legalny wjazd i przemieszczanie się przez terytorium objęte Konwencją;
- uznawanie niektórych krajowych praw jazdy oraz określenie cech międzynarodowych zezwoleń na prowadzenie pojazdów w Umawiających się Państwach, które nie uznają krajowych praw jazdy innych Państw bez zamiaru zastępowania nimi tych ostatnich;

(10) „Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union” („Studium Porównawcze Przepisów ruchu drogowego i ich egzekwowania w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej”), przeprowadzone przez TIS.PT, Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A i ukończone w lutym 2004 r.

(11) Zob. opinię Dz.U. C 110 z 30.4.2004 w sprawie projektu rozporządzenia zmieniającego Konwencję wykonawczą do Porozumienia z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w zakresie dostępu do Systemu Informacji Schengen przez służby Państw Członkowskich odpowiedzialne za wydawanie dokumentów rejestracyjnych pojazdów, przy której sprawozdawcą był Barros Vale. Zob. także m.in. opinię Dz.U. C 112 z 30.4.2004 w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w zakresie dostępu do Systemu Informacji Schengen przez służby Państw Członkowskich odpowiedzialne za wydawanie dokumentów rejestracyjnych pojazdów, przy której sprawozdawcą był Jan Simmons oraz opinię Dz.U. C 108 z 30.4.2004 dotyczącą komunikatu Komisji w sprawie technologii informatycznych i komunikacyjnych dla bezpiecznych i inteligentnych pojazdów, przy której sprawozdawcą był V. Ranocchiaro.

d) określenie (sześciu) drogowych znaków ostrzegawczych, które Umawiające się Państwa obowiązane są używać na drogach na swoim terytorium,

e) ustanowienie systemu wymiany informacji na temat kierowców posiadających międzynarodowe karty rejestracyjne i prawa jazdy, którzy brali udział w poważnym wypadku lub naruszyli krajowe przepisy ruchu drogowego.

3.2.2 Konwencja, jakkolwiek uprościła procedury celne, nie zwalniała kierowców z obowiązku znajomości i przestrzegania krajowych przepisów ruchu drogowego.

3.2.3 Ponadto, warunkiem wejścia w życie Konwencji było ratyfikowanie jej przez wszystkie Umawiające się Państwa i złożenie przez nie u depozytariusza dokumentów ratyfikacyjnych. Konwencja z zasady obowiązuje jedynie na głównym terytorium Umawiającego się Państwa, jej obowiązywanie na innych terytoriach administrowanych przez to Państwo wymagało złożenia przez nie wyrażonej deklaracji w tej sprawie.

3.3 **Konwencja o ruchu drogowym** została podpisana przez 17 państw w Genewie w dniu 19 września 1949 r. Obecnie obowiązuje ona w ponad 120 państwach i zastępuje konwencję z 1926 r. w stosunkach pomiędzy państwami, które ją zawarły lub do niej przystąpiły.

3.3.1 Konwencja ta rozwija zasady zawarte w poprzedniej konwencji, uwzględniając zmiany zachodzące w przemyśle samochodowym, oraz ujawnia wzrastającą troskę o bezpieczeństwo ruchu drogowego.

3.3.2 Jakkolwiek Konwencja nie przewidywała używania specjalnych znaków drogowych, to jednak wymagała od państw-stron ujednoczenia systemu znaków i sygnałów drogowych oraz używania ich tylko, kiedy jest to niezbędne.

3.3.3 Konwencja ta nie ustanawiała zbyt wielu przepisów ruchu drogowego lub nowych rozwiązań poza środkami ostrożności podczas mijania pojazdów, zasad pierwszeństwa i użycia świateł.

3.3.4 Warunki wejścia w życie Konwencji były takie same jak poprzednio i działania na rzecz wprowadzenia harmonizacji były hamowane przez to, że Państwa-strony nie miały obowiązku przyjęcia niektórych postanowień, a także mogły odrzucić zmiany zaproponowane w tych postanowieniach.

3.4 **Konwencja o ruchu drogowym** z 8 listopada 1968 r. została podpisana w Wiedniu przez 37 państw i obowiązuje obecnie w około 100 państwach. Po ratyfikacji i złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych, Konwencja zastąpiła konwencję z 1926 r. i 1949 r. w stosunkach pomiędzy Umawiającymi się Państwami.

3.4.1 Konwencja ta jest najbardziej wyczerpująca z obowiązujących, jeżeli chodzi o regulacje w dziedzinie ruchu drogowego, poświęcając im cały rozdział złożony z trzydziestu artykułów oraz ustanawiając zasady dotyczące najważniejszych manewrów, których dotyczą współczesne kodeksy drogowe. Konwencja z 1968 r. miała znacznie szerszy zakres niż poprzednie, minimalistyczne konwencje, które dotyczyły jedynie mijania w ruchu drogowym oraz związanych z tym znaków i sygnałów, nie tylko ustanowiła zasady, których muszą przestrzegać kierowcy wykonujący najbardziej niebezpieczne manewry (tj. wyprzedzanie, zmiana kierunku jazdy, środki ostrożności względem pieszych, etc.), lecz także uregulowała kwestie parkowania, wsiadania i wysiadania przez pasażerów, jazdy w tunelach — krótko mówiąc, wszystkie typowe sytuacje, z którymi mają do czynienia kierowcy.

3.4.2 Konwencja zawierała dalej idące postanowienia niż poprzednie, ponieważ wymagała od państw, które ją zawarły lub do niej przystąpiły, dostosowania istoty przepisów krajowych do zasad ruchu drogowego ustanowionych w Konwencji. Korzyści wynikające z tego dla kierowców polegają na tym, że przejeżdżając przez terytorium państwa, na którym obowiązuje Konwencja, będą znać podstawowe zasady ruchu drogowego tam obowiązujące.

3.4.3 Tym niemniej, państwa-strony zachowały możliwość odrzucenia zmian w Konwencji.

3.5 Jak jasno wskazuje powyższy przegląd, w Unii Europejskiej (która uległa właśnie rozszerzeniu o dziesięć nowych państw) obowiązują obecnie trzy międzynarodowe konwencje, jakkolwiek nie wszystkie Państwa Członkowskie podpisały wszystkie trzy⁽¹²⁾. Tym samym wiele jeszcze dzieli UE od posiadania zharmonizowanych przepisów ruchu drogowego, zwłaszcza, gdy obok konwencji wymienionych powyżej weźmie się pod uwagę dwadzieścia pięć podlegających ciągłym przemianom systemów przepisów krajowych⁽¹³⁾.

3.6 Wiele barier uległo już zniesieniu albo proces ten właśnie trwa — wymienić tutaj można zniesienie kontroli granicznych, warunków homologacji pojazdów i części do nich, jak również wzajemne uznawanie praw jazdy i harmonizację przepisów ich dotyczących. Tym niemniej, nadal nie uzgodniono podstawowych kwestii dla ruchu drogowego: przepisów ruchu oraz znaków i sygnałów drogowych.

3.7 Jeżeli chodzi o resztę świata — konwencje wprawdzie ułatwiają procedury celne i jazdę przez terytorium Wspólnoty, jednakże obywatele państw trzecich odwiedzający UE napotkają tyle różnicowanych przepisów w dziedzinie ruchu drogowego, ile jest państw tworzących Unię.

⁽¹²⁾ Np. pomiędzy Portugalią a Niemcami obowiązuje konwencja z 1926 r.; między Portugalią a Belgią konwencja z 1949 r., a pomiędzy Niemcami a Belgią konwencja z 1968 r. Przykładów będzie jeszcze więcej, jeżeli uwzględnimy dziesięć nowych Państw Członkowskich. Jako kolejne przykłady można wymienić: obowiązywanie konwencji z 1926 r. pomiędzy Niemcami, Irlandią i Holandią, konwencji z 1949 r. między Holandią, Portugalią i Szwecją a konwencji z 1968 r. między Finlandią, Włochami, Austrią i Łotwą. Powyższa różnorodność wynika z przystąpienia (lub nie przystąpienia) określonych państw do ostatniej konwencji. Dlatego w sytuacji, gdy dwa lub więcej państw podpisze ostatnią konwencję, konwencje wcześniejsze wprawdzie przestają je wzajemnie wiązać, jednakże pozostają w mocy w stosunkach tych państw z innymi państwami, które ostatniej konwencji nie podpisały.

⁽¹³⁾ Np. Portugalia niedawno dokonała generalnych zmian w swoim kodeksie drogowym, a Włochy właśnie rozpoczęły podobny proces.

4. Niektóre zasadnicze rozbieżności w przepisach krajowych Państw Członkowskich

4.1 Krótka analiza porównawcza prawa jasno wskazuje na występowanie istotnych różnic w kluczowych dziedzinach przepisów ruchu drogowego obowiązujących w poszczególnych Państwach Członkowskich. Niezgodności te stanowią autentyczne bariery dla swobodnego przemieszczania się oraz mogą stać się przyczyną zagrożenia dla bezpieczeństwa osób i rzeczy i zwiększenia liczby wypadków w skali Europy.

4.2 Poniższe komentarze uwzględniają w szczególności, jakkolwiek nie wyłącznie, uwagi zawarte w wyżej wymienionym studium Komisji, gdzie kwestie te poddawane są dokładnej analizie ⁽¹⁴⁾.

4.3 Poniżej wymieniono tylko niektóre przykłady szeregu szczególnie istotnych i niepokojących różnic, występujących w systemach prawnych Państw Członkowskich:

Ograniczenie prędkości na obszarze zabudowanym, na drogach, których dwa przeciwne pasy ruchu oddzielone są fizyczną barierą

Belgia	120 km/h
Portugalia	90 km/h
Zjednoczone Królestwo	70 mph (112 km/h)

Poważne wykroczenia

Belgia	+10 km/h
Portugalia	+30 km/h

Dopuszczalny poziom alkoholu

Szwecja	0.2
Zjednoczone Królestwo	0.8

Wymóg wożenia apteczki w pojazdach osobowych

Grecja	Tak
Francja	Nie

Czerwone + pomarańczowe światło: przygotuj się do ruszenia naprzód

Dania/Finlandia	Tak
Holandia/Hiszpania	Nie

⁽¹⁴⁾ Patrz powyżej przypis 10.

Wymóg ustępowania rowerzystom pierwszeństwa przejazdu na rondzie

Niemcy	Tak
Portugalia	Nie

Wymóg ustępowania pierwszeństwa przejazdu pojazdom komunikacji publicznej opuszczającym przystanek

Hiszpania	Tak
Włochy	Nie

Wymóg używania świateł podczas jazdy w ciągu dnia na obszarze niezabudowanym

Włochy	Tak
Luksemburg	Nie

Zakaz parkowania

Irlandia	Białe tło i czerwone obrzeże
Inne Państwa Członkowskie	Niebieskie tło i czerwone obrzeże

Zakaz wysiadania przez pasażerów na jezdni

Portugalia	Tak
Irlandia	Nie

4.4 Jednakże, jak to dokładnie pokazuje wyżej wymienione studium, podobne różnice można zaobserwować także w takich kwestiach, jak: wymogi uzyskania prawa jazdy, sygnalizacja drogowa, obowiązkowe wyposażenie bezpieczeństwa, przejścia dla pieszych, zasady pierwszeństwa przejazdu, używanie świateł, warunki wsiadania i wysiadania z pojazdów, używanie specjalnych pasów jazdy, wyprzedzania, klasyfikacji pojazdów, rodzajów opon, holowania a nawet samej formy znaków drogowych i sygnalizacji świetlnej. Studium wymienia łącznie czterdzieści pięć różnic w podstawowych, stosowanych na co dzień przepisach.

4.5 Co więcej, obok występowania istotnych różnic już nawet w sposobie formułowania podstawowych przepisów ruchu drogowego, jeszcze większe znaczenie ma fakt, że są one interpretowane i stosowane w różny sposób w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wynika to nie tylko z faktu, że mieszkańcy poszczególnych Państw Członkowskich w odmienny sposób oceniają brak przestrzegania tych przepisów, lecz także z powodu poważnych różnic w dziedzinie kar przewidzianych za wykroczenia drogowe.

5. Wnioski z posiedzenia z dnia 17 maja 2004 r.

5.1 Publiczna debata, która odbyła się 17 maja 2004 r. z udziałem przedstawicieli i) różnych organizacji prywatnych reprezentujących interesy kierowców, przemysłu samochodowego i organizacji działających na rzecz bezpieczeństwa drogowego i zapobiegania wypadkom oraz ii) zarządu AIT-FIA i TIS-PT, będącej spółką koordynującą opracowywanie studium, o którym mowa powyżej, dzięki wysokiej wartości wystąpień przygotowanych przez uczestników, pozwoliła wyjaśnić wiele kwestii mających znaczenie dla niniejszej opinii, a stanowiących odzwierciedlenie stanowisk głównych zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁵⁾.

Wiele organizacji uzupełniło swoje oświadczenia poprzez wypełnienie otrzymanego kwestionariusza w zakresie omawianego tematu.

5.2 Z ogółu oświadczeń i pisemnych wystąpień można wywnioskować, że inicjatywa EKES dotycząca zharmonizowania w określonym zakresie przepisów ruchu drogowego na poziomie europejskim spotyka się z powszechnym poparciem, zarówno ze względu na jej przedmiot jak i wystąpienie z nią we właściwym momencie. Ponadto, niektórzy uczestnicy byli otwarci na możliwość i zalety stopniowego zbliżenia systemów rejestru i rejestracji pojazdów.

5.3 W tym kontekście podkreślono w szczególności następujące kwestie:

- a) ramowa decyzja UE z 8 maja 2003 r. — obejmująca transgraniczne uznawanie i przejmowanie do wykonania kar finansowych z tytułu naruszenia przepisów ruchu drogowego — pociąga za sobą konieczność przyjęcia środków w celu większego ujednoczenia przepisów ruchu drogowego w Europie;
- b) równocześnie należy mieć na uwadze i) przepisy proceduralne w dziedzinie ustalania i stosowania grzywien i kar oraz ii) możliwości korzystania z pomocy prawnej dostępnej w poszczególnych Państwach Członkowskich;
- c) reguły prowadzenia pojazdów obowiązującymi w poszczególnych Państwach Członkowskich różnią się faktycznie w sposób istotny w wielu kluczowych dziedzinach — pociąga

to za sobą zwiększone ryzyko dla kierowców podczas prowadzenia pojazdów poza państwem pochodzenia;

- d) główne różnice, które podkreślono obok tych wymienionych w studium TIS-PT, obejmują:
 - różnice w prawnie dopuszczalnym poziomie zawartości alkoholu we krwi
 - ograniczenia prędkości
 - znaki drogowe, sygnalizację policyjną oraz oznaczenia dróg
 - kary za naruszenia przepisów i zasady proceduralne ich egzekwowania oraz
 - obowiązkowe wyposażenie bezpieczeństwa;
- e) w procesie zbliżania ustawodawstw prowadzącym w miarę możliwości do ujednoczenia przepisów ruchu drogowego na poziomie Wspólnoty należy przyjąć podejście zakładające stopniowe osiągnięcie postępów;
- f) pełna harmonizacja nie wydaje się w tym momencie możliwa, z wyjątkiem kluczowych, podstawowych dziedzin;
- g) dziedziny te powinny obejmować:
 - różne aspekty bezpieczeństwa drogowego
 - obowiązkowe wyposażenie pojazdów (np. zapasowe żarówki, trójkąty ostrzegawcze, zestawy słuchawkowe i głośnomówiące do telefonów komórkowych, poduszki powietrzne, etc.)
 - sygnalizację i oznaczenia drogowe
 - kryteria wydawania praw jazdy
 - jednolity system punktów karnych za wykroczenia drogowe
 - rodzaj kar za poważniejsze wykroczenia drogowe;

h) modelowym rozwiązaniem dla takiego zbliżenia ustawodawstw powinna być Konwencja wiedeńska;

- i) przed przedstawieniem jakichkolwiek projektów, należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści, podobną do tych, jakie zostały wykorzystane w niektórych sektorach transportu i inicjatywach na rzecz bezpieczeństwa drogowego ⁽¹⁶⁾;
- j) szczególny nacisk należy położyć na efektywne egzekwowanie przepisów ruchu drogowego, kontrolowanie ich przestrzegania oraz kary za ich naruszenia.

5.4 Jako aspekty równoległe i uzupełniające we wszystkich inicjatywach tego typu, wymieniono następujące kwestie:

- a) ujednoczenie systemów automatycznego wnoszenia opłat za przejazd autostradą lub mostem ⁽¹⁷⁾;

⁽¹⁶⁾ Por. sprawozdanie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu zatytułowane „Cost Effective EU Transport Safety Measures” z 2003 r. oraz sprawozdanie końcowe zatytułowane „Cost-Benefit Analysis of Road Safety Improvements” i sporządzone przez ICF Consulting Ltd, Londyn dnia 12 czerwca 2003 r.

⁽¹⁷⁾ Por. dyrektywę 2004/52/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności elektronicznych systemów płatności za przejazd we Wspólnocie (Dz. U. L 166 z 30.04.2004)

⁽¹⁵⁾ Por. pkt. 2.4 i 4.

- b) normalizacja definicji ciężaru i rozmiarów pojazdów oraz związanych z nimi ograniczeń;
- c) określenia minimalnego wymaganego zakresu kształcenia kierowców, w zależności od rodzaju pojazdu;
- d) fakt, że kształcenie to powinno obejmować naukę postępowania w razie wypadku, jak również udzielania pierwszej pomocy;
- e) określenie minimalnych norm jakości w zakresie budowy infrastruktury drogowej; oraz
- f) kampanie informacyjne dotyczące prowadzenia pojazdów i zapobiegania wypadkom na każdym poziomie nauczania, a także skierowane do dorosłych.

6. Zakres europejskiego kodeksu drogowego

6.1 Konsekwencją powyższej debaty było wyrażenie wyraźnej chęci dążenia w kierunku harmonizacji norm drogowych, nieograniczonych jednakże wyłącznie do kwestii ruchu drogowego, ale obejmujących także takie kwestie jak infrastruktura i bezpieczeństwo drogowe.

6.2 W historii swego istnienia Unia Europejska przyjęła liczne akty legislacyjne w sprawie ruchu drogowego, dotyczące: praw jazdy, homologacji pojazdów i ich części, zasad obowiązujących w transporcie, ubezpieczeniu motoryzacyjnym, etc. Przedmiotem niniejszej opinii jest kwestia ustanowienia zasad ruchu drogowego, obejmujących harmonizację powyższych dziedzin; mogłoby to przyczynić się realizacji innych celów, takich jak bezpieczeństwo drogowe, które zależy także od tego, czy kierowca posiada pewność i wiedzę na temat tego, jak powinien się zachować w danej sytuacji na drodze.

6.3 Jak już wspomniano powyżej, Konwencja wiedeńska z 1968 r. jest najbardziej wyczerpująca z obowiązujących konwencji dotyczących ruchu drogowego, nie tylko bardzo szczegółowo reguluje tę dziedzinę, lecz także — ponieważ należy do jednego z tych międzynarodowych instrumentów, które przyjęło większość europejskich krajów — wyróżnia ją to, że nakłada na państwa, które ją podpisały obowiązek dostosowania przepisów krajowych do postanowień Konwencji. Ze względu na to, że Konwencja jest najlepiej znanym i najszerzej przyjętym tekstem wśród państw europejskich, mogłaby stanowić podstawę do szerszej debaty w sprawie europejskiego kodeksu drogowego.

6.4 Dlatego proponowane rozwiązanie zakłada harmonizację zasad ruchu drogowego stanowiących podstawowe jądro większości europejskich kodeksów ruchu drogowego a w szczególności, chociaż nie wyłącznie:

- a) ogólnych zasad prowadzenia pojazdów: ruszania i ustawienia, wrzucania biegów, wielu pasów ruchu i pasów równoległych, skrzyżowań, rond, szerokości pobocza, szybkości i odległości między pojazdami;

- b) sygnalizacji kierowców;
- c) prędkości podczas jazdy (niekoniecznie prędkości maksymalnej);
- d) ogólnych zasad pierwszeństwa na skrzyżowaniach i rondach oraz między pojazdami;
- e) wyprzedzania;
- f) zmiany kierunku jazdy;
- g) cofania;
- h) zawracania;
- i) zatrzymywania się i parkowania;
- j) pojemności i rozmiarów pojazdów, transportu pasażerów i towarów, wsiadania i wysiadania pasażerów, załadunku i wyładunku;
- k) świateł i ich używania;
- l) pojazdów uprzywilejowanych i specjalnych pasów jazdy, np. na autostradach i podobnych rodzajach dróg, przejazdów i pasów jazdy zarezerwowanych dla szczególnych rodzajów pojazdów, nie tylko szynowych;
- m) prawnych ograniczeń w zakresie zawartości alkoholu we krwi lub substancji psychotropowych
- n) używania wyposażenia bezpieczeństwa (pasów bezpieczeństwa, fotelików dziecięcych)
- o) obowiązkowych dokumentów;
- p) czynności, które należy wykonać w razie wypadku lub awarii;
- q) znormalizowanych definicji i zasad obowiązujących poszczególnych użytkowników dróg publicznych, w szczególności osób posługujących się motocyklami, czterokołowcami, trójkołowcami, motorowerami, rowerami, rolkami i deskorolkami jak również kierowców niepełnosprawnych;
- r) zasad obowiązujących pieszych oraz zasad ostrożności, jakie muszą stosować kierowcy;
- s) specjalnych zasad obowiązujących kierowców względem transportu publicznego i pojazdów uprzywilejowanych; oraz
- t) zwierząt na drodze.

6.5 Przepisy ruchu drogowego należy uzupełnić i wyjaśnić oraz jasno określić wszelkie od nich odstępstwa, używając znaków drogowych do dostarczenia szeregu informacji mogących zwiększyć bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dlatego należy znaki drogowe ujednoczyć pod względem kształtu, treści, usytuowania oraz hierarchii w świetle przepisów ruchu drogowego, zwracając uwagę na poprawę ich zastosowania pod względem ich ilości i widoczności.

6.6 Dotyczy to zresztą nie tylko znaków drogowych. Korzystna byłaby także harmonizacja sygnałów: policji drogowej, świetlnych, kierowców oraz oznaczeń drogowych.

6.7 Wykroczeniem jest naruszenie przepisów ruchu drogowego lub brak podporządkowania się znakom drogowym, pociąga to za sobą konieczność ujednoczenia procedur kontrolnych, w szczególności w zakresie określania prędkości, zawartości alkoholu we krwi lub poziomu spożycia substancji psychotropowych. Jednakże najpierw Państwa Członkowskie muszą uzgodnić, co uważane jest za wykroczenie, aby zapobiec sytuacji, w której jeden i ten sam czyn jest w jednym Państwie Członkowskim uznawany za wykroczenie, w drugim natomiast nie. Dlatego należy przyjąć jednolitą definicję dla wykroczeń.

6.8 Tym samym ważne jest zbadanie i ustanowienie uproszczonych mechanizmów sprzyjających jednolitej wykładni Europejskiego kodeksu drogowego, biorąc pod uwagę fakt, że aby jego przepisy były efektywne, konieczne jest zapewnienie szybkości procedur dotyczących wykroczeń drogowych — to czego tak naprawdę potrzeba, to uproszczona procedura występowania do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

7. Jednolity numer rejestracyjny pojazdu w całej Europie

7.1 Pomiędzy Państwami Członkowskimi istotne różnice występują także odnośnie wymogów, instrumentów i procedur dotyczących rejestracji pojazdów. Podczas debaty rozpatrywana była także propozycja podjęcia działań na rzecz stworzenia jednolitego, europejskiego rejestru pojazdów, która zyskała poparcie wielu uczestników.

7.2 Dodatkowo podczas debaty rozważano pozytywne i negatywne aspekty stworzenia centralnego, europejskiego rejestru własności pojazdów, który mógłby także zawierać inne istotne informacje, o pojeździe, np. dotyczące ciążących na nim opłat, podatków i innych powiązanych kosztów, a także różnych form własności/użytkowania. W tym kontekście podkreślono korzyści, które przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby przynieść w wewnątrzspółnotowym handlu pojazdami, zapobieganiu związanym z tym oszustwom i kradzieżom samochodów oraz ściganiu kierowców z innych Państw Członkowskich popełniających wykroczenie drogowe.

7.3 Panuje przekonanie, że okoliczności sprzyjają podjęciu działań na rzecz ustanowienia jednolitego rejestru pojazdów, dotyczącego samych pojazdów a nie ich właścicieli czy użytkowników. Można by wykorzystać tutaj zdobyte doświadczenie w zakresie systemów informatycznych odpowiedzialnych za numery rejestracyjne oraz identyfikację właściciela na potrzeby ubezpieczenia motoryzacyjnego (3. dyrektywa).

7.4 Tym samym zwiększyłyby się możliwości w zakresie zakupu, ubezpieczenia i rejestracji pojazdu w dowolnym Państwie Członkowskim, co stanowiłoby główny czynnik napędzający transgraniczny handel pojazdami, mobilność ludzką, turystykę i rozwój jednolitego rynku ⁽¹⁸⁾.

7.5 Ponadto, system jednolitej, europejskiej rejestracji pojazdów wydaje się bardzo potrzebny, a co więcej jego ustanowienie nie wiązałoby się z nadmiernie wysokimi kosztami; w pierwszej fazie przyniosłby ogromne korzyści w zakresie: stwierdzania tytułu prawnego przysługującego posiadaczowi dokumentów pojazdu (własności lub innego tytułu); pewności prawnej w transakcjach, których przedmiotem są pojazdy, zapobieganiu kradzieżom i oszustwom; łatwiejszemu monitorowaniu i nakładaniu kar za wykroczenia popełnione w innym Państwie Członkowskim.

8. Podstawy prawne i odpowiedni instrument wspólnotowy

8.1 W obecnym stanie rzeczy, EKES uważa, że najlepszym instrumentem prawnym dla realizacji inicjatywy w określonej skali byłaby dyrektywa w sprawie minimalnej harmonizacji.

8.2 Przy wyborze podstawy prawnej dla takiej dyrektywy, należy uwzględnić znaczenie inicjatywy dla realizacji jednolitego rynku oraz zwiększenia swobody mieszkańców Europy w przemieszczaniu się we Wspólnocie.

9. Wnioski i zalecenia

A) Europejski kodeks drogowy

9.1 W opinii EKES określony stopień harmonizacji przepisów ruchu drogowego nie tylko efektywnie przyczyni się do realizacji jednolitego rynku, lecz także przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

9.2 Ponadto, zdaniem EKES taka harmonizacja przyczyni się także znacznie do poprawy bezpieczeństwa drogowego i pomoże zapobiegać wypadkom, tym samym umożliwiając mieszkańcom Europy szersze korzystanie ze swobody przemieszczania się.

9.3 EKES uważa, że okoliczności sprzyjają podjęciu prac przygotowawczych do przyjęcia wspólnotowej inicjatywy ustawodawczej mającej zrealizować wyżej wymienione cele, w której uwzględnione zostaną różnorodne punkty widzenia i trudności wymienione w niniejszej opinii.

⁽¹⁸⁾ Niektórzy członkowie grupy badawczej zasugerowali, by podjąć obecnie działania na rzecz ustanowienia systemu, umożliwiającego trans-narodowy zakup i rejestrację pojazdu, z którego mogłyby korzystać osoby, które z przyczyn zawodowych przebywają tymczasowo w jednym z Państw Członkowskich lub zmuszone są do regularnych przyjazdów do tego Państwa.

9.4 EKES rozumie, że w obecnym stanie rzeczy, możliwość wykorzystania dyrektywy w sprawie minimalnej harmonizacji powinna być uważana za pierwszy krok w kierunku przyjęcia Europejskiego kodeksu drogowego, opartego na modelu Konwencji wiedeńskiej i regulującego podstawowe przepisy i sygnały w ruchu drogowym, warunki nabywania uprawnień do kierowania pojazdami i praw jazdy oraz charakter wykroczeń drogowych i związanych z nimi kar.

B) *Jednolity europejski rejestr pojazdów*

9.5 EKES uważa także, że stworzenie jednolitego, europejskiego rejestru pojazdów, możliwie związanego z samymi pojazdami, przyczyniłoby się do zwiększenia pewności prawnej w używaniu samochodów, ponieważ ułatwiłoby ich śledzenie.

9.6 EKES jest także zdania, że wiążący instrument wspólnotowy mógłby określać podstawy dla stworzenia jednolitego systemu europejskiej rejestracji pojazdów, mocno opartego na dotychczasowych doświadczeniach we współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami krajowymi.

9.7 EKES wzywa zatem Komisję do zainicjowania badań koniecznych do dokonania analizy kosztów i zysków, jakie może przynieść harmonizacja poszczególnych dziedzin.

9.8 EKES sugeruje, by Komisja wydała „zieloną księgę”, aby zainicjować publiczną debatę na ten temat i zapoznać się ze stanowiskiem jak największej liczby zainteresowanych.

9.9 W międzyczasie EKES wzywa Komisję, by ze swej strony kontynuowała obecne badania w celu jak najszerzej harmonizacji kwestii związanych ogólnie z prowadzeniem pojazdów oraz z poprawą ich bezpieczeństwa.

9.10 EKES pragnie zwrócić uwagę Państw Członkowskich, że istnieje obecnie potrzeba i stosowny czas na przyjęcie środków na rzecz coraz ściślejszej współpracy i koordynacji w dziedzinach dotyczących zasad ruchu drogowego, zapobiegania wypadkom, pierwszej pomocy/pierwszych czynności w razie wypadków oraz odszkodowania z tytułu poniesionych strat.

9.11 EKES wyraża nadzieję, że Parlament Europejski w pełni poprze niniejszą inicjatywę oraz wzywa Komisję i Rady do podjęcia działań na rzecz realizacji wytyczonych w niej celów.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie promowania transportu morskiego oraz rekrutacji i szkolenia kadr morskich

(2005/C 157/05)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił przygotować opinię w sprawie promowania transportu morskiego oraz rekrutacji i szkolenia kadr morskich.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był **Eduardo Manuel Chagas**.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Wstęp

1.1 W roku 1996 Komisja Europejska oraz Irlandzka Prezydencja Rady Ministrów UE zorganizowały w Dublinie międzynarodową konferencję pt.: „Marynarz: ginący zawód w Unii Europejskiej” [*Is the European Union Seafarer an Endangered Species?*]. Na konferencji tej stwierdzono, iż europejscy marynarze mają zasadnicze znaczenie dla zachowania trwałości europejskiego przemysłu morskiego. Uczestnicy konferencji wystąpili z szeregiem propozycji odtworzenia wystarczającej liczby wysokokwalifikowanego personelu statków morskich. W tym samym roku Komisja przedstawiła analizę bieżącej sytuacji w Komunikacie pt. „O nową strategię na rzecz gospodarki morskiej”⁽¹⁾. Kwestie te zostały także uwzględnione w uchwale z dn. 24 marca 1997 r. w sprawie nowej strategii na rzecz zwiększenia konkurencyjności żeglugi UE⁽²⁾. Rada Ministrów Unii Europejskiej poparła komunikat Komisji i stwierdziła między innymi, iż potrzebne są pozytywne działania sprzyjające zatrudnianiu personelu statków morskich w UE.

1.2 W komunikacie nt. rekrutacji i szkolenia personelu statków morskich⁽³⁾, Komisja stwierdziła, iż w ostatnich dwóch dziesięcioleciach odnotowano nagły spadek podaży dobrze wyszkolonej kadry, zwłaszcza oficerów. Od początku lat 1980-tych znacznie zmniejszyła się zarówno liczebność floty UE, jak i liczba marynarzy. Wyjątek w Unii Europejskiej stanowi jednakże branża regularnych przewozów pasażerskich i promowych, nadal obsługiwana przeważnie przez jednostki pod banderą UE z załogami złożonymi głównie z obywateli UE. Branża ta, Państwa Członkowskie oraz Komisja zajmowały się problemem spadku liczebności marynarzy w UE oraz niedoboru dobrze wykwalifikowanego personelu statków morskich, przy różnych okazjach; niemniej jednak środki stosowane celem zatrzymania i odwrócenia tego spadku były dotąd w dużej mierze nieskuteczne.

1.3 Przeprowadzono szereg analiz i projektów badawczych poświęconych rozpoznaniu przyczyn i przeciwdziałaniu spadkowi liczebności marynarzy w UE, w tym:

— Analiza z roku 1996 nt. zawodów morskich w Unii Europejskiej (finansowana przez Komisję);

⁽¹⁾ COM(96)81 final z 8.4.1997 [*Towards a new maritime strategy*]

⁽²⁾ Dz.U. C 109 z 8.4.1997, str. 1

⁽³⁾ COM(2001) 188 final z 6.4.2001, opinia EKES: Dz.U. C 80, 3.4.2002, str. 9

— Wspólne opracowanie FST/ECSA z roku 1998 (finansowane przez Komisję)⁽⁴⁾;

— Projekt Badawczy METHAR⁽⁵⁾ i Projekt Badawczy METNET⁽⁶⁾ (oba finansowane przez Komisję Europejską w ramach Programu Transport RTD, odpowiednio w IV i V programach ramowych).

1.4 Opublikowany w kwietniu 2000 r. raport o stanie kadr w roku 2000, przygotowany przez BIMCO/ISF⁽⁷⁾ stanowi zapewne najbardziej jak dotąd kompleksową analizę globalnego popytu i podaży kadry morskiej floty handlowej. Oszacowany w raporcie deficyt oficerów wyniósł 16 000 osób, co stanowi 4 % pracowników. Przewidywania dotyczące oficerów na rok 2010, w zależności od wzrostu, kwalifikacji personelu, liczby odchodzących pracowników i poprawy szkoleń pokazują, poddane analizie wrażliwości, albo nadmiar ok. 11 %, albo deficyt 24 %. Oczekuje się, że kolejny raport w roku 2005 wykaże deficyt. Według Wspólnego Studium FST/ECSA z roku 1998⁽⁸⁾, UE poważniej dotyka niedobór ok. 13 000 oficerów w roku 2001, który wzrośnie do ok. 36 000 oficerów w roku 2006.

1.5 Niedawne badanie⁽⁹⁾ przeprowadzone w Wielkiej Brytanii (UK), przez University of Cardiff, na zlecenie Departamentu Transportu, Izby Żeglugi [*Chamber of Shipping*] oraz Towarzystwa Morskiego [*Marine Society*] wskazało na znaczny niedobór dobrze wykwalifikowanych pracowników gospodarki morskiej, którzy mogliby podjąć pracę w zawodach morskich na lądzie w Wielkiej Brytanii.

⁽⁴⁾ Źródło: Wspólne opracowanie Federacji Związków Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (FST) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Armatorów (ECSA): *Zwiększenie możliwości zatrudnienia dla marynarzy UE: badanie celem określenia priorytetów szkolenia i kształcenia marynarzy* [*Improving the Employment Opportunities for EU Seafarers: An Investigation to Identify Seafarers Training and Education Priorities*](1998)

⁽⁵⁾ METHAR: Harmonizacja europejskiego szkolnictwa morskiego i programów szkoleniowych

⁽⁶⁾ METNET: Sieć tematyczna w zakresie kształcenia, szkolenia i mobilności kadr morskich

⁽⁷⁾ BIMCO [*Baltic and International Maritime Council*] – Bałtycka i Międzynarodowa Rada Morska/ ISF [*Międzynarodowe Stowarzyszenie Żeglugi - International Shipping Federation*]: *Raport o stanie kadr w 2000 r., światowy popyt i podaż kadr morskich - kwiecień 2000* [*Manpower Update - The World-wide Demand for and Supply of Seafarers*]

⁽⁸⁾ Patrz przypis 3

⁽⁹⁾ Źródło: opracowanie pt. *Wymogi gospodarki brytyjskiej wobec osób z doświadczeniem pracy na morzu, 2003 r.* [*The UK economy's requirements for people with experience of working at sea 2003*], przygotowane na zlecenie Departamentu Transportu, Izby Żeglugi oraz Towarzystwa Morskiego w Wielkiej Brytanii przez University of Cardiff.

1.6 Komisja stwierdziła, iż żegluga przybrzeżna [*short sea shipping*] stanowi integralny element systemu transportowego⁽¹⁰⁾. Pomimo podjęcia szeregu inicjatyw na rzecz promocji żeglugi przybrzeżnej, w ramach wytycznych dotyczących pomocy publicznej dla transportu morskiego, nie spowodowały one żadnej istotnej zmiany w zatrudnieniu kadr morskich UE. Odnotowuje się zatrzymanie spadku zarejestrowanego tonażu a w pewnych Państwach Członkowskich nawet jego wzrost, mimo to liczba marynarzy UE ciągle obniża się.

2. Zalecenia Komisji, aby promować rekrutację i szkolenie kadr morskich oraz transport morski⁽¹¹⁾

2.1 Uznając iż zatrudnienie i szkolenie to dwie dziedziny, za które odpowiadają przede wszystkim same Państwa Członkowskie, Komisja określiła działania priorytetowe i sformułowała w związku z nimi szereg zaleceń:

- a) właściwe stosowanie obowiązującego prawa wspólnotowego i międzynarodowego w zakresie warunków życia i pracy oraz jakości czynności wykonywanych na pokładach statków w celu poprawy warunków socjalnych, jako sposobu na pozyskiwanie i utrzymanie wysokiej klasy personelu;
- b) stwierdzono nasilenie się konkurencji ze strony tańszej siły roboczej spoza UE na regularnych pasażerskich liniach promowych w Unii Europejskiej. Poszukując rozwiązania tego problemu uznano, iż partnerzy społeczni powinni przedstawić równoległe propozycje zajęcia się tą kwestią;
- c) Państwa Członkowskie oraz partnerzy społeczni organizują skoordynowane kampanie informacyjne na szczeblu krajowym i europejskim w celu stworzenia nowego wizerunku żeglugi i przekazania młodym ludziom informacji na temat możliwości i implikacji kariery morskiej;
- d) armatorzy badają możliwości poprawy warunków życia i pracy, w tym okresów służby i wynagrodzenia;
- e) zapewnienie zachowania wysokiej jakości systemu szkoleń morskich w UE, przy zagwarantowaniu przez Państwa Członkowskie i partnerów społecznych odpowiedniej liczby miejsc na szkoleniach na pokładzie;
- f) Państwa Członkowskie i partnerzy społeczni badają i wykorzystują możliwości, jakie oferują instrumenty wspólnotowe dostępne jako wsparcie finansowe dla szkoleń morskich;
- g) uznano, że Wspólnota może wspierać starania branży na rzecz wyeliminowania obecnego niedoboru marynarzy UE poprzez sponsorowanie szeregu projektów badawczych *ad hoc* realizowanych w VI programie ramowym.

2.1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraził opinię⁽¹²⁾, że wszyscy adresaci komunikatu Komisji w sprawie szkolenia i naboru kadr morskich powinni starannie uwzględnić jej zalecenia. W szczególności nawiązano do możliwie pełnego wykorzystania przez Państwa Członkowskie pomocy publicznej dla transportu morskiego oraz innych dostępnych środków pomocowych UE. Komitet zwrócił uwagę na potrzebę poprawy warunków życia i pracy na pokładzie, przyjęcia i stosowania odpowiednich norm międzynarodowych oraz, w razie potrzeby, podjęcia stosownych działań na rzecz zwiększenia zadowolenia z pozycji społecznej, prestiżu i pracy w zawodach związanych z gospodarką morską. Komitet zwrócił także uwagę na potrzebę współpracy i promocji tego typu zawodów przez Państw Członkowskie i partnerów społecznych.

2.2 Uznając, iż transport morski jest dziedziną, za którą opowiadają przede wszystkim Państwa Członkowskie, Komisja określiła działania priorytetowe i sformułowała w związku z nimi szereg zaleceń. Mimo iż nacisk położono głównie na żeglugę przybrzeżną [*short sea shipping*], środki nie ograniczają się jedynie do tego sektora.

- a) działania legislacyjne obejmują wprowadzenie w życie dyrektywy w sprawie pewnych formalności dokonywanych przez statki przy wchodzeniu do/lub wychodzeniu z portów w Państwach Członkowskich (IMO-FAL), wdrożenie Marco Polo, normalizację i harmonizację intermodalnych jednostek ładunku, Autostrady Morskie [*Motorways of the Sea*] i poprawę wskaźników żeglugi w zakresie ochrony środowiska;
- b) działania techniczne obejmują *Przewodnik po Procedurach Celnych w Żegludze Przybrzeżnej* [*Guide to Customs Procedures for Short Sea Shipping*], rozpoznanie i eliminację przeszkód w procesie usprawniania żeglugi przybrzeżnej, zbliżenie krajowych aplikacji i komputeryzacja wspólnotowych procedur celnych, jak również badania i rozwój technologiczny;
- c) działania operacyjne obejmują punkty kompleksowej obsługi administracyjnej [*one-stop administrative shops*], zagwarantowanie podstawowej roli centralnych punktów żeglugi przybrzeżnej [*short sea shipping focal points*] oraz zapewnienie dobrego funkcjonowania i wytycznych dla ośrodków promocji żeglugi przybrzeżnej [*short sea promotion centres*], promowanie żeglugi przybrzeżnej jako korzystnej alternatywy transportowej i gromadzenie danych statystycznych.

2.2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraził poparcie dla komunikatu Komisji⁽¹³⁾ w swojej opinii w sprawie programu działań na rzecz promocji żeglugi przybrzeżnej. Komitet zwrócił wszakże uwagę na potrzebę usunięcia wąskich gardeł, aby umożliwić rozwój żeglugi przybrzeżnej w kierunku intermodalności. Wyrażono niepokój co do liczby spraw związanych z tą dziedziną. Komitet podkreślił także znaczenie stałego monitorowania działań podejmowanych w przyszłości.

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 155 final z 7.04.2003

⁽¹¹⁾ Patrz przypis 34

⁽¹²⁾ Opinia EKES, Dz.U. C. 80 z 3.4.2002, str.9

⁽¹³⁾ Opinia EESC Dz.U. C. 32 z 5.2.2004, str. 67

3. Zalecenia Rady, aby promować rekrutację i szkolenie kadr morskich oraz transport morski

3.1 Rada zapoznała się z ⁽¹⁴⁾ ogólną strukturą i kierunkami polityk przedstawionymi w komunikacie Komisji w sprawie kształcenia i rekrutacji kadr morskich ⁽¹⁵⁾. Tym samym uznała znaczenie żeglugi w handlu światowym i wewnątrzspółnotowym. Ponadto stwierdziła, iż transport morski jest najbardziej efektywnym, przyjaznym środowisku i tanim środkiem transportu.

3.2 Uznając konkurencyjność żeglugi, Rada podkreśliła także znaczenie, jakie ma zwalczanie transportu morskiego o niskim standardzie, zarówno poprzez wdrażanie norm międzynarodowych jak i wypełnianie luk w ustawodawstwie międzynarodowym, kładąc tym samym nacisk na stosowanie i egzekwowanie obowiązującego prawa, w tym przepisów dotyczących warunków życia i pracy, ze względu na to, iż kadry morskie stanowią fundamentalny element bezpieczeństwa na statkach.

3.3 W szczególności Rada uznała znaczenie czynnika ludzkiego dla jakości transportu morskiego i potrzebę pozytywnego oddziaływania na opinię publiczną, zarówno w odniesieniu do wizerunku jak i atrakcyjności pracy w zawodach morskich.

3.4 Uznaje także korzystny wpływ wytycznych wspólnotowych w zakresie pomocy publicznej w sektorze gospodarki morskiej oraz ich znaczenie dla utrzymania konkurencyjności flot Państw Członkowskich i wzrostu liczby statków w rejestrach Państw Członkowskich.

3.5 Uznając znaczenie transportu morskiego, Rada sformułowała i wydała zalecenia dotyczące między innymi kwestii wyszczególnionych poniżej:

- a) możliwie szybkiego przygotowania zrewidowanych wytycznych Wspólnoty w zakresie pomocy publicznej dla sektora gospodarki morskiej w celu zachowania konkurencyjności oraz promocji wiedzy w tej dziedzinie, a także zatrudnienia europejskich kadr morskich;
- b) ulepszenia przez Państwa Członkowskie wizerunku żeglugi;
- c) zapewnienia dalszej promocji jakości transportu morskiego poprzez ściślejsze przestrzeganie instrumentów prawnych IMO (Międzynarodowej Organizacji Morskiej) i ILO (Międzynarodowej Organizacji Pracy), a także prawa wspólnotowego w ramach *Flag State Implementation* (FSI – inspekcja bandery) oraz *Port State Control* (PSC – inspekcja portu);
- d) możliwości ustanowienia europejskiego systemu wynagradzania jakości, uznawania jakości operatorów przestrzegających między innymi norm bezpieczeństwa, warunków życia i pracy kadr morskich, standardów bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego jako zachęty do promowania jakości transportu morskiego;

- e) przyjęła z zadowoleniem zamiar sporządzenia przez Komisję raportu na temat możliwości opracowania konkretnych procedur uznawania świadectw stwierdzających posiadane kwalifikacje i umiejętności wewnątrz Wspólnoty, poprzez zgodność z wymogami STCW;
- f) uczestnictwa partnerów społecznych w działaniach podejmowanych przez Państwa Członkowskie i Komisję w celu zachęcenia młodych ludzi do pracy w zawodach morskich, w tym stworzenia atrakcyjnych warunków pracy i płacy. Obejmuje to także promocję zatrudnienia kobiet na morzu i na lądzie;
- g) zagwarantowania i utrzymania przez armatorów wystarczającej liczby miejsc pracy dla obywateli Unii Europejskiej na pokładach swoich statków i w swoich przedsiębiorstwach. Szczególne znaczenie ma promowanie kariery, dającej perspektywę mobilności, awansu i przyszłego zatrudnienia poprzez podpisywanie z młodymi oficerami kontraktów zawodowych. Uzupełnieniem tych działań byłaby poprawa warunków pracy i życia w drodze zastosowania nowoczesnych technologii i rozwiązań komunikacyjnych;
- h) znaczenia konwencji w zakresie norm pracy, np. konwencji ILO.

4. Opinie Parlamentu Europejskiego w sprawie promowania rekrutacji i szkoleń kadr morskich oraz transportu morskiego

4.1 Parlament Europejski zajmował się sprawą transportu morskiego i zawodów morskich przy wielu okazjach. Szczególną uwagę w tej kwestii poświęcił w niedawno przyjętej uchwale w sprawie poprawy bezpieczeństwa na morzu (P5_TA_PROV(2004)0350), w następstwie katastrofy tankowca *Prestige* u wybrzeży Galicji w Hiszpanii; szereg propozycji w niej zawartych, w przypadku ich realizacji, znacznie przyczyniłaby się, bezpośrednio lub pośrednio, do promocji transportu morskiego w UE, przynosząc korzyści zarówno dla armatorów, jak i marynarzy w UE.

4.2 Między innymi EKES z zainteresowaniem zwraca uwagę na następujące zalecenia zawarte w tym raporcie:

4.2.1 „[PE] apeluje o całościową i spójną europejską politykę morską, która miałaby za cel utworzenie europejskiego obszaru bezpieczeństwa morskiego; uważa że polityka ta powinna opierać się na następujących działaniach:

— zakaz eksploatacji statków o niskim standardzie;

— ...

— poprawa warunków życia i pracy oraz kształcenia kadr morskich...”

⁽¹⁴⁾ 2515 posiedzenie Rady z dn. 5.6.2003, 9686/03 (Presse 146)

⁽¹⁵⁾ Patrz przypis 3

4.2.2 „[PE] podkreśla, że w interesie bezpieczeństwa na morzu zasadniczo ważne jest, by marynarze otrzymywali wynagrodzenie, które nadaje wartość ich pracy oraz by położyć kres nadmiernemu wykorzystywaniu, które ma miejsce na wielu statkach; wzywa Komisję do podjęcia prac nad harmonizacją i podniesieniem statusu tego zawodu w skali europejskiej poprzez odpowiednie przepisy oraz do działania w tym kierunku w ramach IMO.”

4.2.3 „[PE] wzywa do podjęcia działań na rzecz podniesienia prestiżu zawodów morskich oraz podniesienia ich atrakcyjności w oczach wszystkich młodych ludzi, a w szczególności w oczach młodzieży europejskiej.”

5. Uwagi i spostrzeżenia ogólne

5.1 W ramach obecnie realizowanego programu na rzecz trwałego rozwoju w Unii Europejskiej uznaje się, iż żegluga odgrywa zasadniczą rolę. Znaczenie transportu morskiego dostrzeżono w Białej Księdze Komisji: *Europejska polityka transportowa do roku 2010: Czas na decyzje* ⁽¹⁶⁾ i przedstawiono w zarysie w dokumencie poświęconym polityce morskiej: *Ustawodawstwo i cele Unii Europejskiej w odniesieniu do transportu morskiego* ⁽¹⁷⁾.

5.2 Żegluga przewozi 40,7 % pod względem wartości i 69,9 % pod względem wagi towarów importowanych i eksportowanych z UE ⁽¹⁸⁾. W przypadku do Państw Członkowskich o statusie wysp, wielkości te są znacznie wyższe. Transport morski jest zatem najważniejszym środkiem transportu w odniesieniu do handlu zewnętrznego UE.

5.3 Żegluga przewozi 12 % pod względem wartości i 19,7 % pod względem wagi towarów w obrocie wewnątrz-wspólnotowym ⁽¹⁹⁾. W przypadku najbardziej peryferyjnie położonych wysp i kilku innych regionów, wielkości te są znacznie wyższe, w szczególności w Wielkiej Brytanii i Irlandii, których to krajach dobrobyt gospodarczy i dobra koniunktura niemal w całości zależą od transportu morskiego.

5.4 Dobrze funkcjonujący i prężny transport morski przyczynia się do utrzymania innych form transportu. Ponadto efektywny transport morski pomaga w utrzymaniu i zachowaniu dobrej koniunktury całej gospodarki morskiej. W szczególności zachodzi możliwość, by wyszkolone, wysokiej klasy kadry morskie przechodziły do innych podsektorów w branży usługowej, finansowej, rekreacji i wypoczynku oraz wytwórczej. Mimo że pewne elementy mogą być zastąpione, alternatywne metody szkolenia nie zawsze są pożądane, czy też możliwe.

5.5 Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy zwykłymi marynarzami a oficerami. Armatorzy wydają się bardziej skłonni do zatrudniania oficerów z Unii Europejskiej, pomimo wyższych kosztów ich wynagrodzeń.

5.6 Znaczna liczba oficerów z Unii Europejskiej zatrudniona jest na morzu, zajmując ważne i odpowiedzialne stanowiska, z którymi wiąże się wysokie ryzyko, lub podejmując funkcje zarządcze we wszystkich obszarach przemysłu morskiego i na różnych typach statków. Z doświadczenia takich osób korzysta się powszechnie, zarówno w przedsiębiorstwach żeglugowych, jak i w zarządzaniu flotami, w Unii Europejskiej i poza nią.

5.7 Znaczna liczba zwykłych marynarzy UE pracujących na statkach zarejestrowanych w UE została zastąpiona przez marynarzy spoza Wspólnoty. W coraz większym stopniu marynarze z UE zatrudniani są jedynie na statkach specjalistycznych, na przykład w morskiej branży energetycznej. Jest to konsekwencją ograniczenia wydatków ponoszonych przez armatorów, poszukujących oszczędności z redukcji kosztów siły roboczej celem utrzymania konkurencyjności oraz/lub zwiększenia zyskowności.

5.8 Uznaje się, że porty morskie stanowią węzły transportowe o podstawowym znaczeniu dla rozwoju handlu i gospodarki Państw Członkowskich. Znaczenie portów morskich jako węzłów transportowych, poparte danymi statystycznymi, podkreślono w raporcie rocznym z 2003 r. Europejskiej Organizacji Portów Morskich [*European Sea Port Organisation*] ⁽²⁰⁾. Porty morskie UE polegają na wysokokwalifikowanych i doświadczonych kadrach morskich pracujących na licznych stanowiskach. Choć piloci portowi i kapitanowie portów stanowią łatwo identyfikowalną grupę, doświadczeni marynarze zatrudniani są do zarządzania portami i działalności logistycznej.

5.9 W przypadku Unii Europejskiej, znaczne przychody generuje się ze specjalistycznych usług transportowych. Obok bezpośredniego zarządzania flotami, świadczone są także usługi brokerskie, prawne i finansowe.

5.10 W Unii Europejskiej istotne znaczenie ma wytwarzanie sprzętu, w tym aparatury zapewniającej bezpieczeństwo statków i branży rekreacyjno-wypoczynkowej. W sektorze tym zatrudnionych jest wielu byłych marynarzy, zarówno przy pracach rozwojowych, jak i w sprzedaży.

5.11 Przemysł stoczniowy, choć znacznie ucierpiał ze strony konkurencji, zwłaszcza z Dalekiego Wschodu, jest ważny dla gospodarki niektórych regionów i Państw Członkowskich. Obecnie główny nacisk kładzie się na produkcję okrętów wojennych, statków wycieczkowych oraz statków wysoce wyspecjalizowanych. Odnotowuje się także działalność na znaczną skalę w dziedzinie remontów statków i zaopatrzenia morskiego sektora energetycznego.

5.12 Jest także znaczny popyt na wysokokwalifikowanych i doświadczonych pracowników w organach regulacyjnych Państw Członkowskich UE. Personel taki ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odpowiednich inspekcji FSI i PSC statków w celu zagwarantowania bezpieczeństwa życia na morzu i ochrony morskiego środowiska naturalnego.

⁽¹⁶⁾ Biała Księga *European transport policy for 2010: time to decide* – Komisja Europejska, 2001 r.

⁽¹⁷⁾ Polityka morska *European Union legislation and objectives for sea transport* – Komisja Europejska, 2002 r.

⁽¹⁸⁾ *EU Energy and Transport in Figures Statistical Pocketbook 2003* – Komisja Europejska

⁽¹⁹⁾ Patrz przypis 17

⁽²⁰⁾ *European Sea Ports Organisation Annual Report 2003*

5.13 Wyższe szkoły morskie w Unii Europejskiej zapewniają wysoki standard kształcenia/szkolenia dla osób nie będących obywatelami UE, przyczyniając się tym samym do zwiększenia bezpieczeństwa nawigacji i życia na morzu, a także ochrony morskiego środowiska naturalnego.

5.14 Wysokokwalifikowani i doświadczeni marynarze potrzebni są w UE dla trwałego rozwoju infrastruktury morskiej oraz branż związanych z usługami. Wspólna propozycja projektu ECSA/ETF, ⁽²¹⁾ polegająca na mapowaniu ścieżek kariery w gospodarce morskiej została przyjęta a wyniki z realizacji projektu powinny być dostępne w ciągu 2005 r.

5.15 Nie ma dostatecznych dowodów, które wskazywałyby na to, że młodzi obywatele UE nie chcą podejmować pracy zawodowej w gospodarce morskiej. Skutecznie prowadzone kampanie promocyjne, oferujące perspektywy kariery w gospodarce morskiej, przyciągają znaczną liczbę kandydatów.

6. Zawody morskie

6.1 Uznaje się, iż wiek personelu podwyższa się, a bieżący nabór nie wystarczy, aby zastąpić obecne kadry morskie w UE. W szczególności dotyczy to starszych oficerów zatrudnianych na statkach nie tylko pod banderami UE, ale także spoza Wspólnoty. Zważywszy czas potrzebny na wykształcenie takich osób, a następnie na zdobycie przez nich koniecznego doświadczenia, należy stwierdzić, że sytuacja w niektórych Państwach Członkowskich staje się krytyczna.

6.2 Wydaje się, iż atrakcyjność pracy w gospodarce morskiej w kategoriach kariery różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Może być to wynikiem różnic w uwarunkowaniach gospodarczych, geograficznych lub kulturowych.

6.3 Pojawiały się sugestie, iż młodzi ludzie coraz bardziej niechętnie odnoszą się do perspektywy przebywania przez długi okres czasu na morzu, gdyż taki sposób życia nie jest atrakcyjny ani w aspekcie społecznym ani finansowym. Jednakże nie ma wielu zawodów, pozwalających na długie okresy wypoczynku, które dają możliwość korzystania z różnych form rekreacji i podróżowania.

6.4 Dowody empiryczne, zebrane w Wielkiej Brytanii, wskazują na fakt, iż w przypadku skutecznych kampanii promocyjnych, których celem jest lepsze informowanie społeczeństwa o możliwościach kariery w transporcie morskim, wystarczająco dużo młodych ludzi składa podania o przyjęcie na oferowane szkolenia.

6.5 W interesie trwałego rozwoju branży infrastruktury morskiej, i w ramach kampanii promocyjnych zachęcających młodzież do wyboru zawodu morskiego, istotne jest oferowanie „kariery w gospodarce morskiej”, a nie „kariery na morzu”. W ten sposób pokazuje się szerszą gamę możliwości i zmniejsza niechęć młodzieży i jej rodziców do kariery w tym sektorze.

⁽²¹⁾ Propozycja wspólnego projektu ECSA/ETF, polegającego na mapowaniu ścieżek kariery w gospodarce morskiej w 2004 r.

6.6 Kształcenie i szkolenia morskie, prowadzone zgodnie z postanowieniami Konwencji STCW i Kodeksu ISM, muszą gwarantować, by ich zakres merytoryczny był aktualizowany stosownie do potrzeb przemysłu oraz by umożliwiał przygotowanie uczestników takich programów i kursów na zmiany technologiczne.

6.7 Rybacy oraz piechota morska zapewniają pożyteczną, nawet jeśli ograniczoną, pulę dodatkowych kadr dla transportu morskiego. Redukcja sektora rybołówstwa i liczebności marynarki wojennej w UE prowadzą do spadku liczby osób, które mogą być zatrudnione w transporcie morskim, zarówno na morzu jak i na lądzie. Jest mało prawdopodobne, że zmniejszenie wielkości floty rybackiej UE doprowadzi do wzrostu kadr morskich ze względu na starzenie się personelu.

6.8 Równie ważne jest utrzymanie zatrudnionych marynarzy pochodzących z krajów UE celem zachowania poziomu kwalifikacji marynarzy w Europie. Ponadto osoby takie, dzięki odpowiednim szkoleniom, mogą stanowić nieocenione rezerwy kadrowe dla naboru na stanowiska oficerskie.

7. Transport morski

7.1 Prawdą jest, iż podjęto szereg inicjatyw na rzecz promocji żeglugi przybrzeżnej w Państwach Członkowskich. W pewnych przypadkach projekty takie wciąż pozostają na bardzo wczesnym etapie prac i na efekty ich realizacji trzeba poczekać. Wydaje się jednak, że współpraca pomiędzy Państwami Członkowskimi jest ograniczona. Takie inicjatywy, jak tworzenie wizerunku marki *Autostrady Morskie* [*Motorways of the Sea*] są użyteczne dla zaakcentowania roli transportu morskiego. Należy zaangażować wszystkie Państwa Członkowskie we wspólne działania na rzecz jak najlepszego wykorzystania atutów transportu morskiego.

7.2 Nawet jeżeli wytyczne dotyczące pomocy publicznej [*State Aid Guidelines*] w zakresie środków pomocowych dla transportu morskiego mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji pomiędzy Państwami Członkowskimi i zwiększenia konkurencyjności, można by poddać w wątpliwość efektywność takich instrumentów, zważywszy na ciągły spadek zatrudnienia kadr morskich w UE.

7.3 Istnieją dowody wskazujące na to, że niektóre Państwa Członkowskie nie w pełni stosują się do obowiązujących przepisów, wynikających z wytycznych dotyczących pomocy publicznej. Ponadto wydaje się, że brak jest woli wprowadzenia zmian w przypadku, gdy istnieją restrykcje lub gdy są postrzegane jako istniejące.

7.4 Mimo stwierdzenia, iż promocja transportu morskiego stanowi obowiązek Państw Członkowskich, wydaje się, że brak centralnej koordynacji hamuje rozwój. W konsekwencji inicjatywy, takie jak *Marco Polo* lub *Autostrady Morskie*, których celem jest promowanie żeglugi przybrzeżnej, dotychczas nie mogły przynieść efektów.

8. Zalecenia

8.1 Komisja powinna podjąć stosowane działania i wydać zalecenia w celu:

- a) dokonania oceny istniejących środków mających w założeniu zachęcać do promocji transportu morskiego przez Państwa Członkowskie;
- b) dokonania oceny istniejących środków mających w założeniu zachęcać do rekrutacji i szkolenia kadr morskich w Państwach Członkowskich;
- c) określenia liczby marynarzy potrzebnych do utrzymania infrastruktury morskiej i branż z nią związanych;
- d) zbadania funkcjonowania i adekwatności istniejących przepisów w ramach wytycznych dotyczących pomocy publicznej w odniesieniu do świadectwa/dyplomu potwierdzającego kwalifikacje I stopnia. Ponadto zbadania możliwości dla personelu zatrudnionego na pokładzie statku do uczestniczenia w szkoleniach prowadzących do uzyskania świadectw/dyplomów STCW stopnia II i III;
- e) zagwarantowania, że zostaną wyznaczone priorytety celem zachęcenia do naboru, szkolenia i utrzymania obywateli Wspólnoty na stanowiskach w gospodarce morskiej.

8.2 Państwa Członkowskie powinny podjąć stosowane działania i wydać zalecenia w celu:

- a) zagwarantowania, że zostaną wprowadzone w życie i stosowane podstawowe i skonsolidowane konwencje ILO, znowelizowane konwencje IMO oraz dyrektywy UE celem zapewnienia odpowiednich warunków zatrudnienia i życia;
- b) zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego dla organizacji szkoleń, przy jak najlepszym wykorzystaniu możliwości wynikających z obowiązujących wytycznych dotyczących pomocy publicznej. Zależnie od okoliczności wiąże się to także z zastosowaniem rozwiązań przewidzianych w ramach systemów podatkowych i ubezpieczeń społecznych;
- c) określenia wszelkich dodatkowych środków niezbędnych celem zachęcenia do naboru i szkolenia kadr morskich z UE;
- d) współpracy z partnerami społecznymi w zakresie organizacji skutecznych kampanii promocyjnych, zachęcających młodych ludzi do rozpoczęcia kariery zawodowej w transporcie morskim;
- e) zagwarantowania odpowiedniego finansowania dla zapewnienia dostępności do instytucji kształcących i szkoleniowych o wysokim standardzie na potrzeby specjalistycznego kształcenia morskiego;

- f) zachęcenia do szerszego wsparcia dla szkolenia kadr morskich ze strony sektora transportu morskiego;
- g) zapewnienia niezbędnej infrastruktury transportowej aby ułatwić i rozszerzyć wykorzystanie transportu morskiego;
- h) promowania transportu morskiego jako przyjaznego środowisku naturalnemu środkowi transportu;
- i) zapewnienia dostępności odpowiednich statków dla zaspokojenia potrzeb strategicznych i gospodarczych;
- j) zagwarantowania, że środki nie są wdrażane celem kryminalizacji zawodów morskich oraz usunięcia wszelkich obowiązujących środków zmierzających do kryminalizacji kadr morskich, w szczególności kapitanów.

8.3 Parlament Europejski i Rada powinny:

- a) spowodować, aby Komisja przygotowała propozycje w zakresie środków promowania transportu morskiego;
- b) spowodować, aby Komisja przygotowała propozycje w zakresie środków promowania rekrutacji i szkolenia kadr morskich;
- c) monitorować działania Komisji w odniesieniu do środków mających na celu promocję transportu morskiego;
- d) monitorować działania Komisji w odniesieniu do środków mających na celu promocję rekrutacji i szkolenia marynarzy.

8.4 Armatorzy powinni podjąć odpowiednie działania w celu:

- a) zagwarantowania odpowiednich warunków zatrudnienia i socjalnych, które sprzyjałyby rekrutacji i utrzymaniu wysokiej klasy kadr morskich z UE;
- b) przeprowadzania naboru wysokiej klasy personelu i zapewnienia odpowiedniego szkolenia;
- c) zagwarantowania odpowiedniej liczby szkoleń, a później stanowisk pracy, dla zapewnienia dostępności starszych oficerów z UE;
- d) zbadania sposobów rozwoju transportu morskiego w handlu wewnętrznym i zewnętrznym UE.

8.5 Związki zawodowe powinny podjąć odpowiednie działania w celu:

- a) promocji karier w przemyśle morskim;
- b) zapewnienia wysokiego statusu zawodowego kadr morskich w UE;
- c) zaangażowania się w promocję przemysłu morskiego, w tym żeglugi przybrzeżnej.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu decyzji Komisji w sprawie stosowania przepisów art. 86 Traktatu o WE do pomocy publicznej w postaci rekompensaty za usługi publiczne przyznanej pewnym przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonanie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 80/723/EWG Komisji w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi

(2005/C 157/06)

Dnia 19 marca 2004 r. Komisja Europejska, zgodnie z art. 80 ust.2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac Komisji na ten temat, przyjęła opinię dnia 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był **Bernardo Hernández Bataller** a współsprawozdawcą **Umberto Burani**.

Na 413 sesji plenarnej z 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 140 głosami za, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Art. 3 lit. g) Traktatu o WE stanowi, że działalność Wspólnoty obejmuje „system zapewniający niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym”. Sprawowanie skutecznej kontroli w celu zagwarantowania, że pomoc publiczna przyznawana przez Państwa Członkowskie nie zakłóca konkurencji stanowi istotny element tego systemu.

1.2 Kilka kolejnych Rad Europejskich potwierdziło potrzebę monitorowania pomocy publicznej. We wnioskach z dn. 24 marca 2001 r. Rada Europejska ze Sztokholmu wskazała, że „poziom pomocy publicznej w Unii Europejskiej należy obniżyć i zwiększyć przejrzystość tego systemu ... W tym celu Państwa Członkowskie powinny wykazać spadkową tendencję w przyznawaniu pomocy publicznej w stosunku do PKB przed rokiem 2003, biorąc pod uwagę potrzebę przekierowania pomocy ku horyzontalnym celom w interesie ogólnym, w tym celom spójności”.

1.3 Komisja Europejska przedstawiła propozycję uregulowania pomocy publicznej w postaci rekompensaty za usługi publiczne przyznawanej pewnym przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonanie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Propozycja ta zawiera decyzję oraz wspólnotowe ramy *ad hoc*, opisane w poprawce do dyrektywy 80/723/EWG dotyczącej przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi⁽¹⁾.

1.4 Celem tej propozycji jest stosowanie zasad zawartych w Traktacie, zwłaszcza tych dotyczących konkurencji, do rekompensaty finansowej wypłacanej przez Państwa Członkowskie za pewne usługi w ogólnym interesie gospodarczym poprzez pokrycie w całości lub w części kosztów powstałych z tych zobowiązań w interesie ogólnym.

1.4.1 Jednak propozycja nie rozróżnia pomiędzy kilkoma różnymi kategoriami rekompensaty, co ogranicza jej zastosowanie. Dla przykładu, rodzaje rekompensaty, które spełniają cztery kryteria wyznaczone przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w orzeczeniach w sprawie **Altmark**⁽²⁾ oraz **Ennirsorse**⁽³⁾ nie podlegają nowym przepisom. Warunki te są następujące: przedsiębiorstwu otrzymującemu pomoc publiczną należy również powierzyć wypełnienie odpowiedzialnego, jasno określonego zobowiązania w zakresie usług publicznych; parametry zastosowane do obliczenia rekompensaty muszą zostać ustalone wcześniej w sposób obiektywny i przejrzysty; wysokość rekompensaty nie powinna przekraczać kwoty całości lub części kosztów poniesionych w czasie realizacji usług publicznych, z uwzględnieniem wszystkich stosownych rachunków oraz rozsądnego zysku; oraz w przypadkach, kiedy przedsiębiorstwo, któremu powierzono wykonanie takich zadań, nie zostało zatrudnione zgodnie z najlepszymi możliwymi praktykami przetargów publicznych, poziom rekompensaty będzie obliczany na podstawie analizy kosztów, które poniosłoby przeciętne, dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo, z uwzględnieniem rozsądnego zysku. Według Trybunału Sprawiedliwości taka rekompensata nie podlega przepisom Traktatu w sprawie pomocy publicznej.

1.4.2 Podobnie, wyłączona jest pomoc gospodarcza de minimis udzielona zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 69-2001 z 12 stycznia 2001 r.⁽⁴⁾, jak również wszelka pomoc publiczna udzielona pewnym nadawcom publicznym⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2000/52/WE (Dz.U. nr 193 z 29.7.2000, str. 75).

⁽²⁾ Orzeczenie z 24 lipca 2003 r. w sprawie nr C-280/00, publikacja w Repertorium w toku.

⁽³⁾ Orzeczenie z 27 listopada 2003 r. w sprawach nr C-34/01 do C-38/01, publikacja w Repertorium w toku.

⁽⁴⁾ Dz.U. L nr 10 z 13.1.2001, str.30. Jest to pomoc gospodarcza dla przedsiębiorstw, która w okresie trzech lat nie przekracza 100 000 EUR. Należy zauważyć, że to rozporządzenie nie ma zastosowania do sektorów transportowych oraz działalności związanej z przetwarzaniem lub zbytem produktów wyszczególnionych w załączniku I do Traktatu.

⁽⁵⁾ Zwłaszcza tych wyszczególnionych w punktach 49-56 komunikatu Komisji opublikowanego w Dz.U. nr C 320 z 15.11.2001.

1.4.3 Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 73 Traktatu o WE oraz rozporządzeniami Rady (EWG) nr 1191/69⁽¹⁾ oraz 1107/70⁽²⁾, niektóre rodzaje pomocy udzielanej w sektorze transportu lądowego (kolejowym, drogowym oraz śródlądowym), a w szczególności przedsiębiorstwom dostarczającym wyłącznie miejskich, podmiejskich i regionalnych usług transportowych, również nie są objęte zakresem tej propozycji.

1.4.4 Na podstawie kwestii podniesionych przez samą Komisję Europejską w odniesieniu do szczególnych celów wspólnej polityki transportowej wyklucza się także rekompensaty za usługi publiczne w sektorach transportu lotniczego i morskiego⁽³⁾, z wyjątkiem usług publicznych w zakresie połączeń morskich do wysp, na których roczny ruch nie przekracza 100 000 pasażerów.

1.4.5 Zakres tej propozycji pokrywa zatem, zgodnie z art. 1 decyzji, poza wyżej wymienionymi usługami transportowymi do wysp, rekompensaty za wykonanie usług publicznych w postaci udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorstwom, działającym we wszystkich sektorach określonych przez Traktat o WE oraz które spełniają następujące warunki:

- 1) Roczny obrót ze wszystkich rodzajów działalności przed opodatkowaniem nie przekraczający „progu do ustalenia”⁽⁴⁾ z dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym przydzielono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz roczna rekompensata za usługi, o których mowa, nie przekraczająca „progu do ustalenia”⁽⁵⁾, który dla instytucji kredytowych jest zastąpiony „progiem do ustalenia” w postaci sumy bilansowej;
- 2) Rekompensata za usługi publiczne udzielone szpitalom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym;
- 3) Rekompensata za usługi publiczne udzielona przedsiębiorstwom budownictwa społecznego prowadzącym działalność w związku z usługami w ogólnym interesie gospodarczym;

1.4.6 Zastosowanie decyzji w tych dziedzinach nie wpływa na zgodność pomocy publicznej z art. 86 ust. 2 Traktatu o WE, o ile zostaną spełnione określone warunki. Dlatego też, Komisja proponuje rozróżnienie pomocy publicznej, która wiąże się z dużymi kwotami i może poważnie zakłócić konkurencję, od pomocy publicznej na mniejszą skalę.

⁽¹⁾ Dz.U. nr L 156, z 28.6.1969. Zmienione ostatnio przez rozporządzenie (EWG) nr 1893/91 (Dz.U. nr L 169 z 29.6.1991, str.1).

⁽²⁾ Dz.U. nr L 130, z 15.6.1970. Zmienione ostatnio przez rozporządzenie (EWG) nr 543/97 (Dz.U. nr L 84 z 26.3.1997, str. 6).

⁽³⁾ Zasady mające zastosowanie w tych sektorach znajdują się w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2408/92 z 23 lipca 1992 r. (Dz.U. nr L 240 z 24.8.1992, str. 8) w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych, zmienione ostatnio przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady (WE) nr 1882/2003 (Dz.U. nr L 284 z 31.10.2003, str. 1), oraz w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3577/92 z 7 grudnia 1992 (Dz.U. nr 364 z 12.12.1992, str. 7) w sprawie kabotażu morskiego.

⁽⁴⁾ Odpowiednie progi zostaną ustalone na podstawie wyników konsultacji, które podjęła Komisja w związku z niniejszą propozycją.

⁽⁵⁾ Do ustalenia tego ostatniego progu posłuży roczna średnia przedstawiająca obecną wartość rekompensaty udzielonej w czasie trwania umowy lub w okresie pięciu lat.

1.4.7 Propozycja ta przywiązuje jeszcze większą wagę do wymogu przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi lub przedsiębiorstwami, którym powierzono wykonywanie usług publicznych, i zmienia istniejącą dyrektywę nr 80/723/EWG poprzez wprowadzenie nowej definicji „przedsiębiorstw zobowiązanych do prowadzenia oddzielnej księgowości”, która, niezależnie od prawnej klasyfikacji rekompensaty za usługi publiczne, zobowiązuje do prowadzenia oddzielnej księgowości przedsiębiorstwa otrzymujące taką rekompensatę, a wykonujące poza usługami w ogólnym interesie gospodarczym jednocześnie inną działalność.

1.4.8 Wreszcie, postanowienia zawarte w propozycji będą miały zastosowanie bez uszczerbku dla bardziej rygorystycznych i szczególnych postanowień dotyczących zobowiązań z tytułu usług publicznych, które są zawarte w sektorowym ustawodawstwie wspólnotowym oraz w istniejących przepisach wspólnotowych określających przetargi publiczne.

1.4.9 W każdym razie, zakres propozycji ogranicza się do usług, które stanowią usługi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu o WE, pomimo braku definicji tego terminu.

1.4.10 Niektóre pozostałe postanowienia tej propozycji, takie jak te dotyczące zgodności i wyłączenia z obowiązku powiadomienia, wymogi wobec zleceń usług publicznych oraz sposobu naliczania rekompensat, są ujęte w bardziej konkretny sposób.

1.4.11 Art. 2 projektu decyzji stanowi, że rekompensata za wykonanie usług publicznych, która spełnia wymogi określone w niniejszej decyzji, jest zgodna z zasadami wspólnego rynku i będzie zwolniona z obowiązku uprzedniego powiadomienia, o którym mowa w art. 88 ust. 3 Traktatu.

1.4.12 Zgodnie z art. 4 projektu decyzji zadanie wykonania usługi publicznej będzie przydzielane w drodze oficjalnego aktu (ustawodawczego, rozporządzającego lub o charakterze umownym), który w jasny sposób określa dokładny charakter zobowiązania do wykonania usługi publicznej, uczestniczące przedsiębiorstwa oraz obszar działania.

1.4.13 Ta ostatnia kwestia została potraktowana szczególnie pobieżnie zarówno w art. 5 decyzji, jak i punktach 12-23 wspólnotowych ram prawnych. Zasadniczo kwota rekompensaty nie może przekraczać kosztów związanych z wykonaniem usługi publicznej, biorąc pod uwagę stosowne rachunki oraz rozsądny zysk za wykonanie tych zobowiązań.

1.4.14 Na koszty związane z usługami w ogólnym interesie gospodarczym mogą składać się wszystkie koszty zmienne poniesione przy wykonywaniu tych usług, odpowiednia część kosztów stałych oraz odpowiednie wynagrodzenie od kapitału własnego w stopniu, w którym posłużył on do wykonania usług w ogólnym interesie gospodarczym⁽¹⁾. Koszty przypisane jakiegokolwiek działalności nie związanej z usługami w ogólnym interesie gospodarczym w żadnym wypadku nie mogą być przypisane usługom o ogólnym interesie gospodarczym. Kalkulacja kosztów musi być zasadniczo „w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunku kosztów”.

1.4.15 Rachunki, jeśli mają zostać wzięte pod uwagę, muszą zawierać przynajmniej cały przychód osiągnięty w ramach usług w ogólnym interesie gospodarczym. Za rozsądny zysk uważa się taki zysk na kapitale, który bierze pod uwagę ryzyko, lub jego brak, poniesione przez przedsiębiorstwo z tytułu ingerencji państwa⁽²⁾.

1.4.16 Państwa Członkowskie muszą regularnie kontrolować, czy udzielane rekompensaty nie są nadmierne, tj. że nie wykraczają one ponad poziom konieczny dla zapewnienia świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, gdyż taka pomoc publiczna nie byłaby zgodna z zasadami wspólnego rynku. Jeśli jednak kwota nadmiernych rekompensat nie osiąga 10 % udzielonych rekompensat w ciągu roku, może ona zostać odjęta w kolejnym roku. Koszty niektórych usług w ogólnym interesie gospodarczym różnią się z roku na rok aż do tego stopnia, że konieczna jest nadmierna rekompensata w wysokości większej niż 10 %, aby zapewnić świadczenie tych usług. W takich przypadkach, Państwo Członkowskie musi stworzyć czasowy sektorowy bilans, który nie może przekraczać trzech lat, po upływie których nadwyżka rekompensat musi zostać zwrócona.

2. Uwagi ogólne

2.1 Niniejsza propozycja wynika ze zobowiązania Komisji wobec Rady Europejskiej z Laeken z grudnia 2001 r. do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego w dziedzinie rekompensat za świadczenie usług publicznych oraz ustanowienia wspólnotowych ram prawnych dla pomocy publicznej przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym⁽³⁾.

⁽¹⁾ Patrz orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 3 lipca 2003 r., CHRONOPOST, sprawy powiązane C-83/01P, C-93/01P oraz C-94/01P, publikacja w Repertorium w toku.

⁽²⁾ Według art. 5 ust. 4 decyzji jakiegokolwiek prawa wyłączne lub szczególnie przyznane przedsiębiorstwu mają szczególne znaczenie przy ustalaniu jego rozsądnego zysku, a Państwo Członkowskie może wprowadzić pewne zachęty, związane w szczególności z jakością świadczonych usług.

⁽³⁾ COM(2001) 598 final.

2.2 Bez wątpienia obowiązujące zasady finansowania usług w ogólnym interesie gospodarczym, a zwłaszcza stosowanie zasad określających pomoc publiczną otacza niepewność prawną. Dzieje się tak, pomimo dodatkowych kryteriów prawnych wykonywania usług publicznych, określonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a mianowicie w decyzjach dotyczących spraw **Altmark** oraz **Enrirsorse**.

2.3 Istnieje jednak potrzeba doprecyzowania tych kryteriów, a zwłaszcza metod obliczania kosztów (przejrzystość, parametry) oraz rodzaju zobowiązań z tytułu wykonywania usług publicznych, za które przyznawana jest rekompensata⁽⁴⁾.

2.4 Pod tym względem propozycja ta jest szczególnie potrzebna przedsiębiorstwom, ponieważ dopóty ramy prawne nie wejdą w życie, dopóki każda pomoc publiczna, otrzymana przez te przedsiębiorstwa jako dostawców usług publicznych, o której nie powiadomiono Komisji, niezależnie od wysokości kwot, może być uznana za nielegalną.

2.5 Stąd, rekompensaty nie byłyby chronione przed jakimkolwiek powództwem, które przed sądem zwykłym Państwa Członkowskiego kwestionowałoby ich prawość.

2.6 Ta potrzeba doprecyzowania jest bardzo pilna, gdyż w dwóch konkretnych dziedzinach — finansowaniu i przyznawaniu kontraktów — kompetencje Państw Członkowskich w zakresie określania i kształtowania zleceń na usługi w ogólnym interesie gospodarczym kłócą się z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego.

2.7 Państwa Członkowskie cieszą się dużą swobodą podejmowania decyzji, czy i w jaki sposób finansować świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Z braku wspólnotowej harmonizacji, głównym ograniczeniem tej swobody jest wymóg, że takie mechanizmy finansowania nie mogą prowadzić do zniekształceń konkurencji⁽⁵⁾, bez uszczerbku dla wykonywania swoich obowiązków i w pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, która według Konstytucji stanowi główny prawny wymóg, który zarówno Unia Europejska, jak i Państwa Członkowskie muszą uszanować, a który nie może prowadzić do kwestionowania *acquis communautaire*.

2.8 Komisja powinna zbadać, jak w przejrzysty sposób uzasadnić złożenie każdej z propozycji (podstawa prawna, potrzeba, proporcjonalność) oraz wyjaśnić, dlaczego — w interesie dobrej praktyki i spójności z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności — należy tego dokonać na szczeblu Wspólnoty (kryteria subsydiarności, wskaźniki ilościowe i jakościowe).

⁽⁴⁾ Dokument roboczy Komisji Europejskiej: „Raport nt. konsultacji publicznych w sprawie Zielonej Księgi w sprawie usług w ogólnym interesie gospodarczym”, Bruksela, 29.3.2004 r., SEC(2004)326, str.27-28.

⁽⁵⁾ Dlatego też, Państwa Członkowskie mogą stosować różne mechanizmy finansowania, w tym „bezpośrednią pomoc finansową z budżetu państwa, specjalne lub wyłączne prawa, składki od uczestników rynku, uśrednianie opłat oraz finansowanie oparte na zasadzie solidarności”, COM (2004) 374, str. 13.

2.9 Te i inne powody skłaniają do poparcia propozycji Komisji, która w istocie zachęca władze rządowe Państw Członkowskich do stosowania się do podstawowych wymogów, takich jak zapewnienie przejrzystości procedur przetargów na wykonywanie zleceń publicznych oraz monitorowanie jakichkolwiek naruszeń wolnej konkurencji ze strony przedsiębiorstw, nie wypełniających właściwie swoich obowiązków, związanych ze świadczeniem usług publicznych⁽¹⁾.

2.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję ustawodawczą, która służy rozszerzeniu kryteriów wysuniętych przez Trybunał Sprawiedliwości w celu usunięcia rekompensat za usługi publiczne z postanowień Traktatu dotyczących pomocy publicznej.

3. Uwagi szczególne

3.1 Analiza przedłożonej propozycji wykazuje jednak, że istnieją pewne kwestie dotyczące zarówno treści, jak i formy.

3.2 Trzy główne cele propozycji można podsumować w następujący sposób: (i) stwierdzenie, iż pomoc publiczna we względnie niewielkiej wysokości udzielana przedsiębiorstwom za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym jest zgodna z zasadami wspólnego rynku; (ii) zwiększenie bezpieczeństwa prawnego w odniesieniu do rekompensat za usługi w ogólnym interesie gospodarczym, które przekraczają tę kwotę, poprzez wspólnotowe ramy prawne określające kryteria oceny rekompensat; (iii) ustalenie kryteriów, według których taka rekompensata może być uznana za pomoc publiczną.

3.3 Zdaniem EKES należy rozszerzyć postanowienia zawarte w propozycji na wszelkie jasno określone i regularne rekompensaty za usługi publiczne, o ile odpowiadają one dodatkowym poniesionym kosztom, lecz ich nie przekraczają, przy czym obdarowane przedsiębiorstwo musi prowadzić odrębną księgowość. Wszystko powyższe podlega późniejszej kontroli oraz sankcjom ze strony Komisji i Trybunału Sprawiedliwości.

3.4 Jednakże niniejsza propozycja nie ma jasno określonego zakresu zastosowania, który, zwłaszcza w przypadku decyzji, jest określony według różnych kryteriów, które bądź wyłączają szczególne sytuacje lub sektory (patrz 1.4.2 — 1.4.4 powyżej), bądź ogranicza je w sposób ogólny, stosując raczej kryteria ilościowe niż jakościowe (patrz 1.4.5 powyżej).

⁽¹⁾ Patrz raport Parlamentu Europejskiego w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej, 17.12.2003, dok. A5-0484/2003 final, EP 323.188, str. 11-13, oraz opinię Komitetu Regionów „w sprawie Zielonej Księgi nt. usług użyteczności publicznej”, Dz.U. nr C 73 z 23.3.2004, str. 7, a zwłaszcza str. 10-11.

3.5 Ponadto, niektóre problemy prawne, o których mowa w propozycji, są nieprecyzyjne. Dla przykładu, propozycja stanowi, że koszty przypisane usługom w ogólnym interesie gospodarczym muszą być obliczone „w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunku kosztów”. W innym miejscu jest napisane, że decyzja ma zastosowanie jedynie do „usług, które stanowią usługi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu o WE”. A jednak, jak to wskazano powyżej, termin ten nie został zdefiniowany ani w Traktatach, ani we wtórnym ustawodawstwie wspólnotowym.

3.6 Według Komitetu wszelki kabotaż wyspowy, podobnie jak inne formy transportu, powinien być wyłączony z zakresu tej propozycji, chyba że Komisja odpowiednio uzasadni jego włączenie.

3.7 W świetle wyraźnego technicznego i instrumentalnego charakteru celów propozycji, wydaje się rozsądne, aby poprosić Komisję o doprecyzowanie terminu „usługi w ogólnym interesie gospodarczym” w celu odróżnienia go od innych podobnych pojęć, takich jak usługi publiczne czy usługi w ogólnym interesie, które dominują w tradycjach Państw Członkowskich⁽²⁾. Ogólne pojęcia aktualnie stosowane przez Komisję do określenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie obejmują bowiem niektórych działań, jak finansowanie badań poprawiających ochronę zdrowia oraz ochronę konsumencką, które są niezmiernie ważne ze społecznego punktu widzenia⁽³⁾.

3.8 Z tego względu należy podkreślić, iż w obliczu potrzeby prawnego doprecyzowania na szczeblu ponadnarodowym pojęć „usługi użyteczności publicznej” oraz „usługi w ogólnym interesie gospodarczym”, nie istnieje paląca potrzeba definiowania usług społecznych na tym samym szczeblu z przynajmniej dwiema powodów. Po pierwsze, takie usługi należałyby do kompetencji Wspólnoty jedynie, jeśli wiązałyby się z dochodem ekonomicznym dla usługodawcy, a po drugie, jeśli miałyby to miejsce, to automatycznie podlegałyby one pod jedno lub drugie pojęcie wymienione powyżej.

3.9 Ponadto, propozycja ta nie porusza kwestii klasyfikacji pewnych metod finansowania usług w ogólnym interesie gospodarczym, takich jak finansowanie oparte na zasadzie solidarności, w obliczu problemów z dostępem do pewnych rynków narodowych (np. rynek ubezpieczeń), ani nie określa kryteriów oceny dobrych praktyk na szczeblu Wspólnoty, które dają tę szczególną korzyść, że wyjaśniają legalność praktyki znanej jako „ściąganie śmietanki” (ang. cream-skimming)⁽⁴⁾.

3.10 Propozycja stosuje te same kryteria zgodności z podstawowymi przepisami ramowymi dotyczącymi rynku wewnętrznego do wszystkich sektorów bez rozróżnienia oraz bez rozważenia różnych reakcji usługodawców.

⁽²⁾ Kwestia ta została podniesiona już kilkakrotnie przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ostatnio w opinii w sprawie Zielonej Księgi nt. Usług w ogólnym interesie z 11 grudnia 2003 r., Dz.U. nr C 80 z 30.3.2004, str. 66.

⁽³⁾ Patrz Załącznik 1 („Definicje pojęć”) do Białej Księgi nt. usług w ogólnym interesie, COM(2004) 374, str. 23.

⁽⁴⁾ Uśrednianie opłat oraz finansowanie skrośne usług rentownych i nierentownych mogłoby być kwestionowane przede wszystkim w sektorach zliberalizowanych.

3.11 Stąd, stosuje ona niesłusznie zasadę równości traktowania do zupełnie odmiennych sytuacji. Dostawa wody pitnej, odprowadzanie ścieków oraz odzysk odpadów są potraktowane w ten sam sposób, co dostawa elektryczności czy gazu, a przecież sektory te ani nie działają na tych samych warunkach (pod względem ochrony środowiska naturalnego, infrastruktury itd.), ani na porównywalnych rynkach: niektóre ograniczają się do szczebla lokalnego i regionalnego, podczas gdy inne działają na szczeblu krajowym, transnarodowym, czy nawet międzynarodowym. Stosowanie tych samych reguł finansowania ponadnarodowego do wszystkich tych sektorów jest przeto niewłaściwe.

3.12 Podobnie, dla usługodawców atrakcyjność świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie jest identyczna w każdym sektorze. Pewne usługi wymagają specjalnej infrastruktury oraz wyposażenia, które oczywiście prowadzi do wzrostu poniesionych kosztów, a w niektórych przypadkach nawet do braku zainteresowania prywatnych przedsiębiorstw inwestowaniem z powodu niskiej stopy zwrotu w krótkim i średnim terminie.

3.13 Ponadto, propozycja, której podstawę prawną stanowi art. 86 ust.3 Traktatu o WE, powiela istniejącą w Traktatach sprzeczność unormowań w prawie konkurencji, które interpretuje usługi w ogólnym interesie gospodarczym jako wyjątki od art. 86 ust.2 Traktatu o WE, a uznaje usługi w ogólnym interesie gospodarczym w art.16 tego samego Traktatu oraz w art. 36 Karty Praw Podstawowych. To podejście umniejsza w pewnym stopniu istotną wartość usług w ogólnym interesie gospodarczym zarówno w procesie formułowania polityki UE — spójność społeczna i terytorialna — jak również jako gwarancji dla obywateli Unii podstawowych praw, takich jak wolność przemieszczania się.

3.14 Problemy poruszone w propozycji dotyczą fundamentów przyjętej przez Komisję strategii ustawodawczej, przynajmniej pod względem jej celów instrumentalnych oraz skuteczności przepisów. Jeśli chodzi o tę pierwszą kwestię, podejście, na którym opiera się niniejsza propozycja przypomina dobrze znaną we wspólnotowym prawie konkurencji na

rynku wewnętrznym typologię wyłączeń grupowych. Takie zgrupowanie różnych sytuacji niesie ze sobą ryzyko ukrytej harmonizacji, która raz na zawsze stara się unormować skomplikowane realia usług w ogólnym interesie gospodarczym, podczas gdy naprawdę potrzeba szczegółowego i dalekosiężnego podejścia prawnego.

3.15 Powyższa uwaga prowadzi do kwestii skuteczności przepisów. Z braku wcześniejszych propozycji dyrektywy ramowej, jak to zalecał Komitet⁽¹⁾, która skonsolidowałaby podstawowe cele i zasady przepisów o usługach w ogólnym interesie gospodarczym oraz doprecyzowała zarówno pojęcia stosowane w Traktatach i dyrektywach sektorowych, jak również warunki działania różnych usługodawców⁽²⁾, propozycja niniejsza nie gwarantuje poziomu bezpieczeństwa prawnego, niezbędnego w tym sektorze rynku wewnętrznego.

3.16 Bez wyżej wspomnianej infrastruktury prawnej powstanie bez wątpienia wiele sporów dotyczących stosowania oraz interpretacji, które mogą prowadzić do paraliżu właściwych organów prawa. To z kolei może skutkować łamaniem zasady pomocniczości, która w obecnym kontekście procesu integracji osiągnęła nowy poziom ochrony, jak pokazuje art. I-9 protokołu *ad hoc*, załączony do projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przygotowanego przez Konwent Europejski.

3.17 EKES pragnie, by proces wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej nie był hamowany przez wprowadzenie planowanych postanowień ramowych. Pomoc publiczna, która wspiera rozwój gospodarczy regionów, gdzie standard życia jest nienaturalnie niski lub odsetek bezrobotnych jest wysoki, jak również pomoc wspierająca rozwój szczególnych rodzajów działalności lub pewnych obszarów gospodarczych musi zostać utrzymana, należy ją jednak ukierunkować na cele spójności.

3.18 Może być bowiem konieczne przyjęcie nowego stanowiska wobec pomocy publicznej na szczeblu Wspólnoty, zwłaszcza z racji, że komplikacji mogą ulec stosunki pomiędzy Komisją a władzami terytorialnymi, z którymi Komisja ma bezpośrednio do czynienia we wszelkich sprawach dotyczących przyznawanej przez nich pomocy.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dz.U. nr C 241 z 7.10.2002, punkt 4.4.

⁽²⁾ Patrz punkty 3.1- 3.5 cytowanej wcześniej opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 11 grudnia 2003 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez Państwa Członkowskie, i zmieniającej dyrektywę 2001/25/WE

COM(2004) 311 końcowy -2004/0098 (COD)

(2005/C 157/07)

Dnia 6 maja 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 24 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był Eduardo Manuel Chagas.

Na 413. sesji plenarnej, która odbyła się w dn. 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 140 głosami za, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 26 kwietnia 2004 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez Państwa Członkowskie i zmieniającej dyrektywę 2001/25/WE⁽¹⁾ celem zapewnienia uproszczonej procedury uznawania świadectw wydawanych przez Państwa Członkowskie.

1.2 Warunki wykształcenia, wydawania świadectw i pełnienia wacht przez marynarzy określa Konwencja Międzynarodowej Organizacji Morskiej o wymaganiach w zakresie wykształcenia, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht z 1978 r. z późniejszymi zmianami (Konwencja STCW). Konwencja określa, między innymi, szczegółowe kryteria dotyczące uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez strony kapitanom statków, oficerom i radiooperatorom.

1.3 Wymagania te przeniesiono do ustawodawstwa wspólnotowego dyrektywą 2001/25/WE⁽²⁾ Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 kwietnia 2001 r., zmienioną dyrektywą 2003/103/WE⁽³⁾ w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy (zwanej dalej Dyrektywą). Dlatego też od Państw Członkowskich wymaga się wydawania marynarzom świadectw kompetencji zgodnych z tymi normami.

1.4 Odnosnie uznawania świadectw przez Państwa Członkowskie, dyrektywa 2001/25/WE stanowi, że uznanie świadectw marynarzy obywateli Państw Członkowskich lub państw trzecich podlega postanowieniom dyrektywy 89/48/EWG⁽⁴⁾ i 92/51/EWG⁽⁵⁾ w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów poświadczających wykształcenie zawodowe i szkolenia. System ten ustanawia procedurę uznawania dowodu kwalifikacji zawodowych marynarzy, która obejmuje porów-

nanie zdobytego wykształcenia i wykszolenia, jak również odpowiednich kwalifikacji. W wypadku znaczących różnic między nimi zainteresowani marynarze mogą poddać się specjalnym procedurom wyrównawczym. Paradoksem jest, że w granicach UE wzajemne uznawanie przez Państwa Członkowskie jest trudniejsze niż uznanie świadectw z państw trzecich.

1.5 Komisja proponuje automatyczne uznanie przez Państwa Członkowskie wszystkich świadectw wydanych marynarzom przez inne Państwo Członkowskie zgodnie z Dyrektywą. Głównym celem zaproponowanej procedury jest zapewnienie, że wszyscy marynarze wykwalifikowani w danym Państwie Członkowskim i posiadający takie świadectwa będą mogli pełnić służbę na pokładzie statków pod banderą innego Państwa Członkowskiego bez jakichkolwiek warunków wstępnych.

1.6 Ponadto Komisja uważa, że należy do prawa wspólnotowego włączyć wymagania Konwencji STCW w odniesieniu do umiejętności językowych marynarzy. Wymagania te umożliwiłyby skuteczną komunikację na pokładach statków, jednocześnie ułatwiając swobodny przepływ wykwalifikowanych marynarzy.

1.7 Celem projektu Komisji jest poprawienie dyrektywy 2001/25/WE oraz zapewnienie:

— obowiązku Państw Członkowskich do przyjęcia środków zapobiegających i nakładających karę za praktyki oszukańcze związane ze świadectwami marynarzy, a także

— regularnej oceny stosowania się Państw Członkowskich do wymagań dyrektywy 2001/25/WE.

(1) Dyrektywa 2001/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4.4.2001 w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy.

(2) Zob. przypis 1.

(3) Dyrektywa 2003/103/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003. zmieniająca dyrektywę 2001/25/WE w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy.

(4) Dyrektywa Rady 89/48/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego..

(5) Dyrektywa Rady 92/51/EWG w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniająca dyrektywę 89/48/EWG.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES dostrzega konieczność procedury wspomagającej uznawanie przez wszystkie Państwa Członkowskie świadectw marynarzy wydawanych w granicach Unii zgodnie z minimalnymi wymaganiami dyrektywy 2001/25/WE z późniejszymi zmianami.

2.2 EKES dostrzega również konieczność zapewnienia pełnej i stałej zgodności z istniejącymi wymaganiami w celu wypełnienia zobowiązań międzynarodowych.

2.3 EKES zauważa w swych wnioskach z 5 czerwca 2003 r. nacisk położony przez Radę na potrzebę sprzyjania mobilności marynarzy w granicach Unii ⁽⁶⁾.

2.4 EKES dostrzega również, że obecny ogólny system uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego jest niewygodny i wyklucza wzajemne uznawanie świadectw wydawanych przez Państwa Członkowskie z zastosowania stosownych postanowień Konwencji.

2.5 EKES przyznaje, że wprowadzona niedawno procedura uznawania świadectw poza Unią jest prostsza, dlatego też marynarze wykwalifikowani w danym Państwie Członkowskim mogą znaleźć się w pozycji niekorzystnej. Proponowane zmiany, zgodne z wymaganiami międzynarodowymi, powinny zapobiec takiej ewentualnej sytuacji.

2.6 EKES przyznaje również, że pewne Państwa Członkowskie rezerwują dla swoich obywateli funkcje kapitanów i pierwszych oficerów, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w sprawach C-47/02 i C-405/01; stanowi to potwierdzenie tego, że Państwa Członkowskie mogą uniemożliwiać wolny przepływ marynarzy, w ten sposób rezerwując stanowiska dla własnych obywateli. Holandia i Wielka Brytania stosują najmniej restrykcyjną politykę spośród Państw Członkowskich, jeśli chodzi o zatrudnienie obcokrajowców.

2.7 EKES dostrzega konieczność wspólnego języka roboczego, który wszyscy marynarze rozumieją i w jakim są w stanie się porozumieć. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach awaryjnych oraz dla poprawy warunków społecznych na pokładzie.

2.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje zwrócenie przez Komisję uwagi na rozprzestrzenianie sfałszowanych świadectw ujawnione w niedawnym studium Międzynarodowej Organizacji Morskiej ⁽⁷⁾ i wzywa Państwa Członkowskie do podjęcia i zastosowania wszelkich niezbędnych środków mających zapobiec nieuczciwemu zdobywaniu, nieuczciwemu wydawaniu oraz fałszowaniu świadectw marynarzy.

2.9 Zgadając się z potrzebą wprowadzenia skuteczniejszego i mniej uciążliwego systemu dwustronnego uznawania świadectw przez Państwa Członkowskie, EKES uważa, że stale konieczne są procedury mające aktywnie zwalczać nieuczciwe wydawanie świadectw. Przyjmujące Państwa Członkowskie muszą posiadać odpowiednie procedury umożliwiające wykorzystanie świadectwa wydanego przez inne Państwo Członkowskie na pokładzie statku przyjmującego Państwa Członkowskiego.

2.10 EKES uważa, że przyjmujące Państwo Członkowskie, wymagając minimalnych standardów dotyczących umiejętności językowych od wszystkich posiadaczy świadectw, winno spełniać wymagania dotyczące znajomości prawa morskiego tegoż Państwa Członkowskiego. Narzuca to konieczność wydania dokumentu 'uznania'.

2.11 EKES przyjmuje do wiadomości, że ważną rolę w zapewnieniu zarówno zgodności i spójności w Państwach Członkowskich, jak i zminimalizowania obciążeń administracyjnych, odegrać może Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA). Jest to niezbędne do zapewnienia doskonałej reputacji zawodowej marynarzy certyfikowanych w Państwach Członkowskich.

2.12 Dostrzegając ważną rolę EMSA, EKES zauważa również jej ograniczenia. Tym niemniej, EKES zwraca uwagę Komisji na konieczność zasobów natury finansowej, ludzkiej i technicznej.

2.13 EKES zwraca uwagę Komisji na możliwe negatywne skutki zezwolenia nieograniczonej liczbie obywateli jednego Państwa Członkowskiego na żeglugę na statkach innego Państwa Członkowskiego. EKES zgadza się, że jest to zgodne z zasadą wolnego przepływu pracowników, a w pewnych wypadkach jest również koniecznością, zauważa jednak, że brak jakichkolwiek ograniczeń dotyczących liczby wydawanych świadectw może negatywnie wpłynąć na stałe zatrudnienie marynarzy w niektórych Państwach Członkowskich. W efekcie końcowym może to wpłynąć na stabilność i rozwój kadry marynarskiej w UE.

2.14 EKES wzywa Państwa Członkowskie do współpracy z partnerami społecznymi, mającej na celu osiągnięcie zrównoważonego systemu zatrudnienia, aby zapewnić stabilność i rozwój kadry marynarskiej w UE.

2.15 EKES wyraża niezadowolenie z faktu, że Komisja, zajmując się wcześniej uznawaniem obywateli państw trzecich, a obecnie wzajemnym uznawaniem świadectw marynarzy UE, nie dąży do stworzenia ogólnie stosowanych postanowień związanych z ochroną socjalną dla wszystkich marynarzy zatrudnionych na statkach pływających pod banderą UE.

⁽⁶⁾ O promowaniu żeglugi i zawodu marynarza w granicach Unii.

⁽⁷⁾ Studium nieuczciwych praktyk związanych ze świadectwami kompetencji i potwierdzeń, Międzynarodowe Marynarskie Centrum Badawcze (SIRC) 2001.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Artykuł 1

Uznaje się, że Dyrektywa mieć będzie zastosowanie wobec zawodów marynarskich wykonywanych przez obywateli Państwa Członkowskiego oraz obcokrajowców posiadających świadectwo kompetencji wydane przez Państwo Członkowskie. Ważne jest, aby nie objęło to świadectw wydanych początkowo przez państwo trzecie i uznanych przez Państwo Członkowskie.

3.2 Artykuł 3

EKES uznaje w ustępie 2, że każdy marynarz posiadający odpowiednie świadectwo lub inne świadectwo określone w ustępie 1, będzie miał prawo służyć na pokładzie statku pływającego pod banderą innego Państwa Członkowskiego; należy jednak dodać, że powinno to mieć miejsce jedynie po wydaniu oficjalnego dokumentu uznania. Dokument taki wymagany jest do zapobieżenia nieuczciwemu wykorzystaniu świadectw i poświadczenia umiejętności językowych oraz znajomości prawa morskiego przyjmującego Państwa Członkowskiego.

3.3 Artykuł 4

EKES przyznaje, że konieczne jest, aby marynarze osiągnęli odpowiedni poziom zaawansowania językowego, zgodnie z sekcją A-II/1, A-III/1, A-IV/2 i A-II/4 Kodeksu STCW. Tym niemniej, nie jest to jednoznaczne, gdyż trudno będzie Państwom Członkowskim zapewnić, że postanowienie to zostało spełnione, podczas gdy obowiązek ten, zgodnie z Kodeksem STCW, spadać powinien na przyjmujące Państwo Członkowskie, aby zapewnić, że marynarze osiągnęli odpowiedni poziom zaawansowania językowego. Po spełnieniu tego warunku przyjmujące Państwo Członkowskie będzie mogło wydać odpowiedni dokument uznania.

3.4 Artykuł 5

EKES z zadowoleniem przyjmuje postanowienia dotyczące zapobiegania fałszerstwu. Wykorzystanie sfałszowanych świadectw kompetencji może nie tylko zagrozić bezpieczeństwu na morzu, ale i spowodować poważne zniszczenia środowiska morskiego i naruszyć dobrą reputację zawodu marynarza. Wydanie odpowiedniego dokumentu uznania wspomagać będzie zapobieganie nieuczciwemu wykorzystaniu świadectw.

3.5 Artykuł 6

EKES z zadowoleniem przyjmuje rolę EMSA w zapewnieniu, że Państwa Członkowskie podejmą i wdrożą odpowiednie działania mające na celu zapobieżenie i penalizację nieuczciwego wykorzystania świadectw.

3.6 Artykuł 7

EKES przyjmuje do wiadomości i wyraża zadowolenie, że Komisja we współpracy z Agencją weryfikować będzie nie rzadziej niż co pięć lat stosowanie się przez Państwa Członkowskie do wymagań dotyczących wyszkolenia i wydawania świadectw, określonych w dyrektywie 2001/25/WE.

4. Podsumowanie

4.1 Bez uszczerbku dla powyższych uwag, EKES przyjmuje do wiadomości i wyraża zadowolenie z projektu Komisji.

4.2 EKES zgadza się, że konieczny jest mniej kłopotliwy system uznawania świadectw przez Państwa Członkowskie. Tym niemniej, automatyczne uznawanie nie powinno wykluczać konieczności zapewnienia odpowiednich umiejętności językowych, znajomości prawa morskiego przyjmującego Państwa Członkowskiego oraz zapobieżenia nieuczciwemu wykorzystaniu świadectw. Wymaga to zatem od Państw Członkowskich wdrożenia odpowiednich procedur.

4.3 EKES, uznając konieczność skutecznego i niezawodnego systemu uznawania świadectw kompetencji wydawanych w Państwach Członkowskich, wyraża jednocześnie zaniepokojenie, że Komisja nie zajmuje się przyszłym zatrudnieniem obywateli UE oraz zachowaniem i wzrostem zaplecza europejskiej kadry marynarskiej.

4.4 EKES przyjmuje do wiadomości planowaną rolę Komisji i EMSA w zapewnieniu rzetelności procedur i zwraca się do Komisji o rozważenie udostępnienia odpowiednich środków zarówno na szczeblu Państw Członkowskich, jak i na szczeblu europejskim.

4.5 EKES, dostrzegając wagę, jaką Komisja przykładą do kształcenia i wyszkolenia marynarzy w interesie bezpieczeństwa na morzu oraz ochrony środowiska morskiego, wyraża zaniepokojenie, iż nie podjęto dodatkowych działań mających zapewnić, iż zarówno obywatele państw trzecich, jak i obywatele UE nie będą wyzyskiwani na statkach Państw Członkowskich.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej na śródlądowych drogach wodnych Wspólnoty

COM(2004) 392 końcowy — 2004/0123 (COD)

(2005/C 157/08)

Dnia 8 czerwca 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w następującej sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był **Jan Simons**.

Na 413 sesji plenarnej w dn. 15 i 16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia) Komitet 144 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 25.05.2004 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych Wspólnoty. Zamiarem Komisji jest wspieranie przyszłego rozwoju żeglugi śródlądowej w oparciu o integrację i harmonizację istniejących narodowych systemów telematycznych, które zostały wzgl. będą oddane do użytku w poszczególnych państwach członkowskich.

1.2 Polityczne tło przedmiotowej propozycji stanowi chęć wspierania innych rodzajów komunikacji jako alternatywy dla ruchu drogowego w celu rozwiązania problemów niespójnej polityki komunikacyjnej ostatnich lat, która uważana jest za przyczynę obecnych poważnych problemów europejskiego systemu komunikacji.

Żegluga śródlądowa posiada wystarczające zaplecze infrastrukturalne oraz techniczno-okrętowe, by przejąć o wiele większy udział globalnego transportu europejskiego i odciążyć tym samym drogi kołowe. Dzięki transgranicznym szlakom wodnym oraz licznym krajowym drogom wodnym w Europie żegluga śródlądowa jest w stanie obsłużyć pod względem komunikacyjnym większość terytorium Wspólnoty. Sektor żeglugi śródlądowej cechuje się pod wieloma względami innowacyjnością. Dzięki swojej popularności jako alternatywa dla transportu drogowego sektor ten zdołał już dotychczas zdobyć nowe rynki.

1.3 EKES wielokrotnie podkreślał znaczenie żeglugi śródlądowej na rynku unijnym w swoich opiniach względnie w

ramach obrad komisji czy też w formie wydawanych przez siebie wniosków⁽¹⁾. Szczególnej uwagi wymaga kwestia eliminacji istniejących w tym zakresie deficytów infrastrukturalnych, i to zarówno na szczeblu narodowym jak i międzynarodowym — dlatego też EKES ponownie apeluje do państw członkowskich szczególnie o przeprowadzenie niezbędnych prac zapewniających utrzymanie dróg wodnych w stanie używalności. Odpowiednia konserwacja tych dróg jest zdaniem Komitetu warunkiem *sine qua non* dla wprowadzenia zaawansowanych systemów usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej. Niespełnienie tego warunku prowadzi już dziś do zakłóceń, które w przyszłości mogą zagrozić dalszemu rozwojowi pozycji żeglugi śródlądowej⁽²⁾.

1.4 Komisja zobowiązuje się w ramach strategii Białej Księgi do dalszego wspierania sektora w zakresie przystosowywania go do nowych wymogów rynkowych. Komisja naciska w tym kontekście na wprowadzenie nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT), przede wszystkim w celu optymalizacji zarządzania ruchem i transportem na śródlądowych drogach wodnych.

(¹) Należą do nich: DI CESE 48/2002 rev.: Wspólne wnioski na temat „Optymalizacja Dunaju jako transeuropejskiego korytarza komunikacyjnego” przyjęte na 5 posiedzeniu Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego EU/Rumunia w dniach 23-24 maja 2002 r., Sprawozdawca: dr Bredima-Savopoulou; opinia EKES w sprawie „Realizacji zorganizowanego dialogu społecznego w paneuropejskich korytarzach komunikacyjnych” Dz.U. C 85 z 8.4.2002, Sprawozdawca: Karin Alleweldt; opinia EKES w sprawie „Przyszłości transeuropejskiej sieci śródlądowych dróg wodnych”, Dz.U. C 80 z 3 marca 2002, sprawozdawca: Philippe Levaux oraz opinia EKES w sprawie „Dążenia do ogólnoeuropejskiej regulacji dotyczącej żeglugi śródlądowej”, Dz.U. C 10 z 4.1.2004, Sprawozdawca: Jan Simons.

(²) I tak na przykład w Holandii w roku 2004 zablokowano inwestycje na utrzymanie dróg wodnych, chociaż w celu wyjścia z istniejącej stagnacji oraz unikania dalszej stagnacji konieczne są inwestycje rzędu minimum 35 milionów €; konieczne środki zostaną udostępnione dopiero w roku 2007.

W Niemczech potrzebę inwestycji na lata 2000-2020 szacuje się na ponad 11 miliardów euro, co odpowiada rocznym inwestycjom rzędu ponad 500 mln euro. Tymczasem federalny plan dotyczący szlaków komunikacyjnych na lata 2001-2015 przewiduje, że potrzeby w tym zakresie będą wynosić przeciętnie 440 mln euro (ekspertyza Planco „Potencjał i przyszłość niemieckiej żeglugi śródlądowej”, listopad 2003)

1.5 Komisja Europejska jest zdania, że wprowadzenie koncepcji RIS doprowadzi do kompatybilności i interoperacyjności między dotychczasowymi a nowymi systemami RIS na szczeblu europejskim, co zachęciłoby producentów europejskich do wytwarzania sprzętu i oprogramowania RIS po rozsądnych i przystępnych cenach.

1.6 Międzynarodowe komisje rzeczne, Centralna Komisja Żeglugi na Renie i Komisja Dunaju popierają rozwój i wprowadzenie RIS. Centralna Komisja Żeglugi na Renie przyjęła już nawet w tym celu przewidziane dyrektywą wytyczne i specyfikacje techniczne, opracowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Żeglugowe (PIANC).

2. Klienci systemów usług informacyjnych (RIS) i znaczenie RIS dla żeglugi śródlądowej.

2.1 W myśl dyrektywy koncepcja systemów usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej ma być największym novum w tym sektorze od dziesięcioleci. Celem koncepcji jest stworzenie systemów usług informacyjnych wspierających planowanie i zarządzanie procesami związanymi z komunikacją i transportem. W tym celu planuje się wdrażanie zastosowań telematycznych opracowanych samodzielnie na szczeblu narodowym w ramach koncepcji interoperacyjnej.

2.2 Wprowadzenie RIS ma — w myśl propozycji — przynieść korzyści całemu europejskiemu sektorowi żeglugi śródlądowej, przy czym ponowne ożywienie żeglugi śródlądowej nabiera poprzez wprowadzenie RIS szczególnego znaczenia w aspekcie przyjęcia do Unii państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Jednocześnie RIS ma ułatwić wykonywanie zadań przez odpowiedzialne władze, w szczególności w zakresie administrowania i nadzorowania transportu niebezpiecznych dóbr. Dzięki systemowi ma się również zwiększyć bezpieczeństwo i przyczynić się do poprawy warunków środowiska naturalnego, ponieważ zainteresowane podmioty będą dysponowały lepszą informacją oraz skrócą się czasy reagowania w przypadku sytuacji awaryjnych.

2.3 Zalety wprowadzenia zharmonizowanych systemów usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej powinny objąć zarówno sektor komunikacji jak i sektor transportu. Oznacza to, że korzyści wynikające z dyrektywy będą odnosić będą zarówno władze narodowe jak i żegluga śródlądowa. Tym samym dyrektywa odnosi się i do celów publiczno-prawnych i do celów prywatno-prawnych.

2.4 Różne cele oraz punkty wyjściowe dotyczące wykorzystywania systemu do celów publiczno- i prywatno-prawnych powodują konieczność specjalnego nadzorowania informacji i służb oraz unikania wykorzystywania ich do innych celów. Należy jednoznacznie zapewnić ochronę sfery prywatnej przy

wykorzystywaniu danych do celów publicznych w ramach komunikacji elektronicznej.

3. Zalety RIS dla przyszłego rozwoju żeglugi śródlądowej

3.1 W świetle propozycji dyrektywy systemy usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej mogą przyczynić się do potencjalnego przeniesienia transportów na statki oraz do lepszej integracji żeglugi śródlądowej w ramach koncepcji transportu intermodalnego, co przyniosłoby korzyści społeczne. W myśl propozycji od RIS oczekuje się następujących korzyści strategicznych:

- zwiększenia konkurencyjności,
- bardziej optymalnego wykorzystania infrastruktury,
- zwiększenia bezpieczeństwa/lepszego zapobiegania ryzykom,
- wzmocnienia ochrony środowiska.

3.2 W odniesieniu do pierwszego aspektu EKES podkreśla, że zwiększenie konkurencyjności ma za zadanie wzmocnienie pozycji tego sektora wobec innych nośników komunikacji. Planowane systemy nie mogą dopuścić do dalszego osłabienia konkurencyjności żeglugi śródlądowej z nowych względnie przyszłych państw członkowskich, bowiem ta i tak nie jest mocna ze względu na sytuację gospodarczą w tych państwach. Przy przydzielaniu środków na realizację tych systemów należy nadać temu aspektowi szczególny priorytet ⁽¹⁾.

3.3 Zgodnie z propozycją bardziej efektywne planowanie podróży obejmujące — w razie potrzeby — redukcję prędkości ograniczy okresy oczekiwania i spadki wydajności. Poza tym systemy RIS mają się przyczynić dzięki interfejsom informacyjnym ze wszystkimi podmiotami sieci zaopatrzenia do wspierania integracji żeglugi śródlądowej z intermodalnymi sieciami transportu.

3.4 Należy dalej podkreślać takie tradycyjne zalety żeglugi śródlądowej jak bezpieczeństwo, unikanie ryzyka oraz ochrona środowiska nie zapominając przy tym o wspieraniu konkurencyjności tej żeglugi w stosunku do innych nośników komunikacji. Żegluga śródlądowa już teraz uważana jest za najbardziej bezpieczny środek komunikacji ⁽²⁾.

3.5 W dziedzinie ochrony środowiska żegluga śródlądowa już obecnie jest w stanie utrzymać swoją przewagę nad innymi środkami komunikacji. Na podstawie opublikowanego niedawno opracowania na temat ekologicznych wyników żeglugi śródlądowej ⁽³⁾ można wysunąć wniosek, że żegluga śródlądowa może przyczynić się do polepszenia ekologicznych wyników łańcucha transportowego. A to z kolei może przyczynić się do realizacji celów Porozumienia z Kioto w zakresie redukcji spalin.

⁽¹⁾ Wszystkie państwa położone nad Dunajem biorą już udział w wiodących projektach RIS mających na celu harmonizację systemów informacji dla żeglugi śródlądowej (porównaj COMPRIS: Consortium, Operational Management Platform 2002-2005, w których bierze udział 44 partnerów z 11 państw, w tym Słowacja, Węgry, Rumunia i Bułgaria). Oczekuje się, że systemy informacyjne dla żeglugi śródlądowej doprowadzą do znacznej modernizacji żeglugi na Dunaju (Via Donau: „Strategy and achievements on the implementation of RIS in the Danube region”, 13.10.2004).

⁽²⁾ EU Energy and transport in figures, statistical pocketbook 2003, Part 3: Transport, chapter 6: Safety.

⁽³⁾ Royal Haskoning: „Environmental Performance of Inland Shipping”, 27th January 2004.

3.6 Decyzja unijnych ministrów ochrony środowiska z 28 czerwca 2004 r. ustalająca zawartość siarki w paliwie dla statków żeglugi śródlądowej na poziomie 0,1 procent w roku 2010 również koresponduje ze świadomością ekologiczną cechującą żeglugę śródlądową. Wysoka zawartość siarki w paliwie zagraża zdrowiu ludzkiemu oraz może prowadzić do nadmiernego zakwaszenia gleb i wód. Żegluga śródlądowa będzie wносить wkład w ograniczenie tego rodzaju negatywnych zjawisk, utrzymując tym samym swoją renomę jako najbardziej ekologiczny środek komunikacji. Europejska flota śródlądowa już teraz korzysta w większości z paliw zawierających mniej niż 0,2 procent siarki.

Oprócz montażu silników o zmniejszonej emisji spalin również używanie paliwa o zredukowanej zawartości substancji szkodliwych prowadzi do tego, że ekologiczny bilans żeglugi śródlądowej jest w porównaniu z innymi środkami komunikacji nadal pozytywny.

Wprowadzenie systemów usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej doprowadzi do dalszej redukcji zużycia energii przez statki śródlądowe, a związane z tym korzyści pomogą sektorowi w osiągnięciu celów ekologicznych.

4. Propozycja dyrektywy oraz jej zakres zastosowania

4.1 Dyrektywa ma zobowiązać państwa członkowskie, by te ułatwiły wprowadzenie i korzystanie z systemów usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej (RIS) oraz zabezpieczyły ramy organizacyjne niezbędne do utworzenia i rozwoju tych systemów. Punktem wyjściowym jest bezpośrednia integracja istniejących już technologii (artykuł 1).

4.2 Komitet uważa, iż ograniczenie zakresu zastosowania dyrektywy na drogi wodne klasy IV i powyżej, jest uzasadnione. EKES z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości fakt, że w dyrektywie zdecydowano się na dynamiczne odniesienie do Klasyfikacji Europejskich Śródlądowych Dróg Wodnych.

4.3 Dyrektywa definiuje specyficzne zobowiązania państw członkowskich w zakresie udostępniania danych niezbędnych do przeprowadzania podróży, przygotowania elektronicznych map nawigacyjnych oraz udostępniania informacji dla operatorów statków i odpowiednich władz.

Uwzględniając sieć dróg wodnych w Niemczech, Belgii, w Czechach i w Polsce EKES wyraża pewne zaniepokojenie faktem, że państwa członkowskie zobowiązały się udostępniać elektroniczne mapy nawigacyjne dla statków jedynie w odniesieniu do dróg wodnych klasy Va i powyżej w myśl Klasyfikacji Europejskich Śródlądowych Dróg Wodnych (artykuł 4).

4.4 Dyrektywa nie zobowiązuje **generalnie** użytkowników prywatnych, tj. operatorów statków, do instalowania sprzętu koniecznego do korzystania z systemu RIS. Jednakże apeluje się do państw członkowskich o podjęcie odpowiednich kroków

mających na celu zachęcanie użytkowników statków do wyposażania swoich jednostek w sprzęt kompatybilny z wymogami dyrektywy. Aby zrealizować ten cel i zachęcić użytkowników do korzystania z tych systemów, według Komitetu państwa członkowskie muszą nie tylko udostępniać konieczne dane, lecz również stwarzać bodźce sprzyjające wyposażaniu statków w sprzęt RIS.

Ze względów transparentności i z uwagi na dobrowolny charakter podejmowanych kroków należy unikać zobowiązań zmuszających do korzystania z przedmiotowego systemu. Oznacza to, że państwa członkowskie powinny w ramach implementacji systemu RIS zadbać o zapewnienie metod i bodźców zachęcających szypków/kapitanów do możliwie szerokiego korzystania z tego systemu, aby osiągnąć cele, jakie stawia przed sobą przedmiotowa dyrektywa.

4.5 Specyfikacje techniczne dotyczące planowania, wprowadzenia oraz eksploatacji tych systemów są określone w wytycznych technicznych (wytycznych RIS). Komitet uważa, że w celu zagwarantowania jednolitości systemu należy zapewnić jego dostosowanie do istniejących wytycznych i specyfikacji istotnych organizacji międzynarodowych.

4.6 Wykorzystywanie danych w ramach systemu usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej dla celów publicznych i komercyjnych musi podlegać szczególnej ochronie prywatności. Bezpieczeństwo danych zasługuje według Komitetu ze względu na delikatny charakter niektórych informacji na szczególną uwagę, poza tym należy podjąć kroki uniemożliwiające przekazywanie takich danych władzom publicznym.

4.7 W celu transpozycji i wdrożenia proponowanej dyrektywy Komisja ustanawia Komitet zgodnie z decyzją Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. w celu zdefiniowania procedur dotyczących sprawowania rozporządzeń wykonawczych (1999/468/EG) przyznanych Komisji. Aby zapewnić wdrożenie dyrektywy zgodnie z jej zamierzeniami oraz zgodnie z planem wsparcia żeglugi śródlądowej Komitet — składający się z przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej — powinien według zdania EKES konsultować w ramach swoich prac również przedstawicieli zrzeszeń handlowych (artykuł 11).

5. Transpozycja dyrektywy

5.1 Akceptacja przez użytkowników

Z punktu widzenia Komitetu szczególną uwagę należy poświęcić wdrażaniu i transpozycji dyrektywy. Zharmonizowany system usług dla żeglugi śródlądowej musi oferować pożyteczne informacje przyczyniające się do promowania żeglugi. Badania opinii na temat telematyki przeprowadzone w krajach członkowskich unii wykazały, że sektor żeglugi śródlądowej nie dysponuje jeszcze wystarczającymi możliwościami do korzystania z systemu RIS.

W celu zwiększenia akceptacji wśród użytkowników oraz zachęcenia ich do wdrożenia dyrektywy w opinii Komitetu niezbędne są działania wspierające w zakresie wymogów sprzętowych. Dlatego Komitet popiera wspólną propozycję holenderskiego i austriackiego ministerstwa transportu w sprawie wypracowania wspólnej propozycji dla Komisji Europejskiej dotyczącej transpozycji systemu RIS. Komitet apeluje o wspieranie projektów wdrożeniowych w (przyszłych) państwach członkowskich ze środków odpowiednich funduszy unijnych, szczególnie w odniesieniu do wprowadzenia systemu RIS w słabszych pod względem gospodarczym regionach.

Efektywność systemów usług informacji dla żeglugi śródlądowej zależy od stopnia, w jakim korzystają z nich będą operatory statków. Komitet jest zdania, że przygotowywane plany generalne powinny uwzględniać te wymogi.

5.2 Koszty

Jak wynika to z rozważań zawartych w propozycji dyrektywy producenci europejscy powinni być zachęceni do wytwarzania hardware i software do systemu RIS po rozsądnych i przystępnych cenach. Komisja Europejska jest zdania, że wprowadzenie koncepcji RIS doprowadzi do kompatybilności i interoperacyjności na szczeblu europejskim między obecnymi a przyszłymi systemami RIS. W opinii Komitetu osiągnięcie tego celu wymagać będzie dalszych działań monitorujących i wspierających ze strony Komisji. Proces ten można przyspieszyć poprzez regularne informacje i publikacje.

Oprócz wysokich kosztów sprzętu i oprogramowania dla systemu RIS barierą w przekazywaniu danych i komunikacji internetowej przez GSM są z punktu widzenia użytkowników wysokie koszty telekomunikacyjne. Zdaniem Komitetu w ramach wdrażania dyrektywy należy wspierać te systemy komunikacji, które najbardziej odpowiadają wymogom żeglugi śródlądowej i których użytkowanie jest najbardziej opłacalne.

6. Podstawa niżej wymienionych rekomendacji

6.1 Największym wyzwaniem gospodarczym dla Unii Europejskiej jest wykorzystanie jej potencjału wzrostu. W tym celu należy rozwinąć i wesprzeć zrównoważone koncepcje wzrostu. Na rynku unijnym ważną rolę odgrywa transport towarowy. Jednakże transport ten boryka się z ogromnymi trudnościami ze względu na brak spójnej polityki komunikacyjnej i transportowej, co przejawia się przede wszystkim w korkach w ruchu drogowym, w braku współpracy między towarzystwami kolejowymi oraz w braku wolnego dostępu do rynku.

6.2 Przyszłość Europy będzie zależeć między innymi do transportu wodnego. Woda i drogi wodne odgrywają w naszym społeczeństwie ważną rolę. 50 % ludności Unii Europejskiej żyje w pobliżu wybrzeża lub nad brzegami którejs z 15 największych rzek europejskich. Po rozszerzeniu UE żegluga śródlądowa będzie odgrywać na rynku wewnętrznym jeszcze bardziej ważną rolę. Wiele z nowych państw członkowskich dysponuje spławnymi drogami wodnymi używanymi do trans-

portów towarowych. W ramach polityki ogłoszonej przez Komisję Europejską żegluga śródlądowa — zarówno jako samodzielny rodzaj transportu jak i jako część intermodalnej sieci transportu — może odegrać istotną rolę w integracji nowych państw członkowskich oraz w wykorzystaniu potencjału ich wzrostu gospodarczego.

6.3 Funkcjonowanie transportu towarowego zależy od sprawnej infrastruktury. Odpowiednie utrzymywanie i konserwacja istniejącej infrastruktury dróg wodnych oraz eliminowanie „wąskich gardeł” w systemie jest podstawowym wymogiem warunkującym rozwój intermodalnych koncepcji transportu towarowego oraz zwiększania roli żeglugi śródlądowej. Utrzymywanie dróg wodnych w odpowiednim stanie jest zdaniem Komitetu jednym z podstawowych warunków, bez spełnienia którego wprowadzanie zaawansowanych systemów informacji dla żeglugi śródlądowej nie ma praktycznie sensu. Niespełnienie tego podstawowego warunku prowadzi już dziś do powstawania „wąskich gardeł”, które mogą zagrozić przyszłemu rozwojowi roli żeglugi śródlądowej. W związku z powyższym Komitet wzywa państwa członkowskie do podjęcia koniecznych kroków oraz udostępnienia odpowiednich środków w tym zakresie.

7. Rekomendacje natury ogólnej

7.1 W kontekście powyższych rozważań należy poprzeć wprowadzenie ram prawnych dla zharmonizowanych systemów usług informacyjnych dla żeglugi rzecznej na śródlądowych drogach wodnych Unii. Zharmonizowane systemy usług informacyjnych na śródlądowych drogach wodnych mogą przyczynić się — pod warunkiem szerokiej ich akceptacji — do realizacji zamiaru przejścia na żeglugę śródlądową jako alternatywnego środka komunikacji charakteryzującego się potencjałem rozwoju i walorami w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Głównym wyzwaniem gospodarczym stojącym przed Unią Europejską jest wykorzystanie jej potencjału wzrostu. Dlatego rzeczą niezbędną jest wspieranie zrównoważonego rozwoju. Transport towarowy ogrywa ważną rolę w ramach rynku wewnętrznego. Jednakże boryka się on z ogromnymi problemami w całej Europie, gdzie korki komunikacyjne, głównie w ruchu drogowym, zagrażają rozwojowi gospodarczemu Unii. Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być zmiana środka transportu oraz zrównoważony rozwój opierający się na zachęcaniu do korzystania z inteligentnych rozwiązań transportowych.

W związku z powyższym rozwój gospodarczy w Europie zależy od solidnej i wyważonej polityki transportowej, co powinno być odpowiednio dostrzeżone przez decydentów europejskich.

W tym celu należy stworzyć stosowne ramy oraz zapewnić, by rozwój żeglugi śródlądowej stał się jednym z priorytetów polityki.

Odnosząc się do sukcesów, jakie odniesiono w ramach przeniesienia ruchu na żeglugę kabotażową, za pomocą celowych posunięć i pod warunkiem otrzymania politycznego wsparcia podobne sukcesy można osiągnąć również w sektorze żeglugi śródlądowej.

7.2 Ekonomiczne korzyści wynikające z odciążenia dróg kołowych, włączenie żeglugi śródlądowej w intermodalne sieci transportu oraz ochrona zasobów naturalnych poprzez bardziej efektywne wykorzystywanie zdolności ładunkowych statków to argumenty przemawiające za wsparciem europejskim dla systemów telematycznych w żegludze śródlądowej oraz za harmonizowaniem usług dla tej żeglugi. W celu efektywnego wprowadzenia posunięć zawartych w propozycji dyrektywy EKES rekomenduje podjęcie następujących kroków niezbędnych do wdrożenia systemu usług informacyjnych dla żeglugi śródlądowej:

- przejście w ramach dyrektywy RIS istniejących już wyuczonych technicznych uchwalonych przez inne odpowiednie organizacje międzynarodowe;
- zobowiązanie się państw członkowskich do udostępnienia elektronicznych map nawigacyjnych dla żeglugi w odniesieniu do dróg wodnych klasy IV i powyżej w rozumieniu klasyfikacji europejskich śródlądowych dróg wodnych;
- ochrona danych przed niewłaściwym ich wykorzystaniem;
- konsultacja sektora na forum komitetu ustanowionego przez Komisję w celu transpozycji dyrektywy.

Bruksela, dn. 15 grudnia 2004 r.

8. Uwagi natury szczególnej

8.1 W celu wdrożenia dyrektywy na pokładzie statków śródlądowych konieczne są odpowiednie posunięcia wspierające.

Żegluga śródlądowa nie posiada jeszcze w wystarczającym stopniu możliwości do wykorzystywania systemu RIS — efektywność tego systemu zależy jednak od korzystania z niego przez możliwie szeroką rzeszę operatorów statków. W ramach opracowywanych w tym zakresie planów generalnych trzeba będzie przewidzieć konkretne kroki uwzględniające istniejące uwarunkowania. Do takich kroków należy:

- opracowanie planu dotyczącego wdrażania systemu RIS;
- zachęcanie i wspieranie operatorów statków do wprowadzania wymaganego sprzętu na pokładzie statków, co umożliwi efektywne wykorzystanie systemu w duchu dyrektywy;
- wspieranie opłacalnych systemów komunikacji, które w najbardziej optymalny sposób uwzględniają potrzeby żeglugi śródlądowej;
- monitorowanie kosztów produkcji sprzętu i oprogramowania systemu RIS.

8.2 EKES rekomenduje zastosowanie tych środków w celu efektywnego wdrożenia projektu dyrektywy.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli dotyczący wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2004) 289 końcowy — 2003/0108 (CNS)

(2005/C 157/09)

Dnia 14 maja 2004 roku, Rada postanowiła, zgodnie z artykułem 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię dnia 16 listopada 2004 roku. Sprawozdawcą był Sarró Iparraquirre.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 3, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 1 stycznia 2003 roku weszła w życie reforma Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPR), której głównym celem jest ochrona i zrównoważona eksploatacja zasobów rybołówstwa. W tym celu został przygotowany zestaw przepisów obowiązujących w wspólnotowym sektorze rybołówstwa, jak również Państwa Członkowskie.

1.2 Rozdział V rozporządzenia 2371/2002⁽¹⁾, regulujący wspólnotowy system kontroli i inspekcji rybołówstwa, jasno przedstawia obowiązki Państw Członkowskich i Komisji Europejskiej oraz ustanawia mechanizmy współpracy i koordynacji, które muszą istnieć pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy Komisją a Państwami Członkowskimi, w celu zapewnienia zgodności z przepisami Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPR).

1.3 Komisja Europejska uważa, że egzekwowanie przepisów WPR przez Państwa Członkowskie wymaga solidnej struktury organizacyjnej do kontroli i inspekcji na poziomie Wspólnoty, jak również wystarczających środków do kontroli i inspekcji oraz odpowiedniej strategii do skoordynowanego rozlokowania tych środków.

1.4 W ramach nowego projektu rozporządzenia, ⁽²⁾ Komisja Europejska pragnie stworzyć Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa (dalej zwaną Agencją) jako wspólnotowy, wyspecjalizowany organ techniczny mający na celu zapewnienie jednolitego i skutecznego stosowania przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa przez Państwa Członkowskie, organizowanie koordynacji wykonawczej pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie monitorowania i inspekcji połowów oraz propagowanie współpracy pomiędzy nimi.

1.5 Komisja Europejska proponuje więc, aby Agencja koordynowała kontrole i inspekcję prowadzone przez Państwa Członkowskie, związane z obowiązkami Wspólnoty w zakresie kontroli i inspekcji; aby koordynowała rozlokowanie krajowych

środków kontroli i inspekcji pochodzących z zasobów Państw Członkowskich; aby wspomagała Państwa Członkowskie w przekazywaniu Komisji i krajom trzecim informacji dotyczących działań w zakresie rybołówstwa oraz działań w zakresie kontroli i inspekcji; aby wspomagała Państwa Członkowskie w wypełnianiu ich zadań i obowiązków nałożonych na nie przez Wspólną Politykę Rybołówstwa.

1.6 Komisja proponuje również, aby Agencja mogła świadczyć usługi kontraktowe Państwom Członkowskim na ich zlecenie i koszt, wspomagać je w szkoleniach inspektorów, we wspólnym zaopatrywaniu się w materiały i usługi związane z działaniami dotyczącymi kontroli i inspekcji oraz koordynować wdrażanie wspólnych projektów pilotażowych przez Państwa Członkowskie.

1.7 Projekt rozporządzenia określa Agencję jako organ Wspólnoty, mający osobowość prawną oraz własny personel. Komisja proponuje, aby Agencja posiadała Radę Administracyjną, w skład której wchodziłby jeden przedstawiciel z każdego Państwa Członkowskiego, którego statki prowadzą działalność w zakresie połowów żywych zasobów morskich oraz czterech przedstawicieli Komisji, jak również czterech przedstawicieli przemysłu rybnego nominowanych przez Komisję. Agencja posiadać będzie dyrektora wykonawczego.

1.8 Komisja przewiduje, że Agencja będzie finansowana ze środków przekazanych przez Komisję, z opłat pobranych za usługi świadczone przez Agencję Państwom Członkowskim oraz opłat za publikacje, szkolenia oraz inne usługi świadczone przez Agencję.

1.9 Na koniec Komisja przewiduje, że Agencja rozpocznie działalność w 2006 roku, z budżetem wynoszącym 4,9 miliona EURO i 38 osobowym personelem w pierwszym roku, a następnie budżetem powiększonym do 5,2 milionów EURO i 49 osobowym personelem od roku 2007. Siedziba Agencji znajdować będzie się w Hiszpanii.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z 20 grudnia 2002 roku w sprawie zachowania i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa (Dz.U. L 358 z 31.12.2002)

⁽²⁾ COM(2004) 289 wersja ostateczna z 28.04.04

2. Uwagi ogólne

2.1 Komunikat Komisji adresowany do Rady i Parlamentu Europejskiego *W dążeniu do jednolitego i skutecznego wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa* ⁽¹⁾ przewidywał sporządzenie studium wykonalności we współpracy z Państwami Członkowskimi przed utworzeniem Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa (Agencji). Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia bez uprzedniego przeprowadzenia studium wykonalności. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ubolewa nad tym faktem.

2.2 EKES popiera propozycje Komisji Europejskiej dotyczącą utworzenia Agencji i podziela dążenia Komisji do skutecznego wdrażania WPR oraz ujednoczenia inspekcji i metod egzekwowania jej przepisów na terenie Wspólnoty. EKES jest świadomy potrzeby jednolitego i skutecznego zastosowania przepisów WPR, jednakże uważa, że aby tak się stało, przepisy te muszą zostać zaakceptowane i zrozumiane przez sektor. Aby to stało się możliwe, sektor musi brać od początku czynny udział w procesie podejmowania decyzji, poczynając od współpracy podczas przygotowania zaleceń naukowych, na których opierają się strategie i środki zachowania zasobów rybołówstwa. EKES uważa więc, że Agencja powinna także podjąć się zbadania sposobu poprawienia jakości zaleceń naukowych poprzez zwiększenie zaangażowania sektora w przygotowanie tych zaleceń. Ten ostatni punkt powinien znaleźć się wśród zadań Agencji wymienionych w art. 4 projektu rozporządzenia.

2.3 Zakładając, że Agencja będzie pierwszym organem całkowicie poświęcającym się zagadnieniom związanym z rybołówstwem, Komitet uważa, że projekt rozporządzenia winien przewidywać możliwość rozszerzenia kompetencji Agencji w przyszłości.

2.4 EKES uważa, że w tym celu Agencja mogłaby udzielać Państwom Członkowskim oraz Komisji zaleceń technicznych i naukowych dotyczących skutecznego wdrażania WPR, w szczególności, na temat skuteczności i możliwości monitorowania proponowanych środków inspekcji i kontroli. Mogłaby więc mieć za zadanie promowanie szkoleń dla inspektorów i personelu specjalizującego się w działaniach kontrolnych poprzez utworzenie specjalistycznego centrum szkoleniowego. Agencja powinna również przyczynić się do próby zharmonizowania sankcji stosowanych w poszczególnych Państwach Członkowskich.

2.5 Projekt rozporządzenia Rady stwierdza, że prowadzona przez Agencję koordynacja wykonawcza będzie obejmować inspekcje i kontrolę — aż do pierwszego punktu sprzedaży produktów rybnych — działań w zakresie rybołówstwa prowadzonych na terytorium Państw Członkowskich lub w wodach Wspólnoty lub poza wodami Wspólnoty, przez wspólnotowe statki rybackie. EKES uważa, że koordynacja wykonawcza

Agencji musi mieć szerszy zakres. Po pierwsze, powinna obejmować inspekcje i kontrolę nie tylko do pierwszego punktu sprzedaży produktów rybnych, ale całego łańcucha spożywczego, tzn. od momentu połowu do momentu, w którym dociera on do konsumenta. Po drugie, jednym z zadań powinno być koordynowanie kontroli produktów rybołówstwa pochodzących ze statków pod banderą krajów trzecich, w szczególności tych prowadzących nielegalne, nierejestrowane i nieregulowane połowy.

2.6 EKES uważa za wysoce stosowne, aby Agencja wspierała zarówno Komisję jak i Państwa Członkowskie w ich kontaktach z krajami trzecimi oraz z regionalnymi organizacjami do spraw rybołówstwa. Te ostatnie może wspierać bezpośrednio, ponieważ pomoże to zachować i użytkować w sposób zrównoważony zasoby rybne w wodach krajów trzecich oraz w wodach międzynarodowych. EKES uważa, że budżet musi zapewniać Agencji dostateczne środki finansowe do spełniania tego zadania, z korzyścią dla zrównoważonego rozwoju rybołówstwa.

2.7 EKES podziela opinię wyrażoną w Artykule 6 proponowanego rozporządzenia, dotyczącą utworzenia Wspólnotowego Centrum Monitorowania Rybołówstwa mającego na celu zorganizowanie koordynacji wykonawczej wspólnych działań w zakresie zalecanej kontroli i inspekcji. EKES uważa jednak, że projekt rozporządzenia powinien jasno określać zadania tego Centrum, w celu uniknięcia powielania kompetencji Państw Członkowskich. Komitet uważa, że w momencie rozpoczęcia działania Agencja musi działać zgodnie z przepisami dotyczącymi poufności określonymi w art. 33 propozycji Rady.

2.8 EKES uważa, że zakres wspólnych planów wdrażania określony w rozdziale III propozycji Komisji ma zasadnicze znaczenie dla skutecznej, jednolitej i wyważonej polityki kontroli w różnych Państwach Członkowskich. EKES jest zadowolony z treści planów wdrażania i procedur mających na celu ich przyjęcie, wdrożenie i ocenę, oraz uważa, że Państwa Członkowskie muszą ściśle współpracować z Agencją w celu wprowadzenia ich w życie.

2.9 Komitet uważa, że coroczna ocena skuteczności każdego planu wdrożenia przewidywana w proponowanym rozporządzeniu ma zasadnicze znaczenie przy ustalaniu, czy poszczególne floty przestrzegają obowiązujących przepisów w zakresie ochrony i kontroli.

2.10 EKES zgadza się z propozycją utworzenia systemu wymiany informacji pomiędzy Komisją, Agencją a kompetentnymi urzędami Państw Członkowskich, ale uważa, że zarówno Agencja jak i Komisja muszą ze szczególną uwagą podchodzić do sprawy zapewnienia poufności danych otrzymanych i wymienianych, tak jak jest to wymagane od Państw Członkowskich zgodnie z art. 17 ust. 2 proponowanego rozporządzenia.

⁽¹⁾ COM(2003) 130 wersja ostateczna z 21.03.03 r.

2.11 Jeżeli chodzi o wewnętrzną strukturę i funkcjonowanie Agencji, proponowane rozporządzenie określa Agencję jako organ Wspólnoty, mający osobowość prawną. EKES wyraża całkowitą aprobatę tego określenia, ponieważ Agencja musi być organem służącym całej Wspólnocie, działającym w sposób całkowicie przejrzysty, na który nie mogą mieć wpływu interesy Komisji lub poszczególnych Państw Członkowskich. Komitet niepokoi się brakiem jasności w odniesieniu do sposobu mianowania urzędników przez Agencję zarówno, jeżeli są przydzieleni na stałe lub oddelegowani tymczasowo przez Komisję lub Państwa Członkowskie.

2.12 Popiera się zastosowanie do personelu Agencji przepisów dotyczących wyższych urzędników Wspólnoty Europejskiej, systemu zatrudnienia mającego zastosowanie do innych urzędników Wspólnoty Europejskiej oraz przepisów przyjętych wspólnie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej, jako że stanowią one jasną definicję kontraktowych i poza kontraktowych obowiązków Agencji i jej personelu. Komitet zgadza się również, aby Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej sprawował jurysdykcję w sporach związanych z odszkodowaniami za szkody wynikające ze obowiązków kontraktowych Agencji oraz mogących powstać w trakcie wykonywania przez Agencję jej zobowiązań kontraktowych.

2.13 Kamieniem węgielnym struktury Agencji, jak określiła Komisja w art. 25 jest, jak w przypadku każdego przedsięwzięcia, publicznego czy prywatnego, Rada Administracyjna. EKES wyraża zaniepokojenie nadmiernym uzależnieniem tej Rady Administracyjnej od Komisji, która posiada dziesięć głosów przypadających na każdy głos Państwa Członkowskiego, którego statki biorą udział w działaniach w zakresie połowów dotyczących żywych zasobów morskich. Państwa Członkowskie posiadać będą razem maksymalnie dwadzieścia głosów, co oznacza, że Komisja będzie łatwo mogła narzucić swoje decyzje. EKES uważa, że podobnie jak inni, przedstawiciele Komisji powinni mieć każdy po jednym głosie.

2.14 Komisja proponuje ponadto, aby nominować czterech przedstawicieli z sektora rybołówstwa jako członków Rady Administracyjnej bez prawa do głosowania. EKES uważa, że liczba przedstawicieli sektora proponowana przez Komisję jest bardzo niska i powinna być zwiększona co najmniej do ośmiu, podkreślając szczególnie, że powinni oni być nominowani przez europejskie organizacje pracodawców i pracowników oraz, że powinni oni mieć prawo głosu. EKES uważa, że proponowane rozporządzenie powinno ustanawiać minimalne kryteria, które powinni spełniać przedstawiciele sektora w celu zajęcia miejsca w Radzie Administracyjnej. Proponowane rozporządzenie powinno również określać prawa przedstawicieli sektora do nominowania zastępców w Radzie Administracyjnej.

2.15 Komisja proponuje, aby posiedzenia Rady Administracyjnej zwoływane były przez jej przewodniczącego i żeby Rada odbywała posiedzenie zwyczajne raz w roku lub posiedzenia zwoływane przez przewodniczącego, lub na wniosek Komisji lub jednej trzeciej Państw Członkowskich reprezentowanych w Radzie Administracyjnej. EKES uważa, że propozycja powinna zawierać stwierdzenie „jedna trzecia członków Rady Administracyjnej Agencji”, ponieważ przedstawiciele sektora mogą również mieć powód do zwołania posiedzenia Rady Administracyjnej.

2.16 Artykuł 27 ust. 4 projektu rozporządzenia dopuszcza możliwość wyłączenia przedstawicieli sektora rybołówstwa z posiedzenia Rady Administracyjnej, jeżeli rozpatrywany problem dotyczył będzie kwestii poufnych lub zaistnieje konflikt interesów. EKES proponuje, aby ten ustęp został usunięty, ponieważ oznacza on w praktyce poważne ograniczenie udziału przedstawicieli sektora rybołówstwa w posiedzeniach Rady Administracyjnej.

2.17 Jednym z zadań przyznanych przez proponowane rozporządzenie Radzie Administracyjnej jest obowiązek przygotowania ogólnego sprawozdania dotyczącego działalności Agencji w poprzednim roku oraz planu pracy Agencji na następny rok, które Agencja jest zobowiązana przekazać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji, Trybunałowi Obrachunkowemu i Państwu Członkowskim. W celu zapewnienia większej przejrzystości i bliższego zaangażowania sektora rybołówstwa, EKES uważa, że rozporządzenie powinno narzucać obowiązek przekazania tych sprawozdań także do Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa i Akwakultury Unii Europejskiej (ACFA).

2.18 Artykuł 29 projektu rozporządzenia nakłada na przedstawicieli przemysłu rybnego w Radzie Administracyjnej obowiązek składania oświadczenia o braku konfliktu interesów, w którym wykażą brak interesów, które mogłyby być szkodliwe dla ich niezależności lub wskażą istnienie bezpośrednich lub pośrednich interesów, które mogą być uważane za szkodliwe dla ich niezależności. EKES uważa, że to oświadczenie jest nie stosowne i niepotrzebne, zakładając, że każdy przedstawiciel sektora, aktywnie działający w swojej branży, który może zostać wybrany, ma bezpośrednie interesy w rybołówstwie, które mogą być uważane za mające szkodliwy wpływ dla jego lub jej niezależności. Jeżeli takie oświadczenia mają być składane, obowiązkiem ich składania powinni zostać również objęci pozostali członkowie Rady Administracyjnej.

2.19 EKES jest zaniepokojony nadmierną siłą decyzyjną, którą miałyby posiadać Komisja w zakresie wyboru, mianowania oraz wykonywania obowiązków dyrektora wykonawczego, jak również zwalniania danej osoby ze stanowiska. Artykuł 31 proponowanego rozporządzenia powinien w związku z tym stanowić, że zwolnienie dyrektora wykonawczego na życzenie Komisji, powinno, tak jak jego powołanie, wymagać przewagi dwóch trzecich głosów członków Rady Wykonawczej. EKES uważa, że lista potencjalnych kandydatów na stanowisko dyrektora wykonawczego powinna być wcześniej przedstawiona Komitetowi Doradczemu ds. Rybołówstwa i Akwakultury (ACFA) tak, aby organ ten mógł wystosować niewiążącą opinię o kandydatach.

2.20 Budżet Agencji, w szczególności w okresie kilku pierwszych lat od rozpoczęcia działalności, musi pochodzić głównie ze składki Komisji wyasygnowanej z całego budżetu Unii Europejskiej, ponieważ dwa inne źródła dochodu — wynagrodzenia za usługi świadczone przez Agencję Państw Członkowskim oraz dochody z publikacji i szkoleń — będą miały miejsce dopiero po upływie pewnego czasu. Komitet uważa, że przez pierwsze trzy lata działania Agencji, budżet powinien być dostatecznie elastyczny, podczas gdy obecna propozycja Komisji wydaje się być zbyt restrykcyjna.

2.21 EKES pragnie wyrazić swoje poparcie dla systemu wdrażania i kontroli budżetu przewidzianego w projekcie rozporządzenia, w szczególności w zakresie tymczasowej kontroli rocznych ksiąg rachunkowych Agencji przez Trybunał Obrachunkowy oraz zastosowania bez ograniczeń w stosunku do Agencji postanowień rozporządzenia (WE) nr 1073/1999⁽¹⁾ w sprawie zwalczania oszustw, korupcji i innych działań niezgodnych z prawem. Niezwykle istotne jest, aby Agencja przystąpiła do Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z dnia 25 maja 1999 roku dotyczącego wewnętrznych dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

2.22 Projekt rozporządzenia zmienia rozporządzenie (WE) nr 2847/93⁽²⁾ ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do Wspólnej Polityki Rybołówstwa, zastępując art. 34 lit. (c), który stwierdza, że programy kontroli i inspekcji dla rybołówstwa ustanowione przez Komisję nie mogą trwać dłużej niż dwa lata, a odpowiedzialność za zatwierdzenie odpowiednich środków, w zakresie zasobów ludzkich i materialnych, spoczywa na Państwach Członkowskich. Poprawka przedstawiona w projekcie wydłuża czas trwania do trzech lat lub inny okres ustanowiony w tym celu przez odpowiedni plan naprawczy oraz stanowi, że Państwa Członkowskie wprowadzą programy na podstawie wspólnych planów wdrażania. EKES popiera tą poprawkę.

2.23 W celu dotrzymania terminów dotyczących rozpoczęcia działalności Agencji i wyznaczonych w art. 40 odnoszącym się do rozpoczęcia działalności Agencji, EKES uważa, że proponowane rozporządzenie powinno wejść w życie 1 stycznia 2005 roku aby Agencja mogła rozpocząć swoją działalność od 1 stycznia 2006 roku.

3. Wnioski końcowe

3.1 EKES gratuluje Komisji propozycji stworzenia Agencji i namawia do zapewnienia Agencji budżetu w wysokości dostatecznej do wypełniania jej zadań, sugeruje zabezpieczenie możliwości rozszerzenia jej kompetencji oraz wnioskuje o dotrzymanie terminów przewidzianych w projekcie rozporządzenia.

3.2 EKES wzywa Komisję Europejską do wzięcia pod uwagę zaleceń przedstawionych w niniejszej opinii, w szczególności:

3.2.1 Rozporządzenie powinno przewidywać możliwość rozszerzenia kompetencji Agencji w przyszłości.

- Agencja powinna także zająć się zbadaniem sposobu poprawienia jakości zaleceń naukowych i zachęcić sektor do większego zaangażowania w przygotowanie tych zaleceń.
- Agencja może przedstawić Państwom Członkowskim oraz Komisji zalecenia techniczne i naukowe dotyczące skutecz-

nego wdrażania przepisów Wspólnej Polityki Rybołówstwa, w szczególności skuteczności i możliwości monitorowania proponowanych środków inspekcji i kontroli.

- Agencja mogłaby otrzymać zadanie polegające na promowaniu szkoleń dla inspektorów i personelu specjalizującego się w działaniach kontrolnych oraz poprzez utworzenie specjalnego centrum szkoleniowego.
- Agencja mogłaby wносить wkład do niezbędnego procesu harmonizowania sankcji w poszczególnych Państwach Członkowskich.

3.3 Zakres zastosowania koordynacji wykonawczej Agencji powinien być bardziej rozległy. Po pierwsze, powinien obejmować inspekcję i kontrolę nie tylko do punktu pierwszej sprzedaży produktów rybołówstwa, ale całego łańcucha żywnościowego, tzn. od momentu złapania ryby do momentu dostarczenia jej konsumentowi. Po drugie, jednym z obowiązków powinno być koordynowanie kontroli produktów rybołówstwa pochodzących ze statków rybackich pod banderami krajów trzecich, w szczególności tych prowadzących nielegalne, nierejestrowane lub nieregulowane połowy.

3.4 Agencja musi być organem służącym Wspólnocie, który działa w sposób całkowicie przejrzysty i niezależny, nie pozostając pod wpływem szczególnych interesów Komisji lub Państw Członkowskich.

3.5 Musi istnieć równowaga liczebna wśród przedstawicieli w Radzie Wykonawczej pomiędzy Państwami Członkowskimi, Komisją Europejską i przedstawicielami sektora.

3.6 Liczba przedstawicieli sektora w Radzie Wykonawczej proponowana przez Komisję jest wyjątkowo mała, powinna więc być zwiększona do co najmniej ośmiu, oraz powinno zostać wyraźnie stwierdzone, że są oni nominowani przez europejskie organizacje pracodawców i pracowników i że będą mieli prawo do głosowania.

3.7 Agencja musi ściśle stosować się do przepisów w zakresie poufności ustanowionych w art. 33 proponowanego rozporządzenia.

3.8 Artykuł 27 ust. 4 projektu rozporządzenia powinien zostać wykreślony.

3.9 Oświadczenie przedstawicieli sektora o braku konfliktu interesów wymienione w art. 29 jest niespójne i niepotrzebne. Ewentualnie powinno być wymagane od wszystkich członków Rady Wykonawczej.

3.10 Na koniec, rozporządzenie powinno wyraźniej precyzować zadania Wspólnotowego Centrum Kontroli Rybołówstwa.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dz.U. L 136 z 31.05.99

⁽²⁾ Dz.U. L 261 z 20.10.93

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego — Europejski Plan Działań na rzecz ochrony środowiska i zdrowia 2004-2010

COM(2004) 416 końcowy

(2005/C 157/10)

Dnia 10 czerwca 2004 r. Komisja zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 listopada 2004 r.. Sprawozdawcą był **Paolo Braghin**.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 146 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Istota opinii

1.1 Komitet, uważając kwestie środowiskowe i zdrowotne za priorytetowe cele strategiczne, uznając jednak, że proponowany plan nie stanowi spójnego i wyczerpującego planu konkretnych działań z konkretnymi terminami ich wykonania, wzywa Radę i Parlament Europejski do wsparcia wysiłków Komisji, mających na celu sporządzenie bardziej konkretnego planu działań, i w ten sposób do zapewnienia przyjęcia zintegrowanego podejścia do tych kwestii, z jasniej określonymi celami i precyzyjnymi wytycznymi mającymi na celu ustanowienie właściwej polityki krajowej i wspólnotowej.

1.2 Mając to na względzie, EKES zaleca, aby odpowiednie organy w dalszym ciągu uczestniczyły z nowym zaangażowaniem oraz pełnym udziałem ekspertów i osób zainteresowanych w celu:

— zidentyfikowania istniejących możliwości integracji określonych celów z konkretnymi programami badawczymi powiązаныmi z tematem, jak również z działaniami przewidzianymi w programie działań na rzecz zdrowia publicznego oraz we wspólnotowym programie na rzecz ochrony środowiska naturalnego;

— podjęcia natychmiastowych kroków mających na celu uznanie kwestii ochrony środowiska i zdrowia za obszary priorytetowe w niedawno rozpoczętej debacie w ramach siódmego ramowego programu badań (FP7), oraz podobne uznanie w przyszłej debacie na temat nowego programu na rzecz zdrowia publicznego;

— zidentyfikowania środków finansowych, w kontekście takich programów, w celu przeznaczenia ich na trzy główne cele zidentyfikowane jako priorytetowe (z którymi w pełni zgadza się EKES) oraz na 13 zadeklarowanych celów;

— opracowywania naukowych metod oceny ryzyka oraz metod normalizujących i testowych, w celu zapewnienia solidnych podstaw naukowych na potrzeby osiągnięcia zamierzonych celów cząstkowych i ostatecznych;

— wdrażania i wspierania działań dotyczących współpracy i analiz wzorcowych mających na celu przyspieszenie konsolidacji danych niezbędnych do skutecznych działań, oraz identyfikowania skutecznych interwencji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, które mogłyby być stosowane na innych terytoriach;

— definiowania dokładnego zakresu odpowiedzialności i obowiązków właściwych organów oraz zidentyfikowania skutecznych procedur koordynacji współpracy i działań oraz środków finansowych przeznaczonych na ich wdrożenie.

1.3 EKES zaleca, aby dołożono dalszych starań w celu znalezienia konkretnych sposobów wyjścia ponad przeważające podejście poznawcze oraz przyjęcia prawdziwego i wiarygodnego planu działań ze szczegółowymi i, gdzie jest to tylko możliwe, ilościowymi celami. Komitet wzywa Komisję do podjęcia kroków mających na celu przyspieszenie wdrożenia planu działań oraz zidentyfikowania celów i działań, które są szczególnie istotne dla drugiej fazy planu.

1.4 Na koniec, EKES przypomina wszystkim instytucjom europejskim i Państwom Członkowskim o ich politycznej odpowiedzialności zwrócenia należytej uwagi na podstawowe cele określone w omawianym Komunikacie podczas trwających dyskusji na temat finansowania Unii Europejskiej i jej działalności w latach 2007-2013. Ponadto, Komitet wzywa Komisję do przygotowania we właściwym czasie niezbędnej dokumentacji zapewniającej bardziej przyznanie środków na te powszechnie uznane priorytety.

2. Streszczenie Komunikatu Komisji

2.1 Komisja rozpoczęła realizację strategii ochrony środowiska i zdrowia w czerwcu 2003 r. (zwanej inicjatywą SCALE⁽¹⁾) proponując zintegrowane podejście obejmujące ściślejszą współpracę między obszarami ochrony zdrowia, środowiska i badań naukowych. Jej wartość dodaną stanowi opracowanie systemu wspólnotowego integrującego informacje na temat stanu środowiska, ekosystemu i zdrowia ludzkiego. Umożliwi to skuteczniejszą ocenę ogólnego oddziaływania środowiska na zdrowie ludzkie poprzez uwzględnienie efektów takich jak: równoczesne oddziaływanie wielu zagrożeń, narażenie łączne, oraz efekt kumulacyjny. Ostatecznym celem strategii jest opracowanie „ram łańcucha przyczynowo-skutkowego” dotyczących środowiska i zdrowia, które zapewnią informacje niezbędne do opracowania polityki wspólnotowej dotyczącej źródeł i sposobów oddziaływania czynników stresowych na zdrowie.

2.2 Strategia przywiązuje szczególną uwagę do dzieci, ze względu na fakt, iż ich narażenie i podatność są większe niż u dorosłych. Aktualnym wyzwaniem jest wprowadzenie w życie zobowiązań dotyczących zapewnienia dzieciom prawa do dorastania i życia w zdrowym środowisku.

2.3 W inicjatywę SCALE zaangażowanych było 150 ekspertów, podzielonych na 9 technicznych grup roboczych oraz jednakowa ilość przedstawicieli ze wszystkich Państw Członkowskich, w tym członków krajowych agencji, centrów badawczych, uniwersytetów, służb zdrowia i ochrony środowiska, przedsiębiorstw branżowych i społecznych, które pomogły w przygotowaniu zaleceń w grupach konsultacyjnych i koordynacyjnych, konferencjach regionalnych, forach i nieformalnych posiedzeniach w Państwach Członkowskich.

2.4 Plan Działań na okres 2004-2010 przedstawiony w Komunikacie⁽²⁾ ma na celu dostarczenie UE naukowo potwierdzonych informacji niezbędnych do pomocy wszystkim 25 Państwom Członkowskim UE w ograniczeniu niekorzystnego oddziaływania na zdrowie niektórych czynników środowiskowych oraz przyczynienia się do lepszej współpracy między podmiotami w dziedzinie środowiska, zdrowia i badań naukowych.

2.5 Plan działań porusza trzy główne tematy:

- poprawienie łańcucha informacyjnego w celu zrozumienia zależności między źródłami zanieczyszczeń a efektami zdrowotnymi (działania 1-4);
- uzupełnienie braków w wiedzy poprzez rozszerzenie badań i zajęcie się bieżącymi kwestiami w dziedzinie środowiska i zdrowia (działania 5-8);

(1) Komunikat Komisji w sprawie Europejskiej Strategii Ochrony Środowiska i Zdrowia COM(2003) 338 final. EKES przekazał swoją opinię na temat tego Komunikatu na swojej 404 sesji plenarnej z dnia 10 grudnia 2003 r. Sprawozdawcą był Ernst Erik Ehnmark. Dz.U. C 80 z dnia 30.03.2004

(2) Komunikat Komisji pt. „Europejski plan działań na rzecz ochrony środowiska i zdrowia 2004-2010”, COM(2004) 416 final z dnia 9.06.2004, tom I i II

- przegląd polityk i udoskonalenie komunikacji (działania 9-13).

2.6 Plan działań koncentruje się w szczególności na uzyskaniu lepszego zrozumienia zależności między czynnikami środowiskowymi a chorobami układu oddechowego, zaburzeniami rozwoju układu nerwowego, rakiem i zaburzeniami gospodarki hormonalnej, które coraz częściej występują u dzieci. Plan działań przewiduje przeprowadzenie ukierunkowanych badań mających na celu zwiększenie i udoskonalenie wiedzy na temat istotnych zależności przyczynowych, a równocześnie udoskonalone zostanie monitorowanie zdrowia, w celu uzyskania lepszej znajomości występowania chorób we Wspólnocie.

2.7 Innym istotnym aspektem informacyjnym jest monitorowanie narażenia na środowiskowe czynniki ryzyka, w tym żywności, środowiska domowego oraz zachowań, które mogą być powiązane z ryzykiem narażenia zdrowia, jak specyficzny styl życia.

2.8 W celu zrealizowania planu działań, Komisja zaangażuje się i będzie promować współpracę z Europejską Agencją Ochrony Środowiska, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Żywności i najważniejszymi zainteresowanymi podmiotami (Państwa Członkowskie, organy krajowe, regionalne i lokalne, centra zdrowotne, środowiskowe i badawcze, sektory przemysłowe i rolnicze oraz inne właściwe organy). Będzie również współpracować z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak WHO, OECD i odpowiednie agencje ONZ.

2.9 W połowie okresu wdrażania planu działań, tj. w roku 2007, Komisja dokona oceny jego wykonania. Komisja będzie wykonywać działania za pomocą istniejących inicjatyw i programów, które mają już przydzielone środki, szczególnie programu zdrowia publicznego, szóstego ramowego programu w dziedzinie badań i w ramach budżetu operacyjnego danych służb.

3. Kwestie problematyczne w ramach planu działań

3.1 Komitet, podobnie jak Komisja i Państwa Członkowskie, przywiązuje coraz większą uwagę do kwestii środowiskowych i zdrowotnych i opowiada się za potrzebą istnienia czytelnej strategii i skutecznego planu działań, w celu zapewnienia zintegrowanego podejścia do tych kwestii i przyczynienia się do opracowania odpowiednich polityk wspólnotowych i krajowych. Powinno to skutecznie przyczynić się do wysokiej jakości życia i dobrego samopoczucia obywateli poprzez zrównoważony rozwój.

3.1.1 Prace przygotowawcze były złożone. Podzielono je na szereg ściśle określonych grup i posiedzeń roboczych, które odbyły się w ciągu roku. EKES pochwała takie zaangażowanie i uznaje wartość prac podjętych przez uczestników, w szczególności przez ekspertów zaangażowanych w fazach technicznych. Jednakże, EKES utrzymuje, że ograniczenie dostępnego czasu stanęło na przeszkodzie dogłębnym analizom złożonych i dotychczas mało zrozumiałych obszarów. W konsekwencji, Komunikat zasadniczo nie przedstawia spójnego i wyczerpującego planu konkretnych działań, ani nie określa konkretnych terminów ich wdrożenia.

3.1.2 Różnice w zakresie kompetencji Komisji i Państw Członkowskich w dziedzinie środowiska i zdrowia niewątpliwie skomplikowały proces określania ich właściwych obowiązków i dlatego również działań proponowanych w kontekście zasady pomocniczości. EKES uważa, że Komisja i Państwa Członkowskie powinny zdwoić swoje wysiłki, w celu skoordynowania i przyspieszenia procesu pozyskiwania podstawowej wiedzy i wymiany informacji i danych oraz przydziału odpowiednich funduszy na proponowane działania.

3.1.3 Dlatego EKES uważa zatem plan działań za początkową, a nie końcową fazę procesu. W tym kontekście sformułowano poniższe uwagi.

3.2 W szczególności, EKES zwraca uwagę na potrzebę właściwego finansowania, ponieważ w planie działań nie przydzielono konkretnych funduszy na wdrożenie przedstawionych w nim działań. Zakłada się, że każde działanie może zostać włączone do istniejących inicjatyw i programów finansowanych przez UE, takich jak wspólnotowy program zdrowia publicznego, szósty wspólnotowy program działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego (wspomniany jedynie w tomie II), oraz szósty ramowy program w dziedzinie badań.

3.2.1 Takie podejście powinno zapobiec rozproszeniu funduszy i niepotrzebnemu dublowaniu się projektów o identycznych celach, ale nakłada na zidentyfikowane strategiczne priorytety działania i struktury programów nastawionych na inne cele, które niekoniecznie pokrywają się z celami określonymi w Komunikacie.

3.2.2 EKES uważa promowanie zdrowia za priorytetowy cel strategiczny, zwłaszcza gdy dotyczy to bardziej wrażliwych sektorów populacji (tj. przede wszystkim dzieci, które są docelowym beneficjentem SCALE, ponieważ należą do grupy

najbardziej wrażliwej, ale, w przyszłości, także osoby starsze i pracownicy narażeni na ryzyko zagrożenia zdrowia). Dlatego wskazane jest, aby najpierw przydzielić niezbędne fundusze na kluczowe kwestie i zidentyfikowane cele. Potrzeby te należy uwzględnić podczas trwających dyskusji na temat budżetu UE na latach 2007-2013 oraz jego podziału.

3.3 Kolejną niezwykle drażliwą kwestią stanowią wzajemne relacje prawne i finansowe z innymi niezależnymi organami i organizacjami. Wiele działań będzie wdrażanych jako część projektów wynikłych z międzynarodowej współpracy, a to zapewni większy zakres proponowanych inicjatyw. Jednakże, istnieje ryzyko, iż tempo i koncentracja procesu wdrażania może ucierpieć. Przewidziane mechanizmy koordynacji i współpracy nie gwarantują spójnego i jednolitego rozwoju stosownych działań, nie będzie też łatwo określić strony odpowiedzialne za wdrożenie poszczególnych faz działań.

3.3.1 Zróżnicowanie zainteresowanych podmiotów oraz ich zakresu kwalifikacji i doświadczenia (rozważając, na przykład, organizacje takie jak WHO i Agencja Ochrony Środowiska z jednej strony oraz organy lokalne i regionalne z drugiej) przyczyni się do złożoności procesu wdrażania i prawdopodobnie będzie skutkowało narastającymi opóźnieniami w identyfikacji celów i właściwych działań mających na celu ich osiągnięcie.

3.3.2 EKES uważa, że role i obowiązki zainteresowanych stron powinny być jasno określone (zwłaszcza te odnoszące się do Komisji, Państw Członkowskich i organów lokalnych i regionalnych), a kompetencje te powinny być specjalnie przydzielone, zgodnie z rodzajem wymaganych działań i właściwych kompetencji udzielonych na podstawie Traktatów. Omawiany Komunikat nie precyzuje tych istotnych punktów i w ten sposób potwierdza obawy wyrażone przez Komitet w jego wcześniejszej opinii w sprawie europejskiej strategii na rzecz ochrony środowiska i zdrowia ⁽¹⁾.

3.4 Działania szczegółowe opisane w tomie II nie definiują w sposób precyzyjny celów do osiągnięcia, ale służą do zdefiniowania potrzeb i — w najlepszym założeniu — narzędzi, których Komisja i inne podmioty zainteresowane mogą używać w odpowiedzi na braki w wiedzy lub w miarę potrzeby. Niestety, wygląda na to, że obawy EKES ⁽²⁾ prawdopodobnie się potwierdzą, tj. że brak konkretnych celów innych niż tzw. cele milenijne, stanowi tak poważny niedobór, że stawia pod znakiem zapytania wykonalność samego planu.

⁽¹⁾ Opinia w sprawie Europejskiej Strategii Ochrony Środowiska i Zdrowia, punkt 6.4 - Dz.U. C 80 z dnia 30.03.2004. Sprawozdawcą był Ernst Erik Ehnmark. Patrz przypis 1.

⁽²⁾ Ibid, punkt 5.3

3.5 Wszystkie działania z planu mają jeden wspólny czynnik: proponują konkretne szczegóły na okres pierwszych dwóch lub trzech lat, ale stają się bardziej ogólne, żeby nie powiedzieć mgliste, w odniesieniu do kolejnego, czteroletniego okresu. Ramy te są powodem zaniepokojenia, ponieważ plan powinien skutkować praktycznym wdrożeniem strategii, która z definicji ma na celu odniesienie długoterminowego efektu. Nie można tego braku uzasadnić faktem, iż środki, które mają zostać udostępnione w roku 2007 nie zostały jeszcze określone. Przejrzystość pożądaných rezultatów jest podstawowym wymogiem mającym zagwarantować, aby polityczni decydenci zapewnili finansowanie współmierne do znaczenia strategii.

3.6 Ocena w połowie okresu w roku 2007 nie może być uważana za wystarczającą. EKES zaleca dwie oceny w trakcie wdrażania planu, w latach 2006 i 2008.

3.6.1 Pierwsza ocena w połowie okresu umożliwiłaby uwzględnienie rezultatów szeregu programów i/lub działań (nie wspomnianych w Komunikacie), które dobiegają końca, i ułatwiłaby natychmiastową ocenę postępu dokonanego podczas pierwszych dwóch lat. Zapewniłoby to solidną podstawę przed rozpoczęciem działań finansowanych przez nowe środki z budżetu na rok 2007.

3.6.2 Druga ocena zapewniłaby, że przygotowania do kolejnych faz i dalszych cykli są oparte na szczegółowych i aktualnych ocenach, rozszerzając ich zastosowanie na inne wrażliwe grupy docelowe (na przykład osoby starsze), na podstawie dogłębnych analiz dokonanego postępu i napotkanych przeszkód.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Pierwsza grupa działań ma na celu udoskonalenie łańcucha informacyjnego poprzez opracowanie zintegrowanych informacji na temat środowiska i zdrowia, w celu lepszego zrozumienia zależności między źródłami zanieczyszczeń a efektami zdrowotnymi. EKES z żalem stwierdza, że potrzeby informacyjne są w dalszym ciągu olbrzymie, pomimo przyjęcia wspólnotowego programu działań na lata 1999-2003 w sprawie chorób powodowanych zanieczyszczeniem⁽¹⁾ i wspólnotowego programu działań w sprawie monitorowania zdrowia⁽²⁾ w ramach działań w dziedzinie zdrowia publicznego. EKES wyraża również żal z powodu faktu, iż Komunikatowi nie towarzyszą raporty z postępu programów, ani raporty o poszczególnych brakach, które należy uzupełnić podczas pierwszej fazy wdrażania planu.

4.1.1 Działanie 1 (opracowanie wskaźników zdrowia środowiskowego) i Działanie 2 (opracowanie zintegrowanego monitoringu środowiska, w tym żywności, w celu umożliwienia ustalenia faktycznego narażenia ludzi) mają w swoim podejściu w przeważającej mierze charakter poznawczy. W rezultacie,

trudno wyobrazić sobie rozwój działań w drugiej fazie. Nawet w sytuacji deficytu wiedzy, cele takie jak porównywalność i dostępność danych związanych ze zdrowiem powinny być wyraźnie wspomniane, w celu ułatwienia interoperacyjności i integracji istniejących baz danych, wraz z zaleceniem w odpowiednich przypadkach rozdziału środków, w tym środków finansowych, na wymagane badania metodologiczne oraz włączenie do sieci istniejących danych w długoterminowym celu utworzenia w przyszłości europejskiej bazy danych.

4.1.1.1 EKES zaleca, w celu integracji monitorowania środowiska i zdrowia ludzkiego, aktualny wybór badań klinicznych/epidemiologicznych i doświadczalnych w celu zwiększenia i udoskonalenia wiedzy na temat zależności przyczynowych między konkretnymi czynnikami środowiskowymi a chorobami.

4.1.2 Biomonitorowanie (wykorzystanie biomarkerów, będących wskaźnikami narażenia środowiskowego, chorób i/lub zaburzeń i podatności genetycznej) wydaje się być bardziej zapisem, aczkolwiek prawdziwym, występujących trudności, niż faktycznym działaniem. EKES zaleca podjęcie niezwłocznych kroków w celu określenia kompetencji i celów multidyscyplinarnej grupy roboczej ds. koordynacji, w celu zapewnienia, że jest ona skutecznym i rzeczywiście wiarygodnym narzędziem operacyjnym zarówno na szczeblu krajowym jak i wspólnotowym.

4.1.2.1 EKES zaleca, aby priorytetowe sfery działań i procedury optymalnej koordynacji w ramach wyspecjalizowanych centrów operacyjnych były opracowywane na podstawie działań prowadzonych przez istniejące techniczne grupy robocze, w celu uzyskania optymalnych rezultatów biomonitoringu. EKES zaleca również, aby rozwijane były badania kohortowe (w szczególności, badania typu matka-dziecko), w celu skuteczniejszego oszacowania narażenia bioindykatorów.

4.1.3 Podobnie, Działanie 4 (zwiększające koordynację i rozszerzające zakres wspólnych działań w kwestii ochrony środowiska i zdrowia) proponuje ustanowienie grupy konsultacyjnej i ogólne wsparcie dla wymiany doświadczeń między właściwymi organami. EKES uważa te propozycje za całkowicie nieodpowiednie, ponieważ nie uważa, aby grupa konsultacyjna była wystarczająca do zapewnienia regularnej wymiany danych i doświadczeń. Dlatego, ze względu na fakt, iż odpowiedzialność za zdrowie i środowisko jest rozłożona na kilka ministerstw, Komitet wzywa Państwa Członkowskie do jak najszybszego powołania organu lub ciała odpowiedzialnego i wyposażonego w odpowiednie kompetencje i narzędzia do koordynacji wysiłków mających na celu osiągnięcie pożądaných celów. Podobnie, EKES wzywa Komisję do ustanowienia bardziej właściwych organów koordynacyjnych i do zaprowadzenia konkretniejszych narzędzi mających ułatwić proces.

⁽¹⁾ Dz.U. C 19 z dnia 21.01.1998

⁽²⁾ Dz.U. C 174 z dnia 17.06.1996

4.2 Druga grupa działań ma na celu „integrację i zintensyfikowanie europejskich badań nad środowiskiem i zdrowiem”. Konkretnie działania opisane w załącznikach do Komunikatu wskazują raczej na zamiar konsolidacji podstawowych informacji niż na zamiar stworzenia konkretnych projektów badawczych. Działanie 5 obejmuje analizy bieżących dokonań w ramach wspólnych centrów badawczych lub istniejących projektów badawczych, wraz z planami konferencji dotyczących tematu. Działanie 6 jest analizą przyczyn mechanizmów poszczególnych chorób oraz ustanowieniem sieci badawczej o zasięgu europejskim, bardziej niż próbą podjęcia „badań kierunkowych na temat chorób, zaburzeń i narażeń”, ponieważ nie wskazuje, jaki kierunek powinny obrać badania. Na koniec, Działanie 7 ma na celu ustanowienie systemu metodologicznego, w celu opracowania metodologii oceny ryzyka uwzględniając złożoność interakcji i efektów zewnętrznych, oraz system metodologiczny na potrzeby harmonizacji i uzasadnienia tych metod.

4.2.1 EKES zaleca, aby jak najszybciej rozwiązać kwestię dużej skali bieżącego deficytu danych epidemiologicznych, szczególnie w kwestiach odnoszących się do zaburzeń rozwoju układu nerwowego w Europie, gdzie ilość danych naukowych dotyczących noworodków i dzieci jest niewystarczająca, ale gdzie występuje wystarczająca ilość danych do ustanowienia zależności etiologicznych, nawet jeżeli nie można ich przypisać wyłącznie do czynników środowiskowych.

4.2.2 EKES zaleca, aby interdyscyplinarne badania nad zdrowiem i środowiskiem stały się priorytetem w siódmym ramowym programie w dziedzinie badań. Ponadto, należy podjąć niezwłoczne kroki w celu zapewnienia konkretnym, już finansowanym programom środków, które są im niezbędne do umożliwienia nam włączenia do naszej wiedzy i zidentyfikowania skutecznych narzędzi i metod interwencyjnych w sektorze zdrowotnym i środowiskowym.

4.2.3 Działanie 8 (zapewnianie, że potencjalne zagrożenia zdrowotne i środowiskowe są zidentyfikowane i objęte działaniami) przedstawia konkretniejsze cele. Działanie to ma na celu znalezienie sposobów udoskonalenia systemu wczesnej oceny sektora zdrowotnego i przygotowanie na ekstremalne zmiany klimatyczne i inne globalne zagrożenia środowiskowe. EKES jest za utrzymaniem tych celów, nawet jeżeli nie są one ściśle powiązane z ogólnymi celami inicjatywy SCALE, tj. z ochroną zdrowia dzieci. EKES wyraża nadzieję, że takie działania umożliwią powstanie właściwego programu ze specjalnie przy-

dzielonymi funduszami średnioterminowymi. Nie powinno się ich włączać, jak się proponuje, w niewłaściwe ramy, w których brakuje specjalnie przydzielonych funduszy.

4.3 Kolejne dwa działania (Działania 9 i 10) mają na celu zwiększanie świadomości, udoskonalanie komunikacji oraz rozwijanie szkoleń i edukacji. Podnoszą niektóre interesujące kwestie, ale nie zapewniają solidnych podstaw prawdziwej strategii komunikacji i szkolenia, która promuje właściwe zmiany w zachowaniu i skupia działania Państw Członkowskich, odpowiedzialnych za ten zakres działań. EKES już wskazał, że „zwiększanie świadomości i ustanawianie oddolnego wsparcia i zaangażowania będzie kluczowe, a najważniejszą rolę do odegrania w tej kwestii mają partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego”⁽¹⁾.

4.3.1 Ostatnie proponowane działania (Działania 11, 12 i 13) mają na celu przegląd i dostosowanie polityki ograniczania ryzyka w odniesieniu do ryzyka bezpośrednio powiązanego z chorobami, do których przede wszystkim odnosi się plan (choroby układu oddechowego, zaburzenia rozwoju układu nerwowego, rak, zaburzenia gospodarki hormonalnej). Działania te zalecają inicjatywy takie jak projekty pilotażowe, rozbudowa sieci, zwiększanie koordynacji, lub po prostu postępowanie zgodnie z rozwojem sytuacji dotyczącym pól elektromagnetycznych. Zasadniczo, wygląda to bardziej jak lista dobrych intencji niż próba sporządzenia wykazu konkretnych i wyczerpujących warunków dla scenariuszy wysokiego ryzyka. EKES uważa, że takie propozycje nie są współmierne do poważnie szkodliwego wpływu na zdrowie, opisanego w poprzednim Komunikacie w sprawie strategii. Raczej nie przyczynią się one także do opracowania w rozsądnym terminie realnej polityki redukcji zagrożeń.

4.3.2 EKES stanowczo zaleca, aby badania dotyczące czynników, które mają wpływ na jakość powietrza w biurach i domach, były przeprowadzane w trybie pilnym (jak wskazano w Działaniu 12). Dane naukowe powinny zostać opracowane w jasno określonym terminie, w niezbyt odległej przyszłości, w celu ułatwienia ponownej oceny zalecenia z roku 1999 dotyczącego pól elektromagnetycznych. Dla EKES, brak jakichkolwiek szczegółowych celów i oczekiwanych rezultatów w określonych ramach czasowych oznacza obawę, że plan nie powiedzie się nawet w kwestii identyfikacji skutecznych mechanizmów koordynacji bieżących działań na szczeblu wspólnotowym lub koordynacji z Państwami Członkowskimi.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dz.U. C 80 z 30.3.2004.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej humanitarne normy odłowu niektórych gatunków zwierząt

COM(2004) 532 końcowy — 2004/0183(COD)

(2005/C 157/11)

Dnia 14 września 2004 r. Rada, działając zgodnie z art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był John Donnelly.

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 60 do 1, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

I. WSTĘP

1. Rozporządzenie w sprawie potrzasków

1.1 W roku 1989 Parlament Europejski przyjął uchwałę wzywającą do wprowadzenia zakazu potrzasków w całej UE oraz zakazu obrotu futrami i wyrobami futrzanymi pochodzącymi z krajów, w których używa się potrzasków.

W odpowiedzi Komisja przedstawiła propozycję rozporządzenia w tej sprawie, które to rozporządzenie Rada przyjęła następnie ⁽¹⁾ w 1991 r. Zakazuje ono używania potrzasków we Wspólnocie z dniem 1 stycznia 1995 r. oraz importu skór trzynastu wymienionych z nazwy gatunków zwierząt z krajów trzecich, o ile nie będzie w nich spełniony jeden z następujących warunków:

- obowiązywanie odpowiednich przepisów administracyjnych lub ustawowych zakazujących używania potrzasków;
- zgodność metod odłowu używanych dla trzynastu wymienionych gatunków (Załącznik I rozporządzenia) z normami humanitarnego odłowu uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym.

1.2 Warto zauważyć, że Parlament Europejski w swej opinii upominał się o zakazanie sprzedaży potrzasków oraz o stopniowe wycofywanie z rynku futer i wyrobów futrzanych pochodzących ze zwierząt chwytnych w potrzaski. Opinii tej Rada nie uwzględniła w swych obradach w roku 1991.

1.3 Choć w UE od roku 1995 obowiązuje zakaz używania potrzasków, kraje eksportujące wyroby futrzane pochodzące ze zwierząt chwytnych w potrzaski takiego zakazu nie wprowadziły.

W swej opinii z 1990 r. ⁽²⁾ EKES — podkreślając wagę osiągnięcia porozumienia w tej kwestii — nie tylko opowiedział się za zakazaniem potrzasków w Europie, ale również zaproponował wprowadzenie takiego zakazu w skali międzynarodowej.

2. Porozumienie

2.1 Wprowadzenie we Wspólnocie przepisów zakazujących używania potrzasków uwypukliło potrzebę ustanowienia norm odłowu na szczeblu międzynarodowym. UE, Kanada, Rosja i USA wynegocjowały porozumienie w tym zakresie; podpisały je jednak tylko Kanada, Rosja i UE. Stany Zjednoczone nie mogły stać się stroną porozumienia, gdyż kompetencje w tej dziedzinie w ustroju USA są zdecentralizowane. Zgodziły się jednak wdrożyć porozumienie w złagodzonej formie.

2.2 Porozumienie wynegocjowano dla uniknięcia groźby wprowadzenia przez UE zakazu importu wyrobów z futer dziko żyjących zwierząt schwytnych w krajach dopuszczających używanie potrzasków.

2.3 Parlament Europejski uznał porozumienie za bardzo niezadowolające i nieskuteczne, stwierdzając, że należało je odrzucić, a zamiast niego zakazać obrotu futrami i wyrobami futrzanymi pochodzącymi z dziko żyjących zwierząt wymienionych w porozumieniu.

2.4 Porozumienie ustanawia pewne normy, których należy przestrzegać przy odłowieniu zwierząt. Wspólnota Europejska ratyfikowała je w roku 1997. Zawarte w porozumieniu normy odłowu odpowiadały przepisom obowiązującym już w Rosji, Kanadzie i USA. Użycie w nim terminu „humanitarny” (ang. *humane*) było przedmiotem wielu sporów z uwagi na fakt, że podstawą tych norm jest akceptacja znacznego poziomu cierpienia u odławianych zwierząt.

⁽²⁾ Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie importu niektórych rodzajów futer, Dz.U. C 168 z 10.7.1990, str. 32.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady nr 3254/91, Dz.U. L 308 z 9/11/1991.

2.5 Opinie naukowców (w tym Naukowego Komitetu Weterynaryjnego Komisji) potwierdziły, że humanitarne metody odłowy określone w porozumieniu nie wykluczają niedopuszczalnego natężenia cierpienia.

2.6 Komitet Naukowy podkreślił, że w ocenie stopnia „humanitarności” kluczowe kryteria stanowią czas niezbędny do pozbawienia zwierzęcia wrażliwości na ból oraz rozmiar bólu i stresu, jakie zwierzę musi w tym czasie przeżyć. Komitet stwierdził w konkluzji, że za „humanitarną” uznać można pułapkę, która pozbawia zwierzę wrażliwości na ból natychmiast lub najwyżej w kilka sekund. W porozumieniu przyjęto natomiast maksymalny limit pięciu minut; używanie w nim terminu „humanitarny” należy więc uznać za niewłaściwe.

2.7 Komitet stwierdził również, że zawarta w porozumieniu skala urazów w porównaniu z innymi powszechnie uznanymi metodami oceny poziomu dobrostanu jest pozbawiona podstaw naukowych.

2.8 Do chwili obecnej porozumienie ratyfikowały UE i Kanada, nie uczyniła tego natomiast jeszcze Rosja. Dlatego też wciąż nie sposób go wdrożyć. Kanada i UE uzgodniły jednak, że tak czy inaczej będą tymczasem wprowadzać jego postanowienia w życie.

3. Istota wniosku Komisji

3.1 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy wprowadzającej humanitarne normy odłowy niektórych gatunków zwierząt⁽¹⁾ zmierza do przeniesienia porozumienia w sprawie norm humanitarnego odłowy do prawa wspólnotowego zgodnie z decyzjami Rady 98/142/WE i 98/487/WE.

3.2 Wniosek dotyczy 19 dziko żyjących gatunków zwierząt (z czego pięć żyje na terenie UE) wymienionych w Załączniku 1.

3.3 Wniosek wprowadza określone obowiązki i wymogi w kwestii metod odłowy, używania pułapek, stosujących ich osób prowadzących odłów, badań, kar i certyfikacji. Zawiera również szeroki wachlarz możliwych zwolnień oraz dwa załączniki (Załącznik II i III) dotyczące norm humanitarnego odłowy i testowania metod odłowy.

⁽¹⁾ COM(2004) 532 końcowy.

3.4 We wniosku zaznaczono, że państwa członkowskie mogą stosować w tej dziedzinie bardziej restrykcyjne przepisy i że zakazujące używania potrzasków rozporządzenie unijne z roku 1991 pozostaje w mocy. Wdrażanie i egzekwowanie przepisów należy do kompetencji państw członkowskich i ich właściwych organów. Wniosek nie przewiduje wspólnotowej linii budżetowej na ten cel, a zatem na pokrycie związanych z tym kosztów państwa członkowskie będą musiały wygospodarować własne środki finansowe.

II. UWAGI

4. Użycie określenia „normy humanitarnego odłowy”

4.1 Zdaniem EKES-u użyty we wniosku termin „humanitarny”⁽²⁾ budzi wątpliwości. Art. 2 definiuje metody odłowy, nie zawiera jednak definicji norm humanitarnego odłowy. W tekście porozumienia (z którego czerpie wniosek) stwierdza się wręcz brak jakichkolwiek międzynarodowych norm odłowy; ogólnie słowo „humanitarny” wiąże się w niej z normami „zapewniającymi dostateczny poziom dobrostanu schwytanego zwierzęcia”.

4.2 W chwili negocjowania porozumienia Naukowy Komitet Weterynaryjny przy Komisji⁽³⁾ zgłosił uwagę, że wymienionych w tekście norm nie sposób (jak już wcześniej zaznaczono) określić jako „humanitarne”, zważywszy, że maksymalny okres niezbędny dla pozbawienia zwierzęcia wrażliwości na ból znacznie przekracza dopuszczalne granice (natychmiastowa śmierć). Szczególny nacisk położono na pułapki topiące, uznano bowiem, że ssaki ziemnowodne schwywane pod wodą mogą się w nich męczyć do 15 minut, zanim zdechną.

4.3 Komitet zaleca zatem zastąpienie w tekście ostatecznego aktu wspólnotowego terminu „humanitarny” alternatywnym, bardziej odpowiednim określeniem, przynajmniej dopóki normy odłowy nie spełnią opisanych powyżej wymogów.

⁽²⁾ W lutym 1994 r. komisja robocza ds. norm humanitarnego odłowy zwierząt ustanowiona w ramach ISO (Międzynarodowej Organizacji Normalizacji) postanowiła usunąć z tytułu norm określenie „humanitarne”. Na posiedzeniu tym uzgodniono całkowite usunięcie z tekstu słów „humanitarny”, „humanitarność” (ang. *humane, humane-ness*). W ramach ISO nie udało się osiągnąć porozumienia w kwestii norm odłowy zwierząt. W toku negocjacji na forum ISO europejscy weterynarze podkreślali, że żadnego sposobu zadawania zwierzęciu śmierci zabierającego więcej niż 15 sekund nie można nazwać humanitarnym i że w żadnym wypadku nie można brać pod uwagę dopuszczenia pułapek topiących. Uwagi te – między innymi – nie zostały uwzględnione przy sporządzaniu ostatecznego tekstu porozumienia.

W opinii Naukowego Komitetu Weterynaryjnego przy Komisji Europejskiej (1994) stwierdza się, że aby zasłużyć na miano humanitarnej, pułapka zabijająca winna pozbawiać zwierzę wrażliwości na ból w sposób natychmiastowy oraz że należy również zwrócić więcej uwagi na konstrukcję pułapek, uwzględniając zachowanie gatunków nie będących przedmiotem odłowy, aby uniknąć chwytania lub ranienia zwierząt tych gatunków. Komitet konkluduje, że nie sposób przyjąć za miernik humanitarności zaproponowanej skali urazów, gdyż nie ma ona podstaw naukowych.

⁽³⁾ Opinia Komitetu Naukowego ustanowionego na mocy rozporządzenia CITES, 1995; opinia komitetu naukowego, DG AGRI, 1994.

5. Pułapki

5.1 Wniosek obejmuje dwa rodzaje pułapek: zabijające i żywołowne. Co się tyczy pułapek zabijających, normy ustalone we wniosku w sposób oczywisty nie spełniają naukowych norm ustalonych przez Wspólnotę, które zalecają doprowadzenie do natychmiastowej śmierci lub maksymalny dopuszczalny czas 30 sekund do chwili śmierci. Co się tyczy pułapek żywołownych (służących do chwytania żywych zwierząt), wniosek nie zawiera szczegółowych ustaleń dotyczących tych pułapek; nie określa też celów odłowu żywych zwierząt. Ponadto nie ustala żadnych norm dobrostanu w wypadku zabicia odłowionych zwierząt. Oznacza to, że jeśli zwierzę zostanie schwyte w pułapkę żywołowną, a następnie zabite, sposób zadania mu śmierci nie podlega żadnej regulacji.

Co więcej, wniosek nie gwarantuje, że dopuszczone metody odłowu nie doprowadzą do przypadkowego zabicia lub złowienia gatunków nie przeznaczonych do odłowu. Normy odłowu powinny zapewnić maksymalne możliwe ograniczenie tego zagrożenia.

6. Testy

6.1 Przewidziane we wniosku przepisy techniczne regulujące testowanie metod odłowu nie wykluczają wykorzystania w nich żywych zwierząt. Ustanowione są w niej wymogi dotyczące zarówno testów na obszarze zamkniętym, jak i w terenie. Ponadto testy przeprowadzone przez stronę porozumienia mogą zostać uznane przez pozostałe strony.

6.2 Aby jednak były one ważne, muszą być wykonywane w warunkach identycznych z tymi, w których dane pułapki mają być używane. Nie sposób zatem stosować parametrów ustalonych na podstawie wyników testów na obszarze zamkniętym do oceny dobrostanu zwierząt żyjących dziko. Z powyższych powodów testów na zwierzętach nie powinno się stosować w ogóle, należy rozważyć wyłącznie dostępne już komputerowe symulacje testów.

7. Zwolnienia

7.1 We wniosku wymienia się szeroki wachlarz możliwych zwolnień, których zastosowanie może poważnie podważyć sam cel wniosku. EKES sądzi, że dopuścić należy zwolnienia uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia ludzi i zwierząt. **W przypadkach takich organy publiczne winny niezwłocznie powiadamiać podmioty działające na danym terenie (np. rolników) i zasięgać ich rady.** EKES ma pewne zastrzeżenia co do pozostałych proponowanych zwolnień.

7.2 W związku z trudnościami, jakich następcza stworzenie sprawnego systemu nadzoru nad stosowaniem przepisów w naturalnym środowisku, w którym odbywa się odłów, udzielanie przez Komisję proponowanych zwolnień (z wyjątkiem wyżej wspomnianych) może tylko pogorszyć warunki jawności i odpowiedzialności w stosunkach między stronami porozumienia.

8. Prowadzący odłów

8.1 We wniosku przewiduje się wprowadzenie systemu zezwoleń i szkoleń dla prowadzących odłów. Nie uwzględniono w niej jednak wydawania licencji, a kontrola stosowanych przez osoby prowadzące odłów metod odłowu jest w zasadzie niemożliwa, zważywszy na fakt, że musiałaby się ona odbywać w naturalnym środowisku. EKES zaleca wprowadzenie ścisłego systemu licencji z perspektywą harmonizacji na szczeblu wspólnotowym.

9. Certyfikacja

9.1 Wniosek Komisji powierza certyfikację stosowanych metod odłowu państwom członkowskim i zaleca wzajemne uznawanie certyfikatów pomiędzy państwami członkowskimi.

Choć system ten można owszem z powodzeniem wdrożyć w ramach UE, należy również ustanowić międzynarodowy system certyfikacji. Strony porozumienia powinny wręcz wprowadzić jednolity system certyfikacji i identyfikowalności. Zapewniłoby to właściwą przejrzystość oraz skuteczne wdrażanie porozumienia.

10. Sankcje

10.1 We wniosku Komisji wspomina się o możliwości stosowania kar administracyjnych za naruszenie przepisów dyrektywy. Zważywszy jednak na fakt, że niektóre państwa członkowskie UE stosują do naruszeń przepisów o dobrostanie zwierząt prawo karne, EKES zaleca nakładanie kar zgodnie z przepisami krajowymi.

11. Wnioski

11.1 EKES jest zdania, że norm odłowu określonych we wniosku nie należy określać terminem „humanitarne”, gdyż odzwierciedlają one wyłącznie normy zawarte w porozumieniu. Ocena tych norm wskazuje na to, że są one niższe niż normy dobrostanu zwierząt obowiązujące aktualnie w prawie UE. Komitet zaleca zatem zastąpienie w tekście ostatecznego aktu wyrazu „humanitarne” bardziej odpowiednim określeniem.

11.2 Co się tyczy pułapek, EKES jest zdania, że należy dopuścić wyłącznie pułapki zabijające ze skutkiem natychmiastowym; zakres stosowania pułapek żywołownych należy natomiast uściślić. Ponadto w przypadku zabicia zwierząt schwytych w pułapki żywołowne należy w miarę możliwości uregulować metodę zadania śmierci zgodnie z przepisami w sprawie dobrostanu zwierząt.

11.3 EKES jest przekonany, że należy zakazać używania pułapek topiących, gdyż Naukowy Komitet Weterynaryjny przy Komisji uznał je za okrutną metodę zadawania śmierci, prowadzą one bowiem do powolnego uduszenia się zwierzęcia pod wodą.

11.4 EKES stwierdza, że choć wniosek przewiduje przepisy regulujące testowanie pułapek, brak podstaw naukowych do stosowania do dziko żyjących zwierząt parametrów ustalonych na podstawie wyników testów na obszarze zamkniętym. EKES zaleca zatem nieużywanie do testów zwierząt i posługiwanie się zamiast tego dostępnymi już obecnie symulacjami komputerowymi.

11.5 EKES uważa, że większość zwolnień przewidzianych we wniosku mogłaby w pewnych przypadkach umożliwić zainteresowanym całkowite uchylenie się od stosowania jej przepisów; zaleca zatem, aby właściwe władze stosowały zwolnienia w oparciu o względy bezpieczeństwa publicznego oraz

zdrowia ludzi i zwierząt. Aspekt ten jest istotny ze względu na fakt, iż prowadzenie kontroli i nadzoru w terenie jest utrudnione.

11.6 Zdaniem EKES-u należy ustanowić w ramach UE przejrzysty system licencjonowania osób prowadzących odłowy. Wniosek powierza organom państw członkowskich całość kompetencji związanych z wprowadzeniem wymogów szkoleniowych i zezwoleń dla osób prowadzących odłowy. EKES obawia się, że doprowadzi to do powstania niejednolitego systemu, który nie zapewni wdrożenia norm dobrostanu zwierząt w skali UE.

11.7 EKES jest przekonany, że strony porozumienia winny wdrożyć skuteczny system certyfikacji i identyfikowalności dla zapewnienia skutecznego wdrożenia dyrektywy.

11.8 EKES zaleca stosowanie do naruszeń przepisów proponowanego aktu kar wynikających z krajowych przepisów o dobrostanie zwierząt.

11.9 EKES zaleca skrócenie harmonogramu wdrażania przepisów, o których mowa we wniosku. Nakazuje ona dostosowanie pułapek do proponowanych norm do 2009 r., a metod odłowy — do 2012 r. EKES jest zdania, że wszystkie przepisy należy wdrożyć najszybciej, jak to możliwe.

Bruksela, 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 87/328/EWG dotyczącą przechowywania nasienia bydłowego przeznaczonego do handlu wewnątrzspółnotowego

COM(2004) 563 końcowy — 2004/0188 CNS

(2005/C 157/12)

Dnia 20 września 2004 r. Rada Unii Europejskiej, zgodnie z art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, podjęła decyzję o zasięgnięciu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 16 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był Leif E. Nielsen.

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia) Komitet 139 głosami za, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie propozycji Komisji

1.1 Dyrektywa Rady 88/407/EWG ustanawia szereg wymogów weterynaryjnych mających zastosowanie w wewnątrzspółnotowym handlu nasieniem bydła hodowlanego czystej rasy, jak również w jego imporcie. Pomimo opinii EKES, w której wyrażone zostały poważne zastrzeżenia, dyrektywa została zmieniona w 2003 roku, umożliwiając przechowywanie nasienia nie tylko w „stacjach poboru nasienia” z własną produkcją, lecz także w „stacjach przechowywania nasienia” bez własnej produkcji⁽¹⁾.

1.2 „W celu uniknięcia wszelkich nieporozumień związanych z zakresami i definicjami pojęć” Komisja proponuje teraz zmienić odpowiednie przepisy ustanowione w dyrektywie Rady 87/328/EWG dotyczące kwalifikowania bydła hodowlanego czystej rasy do rozplodu, tak że jeśli chodzi o pobór, przetwarzanie i przechowywanie nasienia bydłowego, stacje przechowywania nasienia mają być w przyszłości stawiane na równi ze stacjami poboru nasienia.

2. Ogólne uwagi

2.1 Komisja powinna była mieć świadomość potrzeby nowych zmian w dyrektywie 87/328/EWG, które byłyby zgodne ze zmianami w dyrektywie Rady 88/407/EWG — chociażby w trosce o spójność wspólnotowego ustawodawstwa.

Można było zatem uniknąć obecnego zamętu i niepewności, jeśli chodzi o zakres i definicje pojęć, i obyć się bez konieczności wprowadzania obecnie dodatkowych procedur prawnych.

2.2 Ponadto proponowane nowe brzmienie artykułu 4 dyrektywy 87/328/EWG sprawia wrażenie, jakby zakres przyjętego pojęcia stacji przechowywania miał zostać dalej poszerzony o pobór i przetwarzanie nasienia bydłowego, przez co powstałby równoległy system stacji poboru nasienia obok tych, które istnieją dzisiaj. Zważywszy na okoliczności, nie miałyby to żadnego sensu. Nie jest to też, jak wskazuje uważniejsza lektura, to, o co faktycznie chodzi. Należy zatem nadać tej zmianie takie brzmienie, które nie będzie wywoływało nieporozumień.

3. Wniosek

3.1 Komitet jest świadomy, że, wbrew jego sprzeciwowi w 2002 r., stacje przechowywania zostały uprawnione, mocą dyrektywy Rady 2003/43/EWG, do dystrybucji nasienia bydłowego, i zgadza się, że proponowana zmiana, która powinna być zostać podjęta równocześnie z decyzją z 2003 r., jest niezbędna dla spójności ustawodawstwa wspólnotowego. Obecne brzmienie tekstu może jednak wywoływać nieporozumienia i dlatego powinno zostać przeformułowane w sposób bardziej precyzyjny.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dyrektywa 2003/43/WE, Dz. U. L 143, 11.06.2003, s. 23.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: komunikatu Komisji pt.: „Wspieranie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy”

COM(2004) 274 końcowy

(2005/C 157/13)

Dnia 20 kwietnia 2004 r. Komisja postanowiła zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu: komunikatu Komisji pt.: „Wspieranie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy”

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 2 grudnia 2004 r. Sprawozdawcą był Joost Van Iersel, a współsprawozdawcą — Bo Legelius.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Streszczenie

Po wielu latach polityka przemysłowa stała się w Europie ponownie kwestią priorytetową. W ubiegłym dziesięcioleciu stosowane były wprawdzie konkretne środki z dziedziny polityki przemysłowej oraz strategii tematyczne, lecz działania te były z punktu widzenia przedsiębiorstw europejskich nie zawsze odpowiednio skoordynowane czy też wyważone. Zmieniające się uwarunkowania globalne, w których decydującą rolę odgrywają Stany Zjednoczone, Chiny i Indie, zmuszają Europę do przemyślenia polityki i podjęcia dodatkowych starań. Nadszedł czas, by poddać nowej ocenie przemysł wytwórczy oraz wyjaśnić złożone zależności między przemysłem a sektorem usług.

Zdaniem Komitetu ważnym zadaniem będzie uzmysłowienie znaczenia tej tematyki wśród opinii publicznej. Należy udostępnić opinii publicznej przejrzyste dane i analizy, co przyczyni się do osiągnięcia porozumienia i zapewni społeczne poparcie. EKES gorąco popiera następujące trzy osie strategiczne: „lepsze stanowienie prawa”; zintegrowane podejście na szczeblu unijnym oraz polityki sektorowe opierające się na konkretnych działaniach dostosowanych do danej dziedziny. „Lepsze stanowienie prawa” oznacza skrupulatne i ustawiczne ocenianie dotychczasowych i nowych posunięć. Pod pojęciem „zintegrowane podejście” należy rozumieć efektywną koordynację polityk unijnych i krajowych. Całkiem nowym aspektem w dokumencie Komisji jest wymiar sektorowy oraz indywidualne podejście. Mimo pewnych podobieństw sytuacja w poszczególnych sektorach gospodarki jednak się od siebie różni. Komisja przeprowadziła już szereg analiz sektorowych, dalsze analizy są w planie. EKES popiera tego rodzaju sposób postępowania jako podstawę polityki przemysłowej „nowego stylu”.

Komitet postrzega politykę przemysłową w kategoriach użytecznego instrumentu służącego do wprowadzenia gospodarki europejskiej do czołówki państw o najwyższej konkurencyjności, wiedzy i zrównoważonym rozwoju, co jest intencją Strategii Lizbońskiej. W tym celu analizy i polityki muszą w większym stopniu uwzględniać dynamikę panującą danych sektorów gospodarki czy przedsiębiorstw. Polityka przemy-

ślowa „nowego stylu” musi się opierać na zasadach zgodnych z regułami działania rynku oraz na procesie liberalizacji. Obejmuje ona jednakże również specyficzne dla danych branż posunięcia, takie jak stałe konsultacje z przedsiębiorstwami, działania regulacyjne, eliminowanie barier o charakterze poza-handlowym., badania i rozwój oraz administrowanie zasobami ludzkimi. Poza tym implikuje ona stworzenie platform technologicznych, dzięki którym mogą powstać nowe partnerstwa publiczno-prawne np. między uniwersytetami, centrami badawczymi i przedsiębiorstwami.

W ramach Komisji (np. pod egidą Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw) oraz w Radzie Ministrów należy dążyć do lepszej koordynacji w celu popularyzowania podejmowanych działań i wspierania synergii. Jak najbardziej pożądane byłoby utworzenie średnioterminowego planu działania zatwierdzonego przez Komisję i Radę ds. Konkurencyjności. EKES wzywa, by w ramach śródkresowej oceny Strategii Lizbońskiej zaplanowanej na marzec 2005 r. uwzględnić politykę przemysłową „nowego stylu”.

1. Wprowadzenie

1.1 Polityka przemysłowa miała swoje miejsce w agendzie integracji europejskiej od samego początku. Traktat EWWiS obejmował szczególne zadania i instrumenty dla sektorów węgla i stali. Traktat EWG przewidywał bardziej ogólne podejście, zgodnie z którym ustanowienie rynku wewnętrznego zawsze było i nadal jest kluczowym zagadnieniem.

1.2 Na szczeblu UE istniały szczególne środki polityki przemysłowej o związanych ze sobą celach, np. w dziedzinie środowiska naturalnego, prac badawczo-rozwojowych lub polityki społecznej. W miarę upływu czasu, podejścia sektorowe zostały zastąpione podejściami tematycznymi, lecz te nie zawsze były właściwie skoordynowane ze sobą, lub zrównoważone z punktu widzenia przedsiębiorczości europejskiej.

1.3 Oprócz polityk ogólnych, w związku z liberalizacją rynku zostały opracowane polityki w niektórych sektorach, takich jak sektor energetyczny i telekomunikacyjny. Zainicjowano pewne europejskie projekty przemysłowe, np. Galileo.

1.4 Ciągłe przemiany przemysłowe oraz globalizacja wymagają obecnie dalszego dostosowania podejścia zarówno organów przemysłowych, jak i publicznych w celu umocnienia europejskiej konkurencyjności. W lipcu Komisja Europejska opublikowała imponującą analizę sytuacji oraz perspektyw europejskich sektorów przemysłowych w kontekście bieżącej sytuacji globalnej, charakteryzującej się silną dynamiką w innych regionach świata. ⁽¹⁾ Ten dynamizm może mieć wpływ na strategię przemysłowe spółek europejskich. Aby utrzymać konkurencyjność w wielu gałęziach gospodarki. Aby utrzymać konkurencyjność w większości sektorów, Europa potrzebuje jakościowego skoku technologicznego.

1.5 W ramach Strategii Lizbońskiej, Rada Europejska i inne struktury europejskie, takie jak Ecofin oraz Rada ds. Konkurencyjności, omawiały i omawiają szereg komunikatów i konkretnych wniosków Komisji, mających na celu poprawę warunków makro i mikro w przemyśle. W tych dokumentach i dyskusjach przeważa podejście horyzontalne. Przez wiele lat po prostu unikano wyrażenia „polityka przemysłowa”. Przywoływało ono zbyt wiele wspomnień interwencji państwa oraz dotacji państwowych, które hamowały stworzenie równych reguł gry na dobrze funkcjonującym rynku wewnętrznym. Tymczasem interwencje te zostały stopniowo zlikwidowane.

1.6 Analizowane są nowe sposoby podejścia do polityki przemysłowej. W tym kontekście w 2002 r. przyjęto „Komunikat w sprawie polityki przemysłowej w rozszerzonej Europie” ⁽²⁾.

1.7 Wiosenna Rada Europejska w 2003 r. postawiła Radzie ds. Konkurencyjności zadanie dokonania przeglądu „bieżącego, zarówno zagadnień sektorowych, jak i horyzontalnych” ⁽³⁾.

1.8 Komisja wydała drugi komunikat w sprawie polityki przemysłowej w kwietniu 2004 r., będący przedmiotem niniejszego dokumentu ⁽⁴⁾.

1.9 Te inicjatywy oraz wyniki dotychczasowych dyskusji doprowadziły komisarza Liikanena w maju 2004 r. do stwierdzenia, że w przeciwieństwie do prognoz z połowy lat dziewięćdziesiątych, *polityka przemysłowa UE jest ponownie na szczycie europejskiej agendy politycznej* ⁽⁵⁾.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje zmianę postawy w zakresie polityki przemysłowej, która nastąpiła w odpowiedniej

⁽¹⁾ *Miejsce przemysłu europejskiego w międzynarodowym podziale pracy: sytuacja i perspektywy*, lipiec 2004 r., sprawozdanie zlecone przez Dyрекcję Generalną ds. Handlu Komisji Europejskiej, wykonane przez CEPII-CIREM (Europejskie Konsorcjum Analiz Polityki Handlowej- ECTA).

⁽²⁾ COM(2002) 714 final, 11.12.2002. Komitet wydał swoją opinię 17.07.2003 (Dz. U. C 234, 30.09.2003, str. 76-85). Ta opinia korzystała także z tekstu KDPP (CCMI), który można znaleźć na następującej stronie www: http://www.esc.eu.int/ccmi/documents/docs/divers/di_ces25-2003_fin_rev_di_en.doc.

⁽³⁾ Wnioski Prezydencji, cz. 21, Wiosenna Rada Europejska 20/21.03.2003.

⁽⁴⁾ Wspieranie zmian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy, COM(2004) 274 final.

⁽⁵⁾ Oświadczenie komisarza Liikanena w sprawie europejskiej polityki przemysłowej z dnia 27 maja 2004 r., SPEECH/04/268.

chwili. Podziela pogląd, że pożądane jest zwrócenie szczególnej uwagi na interesy przemysłu oraz na wymiar sektorowy przy jednoczesnym unikaniu błędów z przeszłości. Doświadczenie i wiedza w tej dziedzinie, jaką reprezentuje KKPP, mogą być wsparciem na przyszłość. Właściwe polityki przemysłowe i sektorowe znacząco pomogą w urzeczywistnieniu celów Strategii Lizbońskiej.

2. Stanowisko Komisji w zmieniającej się sytuacji

2.1 Zasadniczym elementem jest obecnie zmiana warunków w gospodarce światowej. To wymaga nowego podejścia. Zgodnie z poglądem Komisji, politykę przemysłową trzeba w przyszłości budować dokoła trzech osi:

- przemysł nie powinien być przeciążony przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Wymaga to uważnej oceny zarówno obecnych, jak i nowych środków;
- potrzebne jest zintegrowane podejście na szczeblu UE, aby umocnić konkurencyjność przemysłu ⁽⁶⁾;
- pożądane są polityki sektorowe z konkretnymi i dostosowanymi środkami.

2.2 To podejście, ostrożnie zapowiedziane przez Komisję w 2002 r., oznacza przełom. Wcześniejszy dokument Komisji w sprawie polityki przemysłowej pochodził z 1990 r. ⁽⁷⁾ Od tego czasu niektóre decydujące czynniki spowodowały zepchnięcie polityki przemysłowej dalszy plan, na korzyść głównie polityk horyzontalnych.

2.3 Strategię Lizbońską opracowano w 2000 r. w celu wyprowadzenia gospodarki europejskiej na czołową pozycję pod względem wiedzy i konkurencyjności. Dotychczas strategia ta nie była aktywnie rozwijana. Zamiast tego nastąpiło zahamowanie wzrostu produkcji i wzrost bezrobocia. Ponadto pojawiły się obawy dotyczące delokalizacji poszczególnych gałęzi przemysłu ⁽⁸⁾.

2.4 Z tych powodów pojawiło się zapotrzebowanie na bardziej precyzyjne analizy w następujących obszarach:

- produktywność i bezrobocie;
- jakie są rzeczywiste fakty dotyczące delokalizacji?
- jaki jest ogólny wpływ przemysłu na Europę i w Europie?

⁽⁶⁾ To zadanie jest już opracowane w dokumencie Komisji: *Niektóre kluczowe zagadnienia w europejskiej konkurencyjności – w stronę podejścia zintegrowanego*, COM(2003) 704 final.

⁽⁷⁾ Raport Bangemanna.

⁽⁸⁾ Zob. związaną z tym opinię KKPP w sprawie „zakresu i skutków relokacji przedsiębiorstw”, obecnie w opracowaniu.

— jak urzeczywistnić zintegrowaną politykę UE wobec przemysłu?

— jak określić i wypracować podejścia sektorowe?

2.5 Dokument Komisji z 2002 r.⁽⁹⁾ wyznacza program zmian. Wprowadza nową treść do „polityki przemysłowej”. Jednak nadal formułuje tę politykę raczej przy użyciu pojęć abstrakcyjnych, łącząc wszystkie polityki UE bezpośrednio związane z przemysłem, bez przedstawienia konkretnych metod lub procedur dotyczących podejmowania decyzji oraz koordynującej roli europejskich instytucji, w szczególności Komisji.

2.6 Dokument „Wspieranie zmian strukturalnych” z kwietnia 2004 r., opublikowany pod nadzorem komisarza Liikanena oraz Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw, wnosi o wiele więcej. Dotyka istoty zagadnienia w zakresie:

— przedstawienia danych statystycznych ilustrujących wydajność i zatrudnienie w przemyśle produkcyjnym, także w odniesieniu do rozwoju sytuacji w innych częściach świata;

— przedstawienia rozwoju sektorowego, kreśląc precyzyjniejszy obraz zagrożonych obszarów w różnych sektorach z całkowicie odmiennymi perspektywami.

2.7 Komisja słusznie wychodzi od bieżącej dynamiki, lecz jednocześnie podkreśla, że ta dynamika może zostać pozytywnie uwarunkowana poprzez przewidywanie, wskazywanie problemów oraz wsparcie dla czynników rozwoju.

2.8 Ogólna analiza potwierdza spowolnienie wzrostu produktywności w Europie, lukę w porównaniu z rozwojem sytuacji w USA i rozczarowujące wyniki przemysłu, szczególnie w sektorach zaawansowanej technologii. Stosunkowy spadek wydatków na prace badawczo-rozwojowe w spółkach europejskich, częściowo spowodowany brakiem dostatecznych inwestycji w sektorze prywatnym w porównaniu ze spółkami amerykańskimi, jest — według Komisji — całkowicie oczywisty, z godnymi uwagi wyjątkami, takimi jak Finlandia i Szwecja. Dodatkowo, możliwości wynikające z wiedzy rozwijają się gwałtownie w Chinach i Indiach.

2.9 Komisja wskazuje — i warto to również tu zaznaczyć — na badanie wiodących firm przeprowadzone przez Okrągły Stół Przemysłowców w 2002 r., które wskazuje, że niektóre z tych spółek zamierzają prowadzić działania badawczo-rozwojowe poza Europą, jeżeli warunki prawne nie ulegną poprawie⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Por. przypis nr 2.

⁽¹⁰⁾ „Europejskie wyzwanie”, komunikat Europejskiego Okrągłego Stołu Przemysłowców dla Wiosennej Rady Europejskiej, marzec 2003 r.

2.10 Pomimo że przemysł europejski funkcjonuje całkiem dobrze w tradycyjnie silnych sektorach, takich jak przemysł inżynieryjny, chemiczny, telekomunikacyjny i motoryzacyjny, pojawiają się nowi konkurenci. Chiny i Indie zaczynają z powodzeniem konkurować zarówno w sektorze tradycyjnym, jak i w sektorze zaawansowanych technologii. Tu można zaobserwować bezpośredni związek z delokalizacją europejskich przedsiębiorstw.

2.11 Obecny proces dostosowawczy ma miejsce na całym świecie. To dostosowanie potrzebne jest z powodu globalizacji, która z kolei również stwarza nowe możliwości. W tym zakresie istnieją rozbieżne analizy, ale Komisja stwierdza, że pojawiają się pewne niepokojące sygnały.

2.12 W związku z rozszerzeniem rozwijają się inwestycje z dawnej UE-15 w nowych Państwach Członkowskich. Jeżeli się uwzględni, że stanowią one teraz inwestycje w ramach UE, właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego jest tym bardziej konieczne, przykładowo, w zakresie norm dotyczących ochrony środowiska i warunków pracy.

2.13 Ponieważ spółki muszą stanąć w obliczu konkurencji na otwartych rynkach w ramach ustalonych przez WTO, Komisja twierdzi, że do obowiązków UE i Państw Członkowskich należy wyrażna reakcja na proces dynamicznych przemian poprzez:

— „lepsze stanowienie prawa”;

— zintegrowane podejście do różnych polityk z uwzględnieniem konkurencyjności;

— pełne uwzględnienie szczególnych potrzeb w różnych sektorach przemysłowych.

2.14 Komisja opowiada się za szczegółową oceną wpływu istniejących przepisów ustawowych i wykonawczych, jak również przyszłych środków. Wymagana jest bliższa współpraca między Państwami Członkowskimi i UE, ponieważ wiele przepisów wprowadzanych jest na szczeblu krajowym. Komisja nalega, aby Rada ds. Konkurencyjności odgrywała istotną i znaczącą rolę w tym procesie.

2.15 Komisja twierdzi, że możliwe jest osiągnięcie synergii pomiędzy politykami jeśli wspierany będzie skuteczniejszy proces konsultacyjny mający na celu dostrojenie między ustawodawcami, w bliskiej współpracy z kręgami przemysłowymi.

2.16 To samo dotyczy prac badawczo-rozwojowych. Niewątpliwie pociągnięto za sobą konsekwencje finansowe, zarówno dla UE, jak i na szczeblu krajowym. Dotyczy to istoty Strategii Lizbońskiej. W nadchodzącym roku Komisja proponuje nowe wytyczne dotyczące badań w przemyśle wytwórczym oraz pomocy państwowej dla innowacji. Platformy technologiczne mogą odegrać bardzo użyteczną rolę.

2.17 Niektóre polityki bezpośrednio mają za cel stworzenie korzystnego klimatu dla uważa argumentuje jednak, że czasami możliwa i wymagana jest większa finezja w stosowaniu tych polityk.

2.18 Komisja uważa, że polityki spójności mogą zostać wykorzystane w celu wspierania pożądaných regionalnych i strukturalnych przemian w zakresie funkcjonowania rynków pracy⁽¹⁾. To samo dotyczy skuteczniejszego zharmonizowania zrównoważonego rozwoju z konkurencyjnością.

2.19 Ponieważ cały świat stanowi „pole gry”, Komisja opowiada się za równymi regułami gry na bazie standardów międzynarodowych. Standardy UE są generalnie wyższe niż w innych konkurujących regionach świata. Dlatego w przyszłości będzie musiało nastąpić wyrównanie do pewnego stopnia, albo poprzez dwustronne negocjacje, albo w ramach WTO. Ten problem nie powinien być rozwiązywany poprzez dostosowanie europejskich norm do norm obowiązujących w innych częściach świata; Europa musi raczej — tak jak miało to miejsce z realizacją protokołu z Kioto — przejść inicjatywę w celu podniesienia norm w innych częściach świata poprzez odpowiednie działania we wszystkich międzynarodowych instytucjach.

2.20 Wszystkie te zagadnienia były wcześniej omawiane w regularnych odstępach czasu na szczelbu UE. Uderza wzmocniony nacisk na „konkurencyjność”. Bardzo gwałtowny rozwój na rynkach światowych nie pozostawia Europie wielkiego wyboru.

2.21 Szczególną nowością w tym dokumencie Komisji jest wymiar sektorowy. Przez szereg lat Komisja prowadziła pogłębiane badania sektorów, często oparte na konsultacjach z organizacjami sektorowymi na szczelbu UE.

2.22 Przedstawiono interesujące propozycje, które również zostały omówione przez EKES, dotyczące na przykład przemysłu farmaceutycznego (EKES 842/2004), tekstylnego i odzieżowego (EKES 62/2004 fin; CCMI opinia uzupełniająca EKES 528/2004), budowania i naprawy statków (EKES 397/2004 fin; opinia uzupełniająca KKPP — EKES 478/2004), przestrzeni kosmicznej (EKES 501/2004), przemysłu chemicznego (EKES 524/2004; raport informacyjny EKES 242/2004, obecnie w przygotowaniu) oraz nauk przyrodniczych i biotechnologii (EKES 1010/2002; EKES 920/2003).

2.23 Obraz sytuacji różni się w zależności od sektora. Oczywiście, istnieją wspólne mianowniki takie jak wymogi jakości dla poprawy konkurencyjności, technologie komunikacyjno-

⁽¹⁾ Komisja zaznacza, że spośród innych czynników należy położyć nacisk na „konkurencyjność” w polityce regionalnej oraz wynik działań Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia w Europie pod przewodnictwem **Wima Koka**, powstałej w dniu 1 kwietnia 2003 r. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na odnośną opinię KKPP w sprawie przemian przemysłowych oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

informacyjnych jako nowy „surowiec”, zwiększanie kapitałochłonności i zwiększenie konkurencyjności międzynarodowej, jednak różnice między sektorami są bardzo widoczne: wysoko zaawansowana technologia i słaba technologia, pracochłonność i kapitałochłonność, towary konsumenckie i towary kapitałowe, niewielu głównych graczy na rynku, i sektory cechujące się małymi i średnimi przedsiębiorstwami, itp. To fascynujący obraz, który, według słów Komisji, który przez wiele lat nie został dostatecznie wzięty pod uwagę przez twórców polityki.

2.24 W ramach polityki przemysłowej znaczenie zaczęły znów mieć analizy oraz podejścia sektorowe. W niniejszym dokumencie Komisja nie opracowuje dalszych inicjatyw w odniesieniu do wymienionych sektorów.

2.25 Obok tych sektorów Komisja opracowuje nową działalność. Na przyszły rok zapowiedziano badania w sektorze inżynierii mechanicznej, przemyśle ekologicznym, sektorze samochodowym, sektorze metali nieżelaznych oraz w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnej.

3. Priorytet polityki przemysłowej „nowego stylu” — punkt widzenia EKES

3.1 EKES podziela pogląd, że dynamika światowej gospodarki wymaga nowego podejścia. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że po długim okresie czasu, „polityka przemysłowa” jest ponownie priorytetem w planie działań UE. Pewne aspekty przemysłu europejskiego (takie jak środowisko), prowadzone są według polityki, która spójnie poprawiałaby warunki ogólnej wydajności i która promowałaby aktywność w utrzymaniu środowiska naturalnego dla (wartości dodanej) inwestycji.

3.2 Spoglądając wstecz oraz biorąc pod uwagę obecne, bardziej zorientowane na przemysł podejście, warto krótko przedstawić główne czynniki, które przyczyniły się do powstania pewnych tematów tabu w polityce przemysłowej:

— w większości przypadków brak interwencji państwa dla umocnienia przemysłu i poprawy jego konkurencyjności na dłuższą metę;

— zniesienie ekonomicznie nieuzasadnionych przeszkód rynkowych i promowanie równych reguł gry dla działalności przemysłowej w Europie (pomimo że niektóre szczególne środki przyjęte w Państwach Członkowskich, które zakłócają konkurencję wciąż muszą być w odpowiedni sposób badane na szczelbu UE);

— ogólny i skuteczny nacisk na liberalizację rynków;

- wyolbrzymione oczekiwania wobec nowej gospodarki oraz „ery poindustrialnej”;
- skupienie się na wprowadzeniu Europejskiej Unii Walutowej i właściwych politykach makroekonomicznych;
- utrata wpływu przez ministerstwa odpowiedzialne za interesy przemysłu w licznych Państwach Członkowskich.

3.3 Większość z tego, co przedstawiła Komisja w swoim komunikacie, była już znana od wielu lat. Jednakże sposób przedstawienia oraz związki pomiędzy różnymi analizowanymi obszarami, a także proponowane działania, różnią się od wcześniejszych dokumentów. Analizy i polityki są bardziej bezpośrednio związane z dynamiką różnych sektorów oraz włączonych przedsiębiorstw niż miało to miejsce w przeszłości.

3.4 EKES stanowczo opowiada się za tym, aby liczniejsze pogłębione badania rozwoju sektorowego były podejmowane we współpracy z samymi przedsiębiorstwami. Mogą one przyczynić się do niezbędnego „poczucia pilności”, które było także celem Strategii Lizbońskiej w 2000 r., lecz które później umknęło, głównie dlatego, że Rada oraz Państwa Członkowskie nie wywiązały się z własnych ustaleń oraz wcześniej uzgodnionych polityk. Z punktu widzenia EKES oznacza to, że w raporcie śródrokresowym dotyczącym Strategii Lizbońskiej w 2005 r. należy wziąć pod uwagę politykę przemysłową nowego stylu. Może to stać się kluczowym filarem tej strategii w przyszłości.

3.5 Polityka przemysłowa „nowego stylu” rzeczywiście oparta jest na zgodności z rynkiem oraz na procesie liberalizacji, zawiera jednak również inne czynniki, takie jak elementy charakterystyczne dla danego sektora; harmonizację prawodawstwa ze względu na rynek wewnętrzny; usunięcie innych barier niż taryfowe; technologię oraz prace badawczo-rozwojowe; a także zasoby ludzkie.

3.6 Polityka przemysłowa w żaden sposób nie może powracać do nieprawidłowych polityk z przeszłości, charakteryzujących się różnego rodzaju zakłóceniami rynku. Dyscyplina finansowa wprowadzona przez Europejską Unię Walutową doprowadziła także do ostrożności w zakresie finansowych i innych interwencji państwowych w działalność gospodarczą. Z wyjątkiem kilku wyjątkowo uzasadnionych przypadków przyjmuje się ogólnie, że długofalowa interwencja oraz publiczne wsparcie finansowe nie służą interesom przedsiębiorców.

3.7 Biorąc pod uwagę rozwój na świecie, jaki nastąpił w ostatnim czasie oraz po kilku latach prób wdrożenia Strategii Lizbońskiej — w szczególności w kontekście słabego wzrostu przemysłowego w Europie, wydajności produkcyjnej, stosowania technologii komunikacyjno-informacyjnej oraz ponownej alokacji inwestycji — nadszedł także czas na ponowną ocenę przemysłu przetwórczego, a także, w tym celu, na podejście sektorowe i konkretne kroki. Powinny one zostać

skierowane na działalności najlepiej dopasowane do europejskich warunków społeczno-ekonomicznych, w szczególności działalności intensywnie wykorzystujące wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, zarówno w sferze operacyjnej, jak i biurowej (przykładowo, wykonywanie na zamówienie wyposażenia przemysłowego i systemów przemysłowych: tj. robotyka, oprzyrządowanie, sprzęt kontrolny, itp.). EKES w pełni popiera takie podejście i taki cel.

3.8 Bardzo ważnym zagadnieniem jest poprawa świadomości społeczeństwa w zakresie potrzeby silnego przemysłu. W tym celu należy udostępnić opinii publicznej przejrzyste dane i analizy. W tym samym kontekście, europejscy oraz krajowi decydenci powinni zwrócić szczególną uwagę na takie aspekty jak spójność polityk UE, harmonizację ustawodawstw krajowych w ramach UE oraz zharmonizowanie europejskich i światowych norm (np. WTO).

3.9 Świadomość społeczna będzie wspierać porozumienie oraz poparcie opinii publicznej. Polityka przemysłowa nie może zostać ograniczona do wybranych grup ludzi, którzy są bezpośrednio zaangażowani, albo w sferze rządowej, albo w sferze przedsiębiorstw. Ta kwestia dotyczy całego społeczeństwa. Zdrowie europejskiego przemysłu wytwórczego służy interesowi ogółu. We wszystkich dziedzinach pokrewnych należy czynić wysiłki w celu promocji jego wizerunku, np. w dziedzinie edukacji — nie tylko zawodowej, ale także ogólnej, w celu zachęcania do rozwijania umiejętności technicznych.

3.10 Należy pilnie uzmysłowić opinii publicznej ścisłe powiązania między przemysłowymi łańcuchami tworzenia wartości dodanej. Na przykład cały przemysł przetwórstwa stali aż do przemysłu samochodowego jest zależny od wystarczających i tanich dostaw stali, której produkcja z kolei zależy od wystarczających i tanich dostaw surowców.

3.11 Wiąże się z tym bezpośrednio potrzeba wyjaśnienia wzajemnych relacji między przemysłem a usługami. Gospodarka naprawdę zmierza w stronę przemysłu usługowego, jednak wiele usług zależy bezpośrednio od przemysłu z uwagi na nabywanie towarów u zewnętrznych kontrahentów i tak będzie zresztą nadal. Z drugiej strony zaawansowane usługi mają pierwszorzędne znaczenie dla uzyskania wysokiej jakości i zaawansowanej technologii w przemyśle. Są one wzajemnie ze sobą powiązane na wiele sposobów. Przy dzisiejszej dynamice zanika linia podziału między przemysłem a usługami.

3.12 EKES jest zdania, że Komisja musi odegrać aktywną rolę w tym procesie. Włączenie polityki przemysłowej do porządku dziennego samo w sobie służy celowi uświadamiania. Jednakże można zrobić o wiele więcej. Po pierwsze należy poprawić analizy, dane, oraz stosowne publikacje w zakresie:

- Europy przemysłowej, zarówno w dziedzinie wydajności, jak i zatrudnienia;

- poszczególnych sektorów i klastrów;
- wzajemnego oddziaływania przemysłu i usług;
- wzajemnych powiązań technologicznych;
- rozwoju samego przemysłu usługowego;
- porównań z resztą świata.

3.13 Analizy te powinny uwzględniać również różnice strukturalne w Państwach Członkowskich, ponieważ niektóre kraje i regiony posiadają silniejszą bazę przemysłową niż inne. Dogłębna wiedza na temat głównych sektorów przemysłowych poprawi obiektywizm dyskusji na temat tendencji w gospodarce światowej oraz skutków jej dynamiki.

3.14 Prawidłowe dane są podstawą tworzenia każdej polityki sektorowej. Wiele badań zostało przeprowadzonych już przez przedsiębiorstwa, na zlecenie rządów centralnych oraz na szczeblu akademickim⁽¹²⁾. EKES opowiada się za zebraniem wyników tych badań na szczeblu UE przy wsparciu Eurostatu w celu stworzenia niezawodnej i dynamicznej europejskiej bazy danych na temat przemysłu i usług, oraz w celu dokonania analizy SWOT. Zrozumiałe i jasne statystyki dadzą spójny obraz zachodzących zmian. 50-letnie statystyki EWWiS prowadzone przez Eurostat mogłyby po dokonaniu odpowiednich dostosowań posłużyć tu jako przykład.

3.15 Komisja słusznie kładzie nacisk na zintegrowane podejście do polityk, takich jak krajowe systemy podatku dochodowego od osób prawnych, formalności podatkowe, normy, handel, własność intelektualna, badania i rozwój, środowisko naturalne, rynek pracy, szkolenia i edukacja. Cel ten, który zresztą nie tylko na szczeblu europejskim, lecz także w niektórych Państwach Członkowskich przez dłuższy czas pozostawał nieosiągnięty, EKES przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem.

3.16 Nie po raz pierwszy zalecane jest podejście zintegrowane. Podejście takie jest niestety bardzo trudno urzeczywistnić w skomplikowanym środowisku, w którym instytucje UE muszą dojść do porozumienia z 25 Państwami Członkowskimi. Stosownym rozwiązaniem byłoby określenie przez Radę ds. Konkurencyjności wraz z Komisją średnioterminowego planu działania, który byłby corocznie poddawany ocenie⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Bardzo interesującym przykładem jest studium „Znaczenie konkurencyjnego przemysłu wytwórczego dla rozwoju sektora usług”, Brema, grudzień 2003. Można się z nim zapoznać na następującej stronie <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/bestellservice,did=31812,render=renderPrint.html>

⁽¹³⁾ Ten cel jest bezpośrednio związany ze skutecznym zarządzaniem gospodarczym. Znaczenie jasnych i przejrzystych ram, w szczególności w odniesieniu do Rady ds. Konkurencyjności, zostało podkreślone w opinii EKES w sprawie poprawy ładu gospodarczego w UE.

3.17 Konieczne jest także, aby w tym planie działania każda polityka mająca wpływ na konkurencyjność przemysłu brała pod uwagę różne cele polityki UE w zrównoważony sposób. Nie zawsze miało to miejsce w przeszłości⁽¹⁴⁾. Potrzebne jest zatem lepsze wykorzystanie synergii pomiędzy politykami Wspólnoty.

3.18 Należy się spodziewać, że w trakcie dyskusji nad regulaminem oraz średnioterminowym planem i ich zatwierdzenia przez Radę ds. Konkurencyjności podobne wzory zostaną wprowadzone w Państwach Członkowskich, zarówno w zakresie przemysłu jako całości, jak również w zakresie zagadnień, za które Państwa Członkowskie są same odpowiedzialne. Umocni to także wpływ ministerstw odpowiedzialnych za interesy przemysłowe w Państwach Członkowskich.

3.19 Udoskonalenie ram regulacyjnych wpływa między innymi na uproszczenie i skuteczne prawodawstwo na szczeblu UE. Z pewnością nie może się ono ograniczać do nowych regulacji. „Lepsze prawodawstwo” — hasło to jest zarówno związane z przeszłością, jak i przyszłością. Należy podążać śladem propozycji Prezydencji holenderskiej, aby zwrócić większą uwagę na uproszczenie ustawodawstwa oraz zmniejszenie ciężarów administracyjnych⁽¹⁵⁾. Konieczne jest koordynowanie dyrektyw i rozporządzeń o celach ogólnych (polityki horyzontalne), np. dotyczących bezpieczeństwa przemysłowego, oszczędności energii, odpadów itp., ponieważ są one wzajemnie powiązane, a czasami ich skutki są sprzeczne. Dyrektywy dotyczące środowiska naturalnego są obszarem szczególnym. Z uwagi na to, że dyrektywy te skupiają się głównie na celach bez harmonizacji procedur wykonawczych, ich niejednolite zastosowanie przez państwa członkowskie może doprowadzić do zachwiania rynków. Ocena skutków oraz realizacja mają największe znaczenie, ponieważ wiarygodność polityk zależy od ich skuteczności.

3.20 Niektóre aspekty mają szczególne znaczenie dla nowych Państw Członkowskich, które nie mogą się ograniczać do przyjmowania zagranicznych inwestycji z powodu kosztów; w celu umocnienia stabilnych możliwości swoich gospodarek będą one musiały także zdywersyfikować swój własny profil przemysłowy. Stoją przed nimi duże wyzwania, m.in. poprawa polityki ochrony środowiska, skupienie się na kształceniu oraz podnoszeniu kwalifikacji, a także włączenie wszystkich zainteresowanych w dziedzinie przemysłu poprzez m.in. sektorowy dialog społeczny.

3.21 Trzeba będzie wzmocnić monitorowanie rynku w odniesieniu do produktów pochodzących spoza UE. Uczciwą konkurencję można zapewnić jedynie wówczas, jeżeli na całym świecie będą obowiązywać równe reguły gry. W związku z tym EKES wzywa Komisję do wzmożenia wysiłków w celu zapewnienia, by wszystkie podmioty działające w świecie przestrzegały właściwe normy w zakresie zatrudnienia, środowiska i handlu.

⁽¹⁴⁾ Por. również przemówienie **Liikanena** z dnia 27 maja na temat aktywnej polityki przemysłowej (por. przypis nr 4).

⁽¹⁵⁾ Zob. także COM(2004) 274, rozdział 5, str. 39.

3.22 Kolejnym ważnym elementem polityki przemysłowej jest zapewnienie równych warunków w zakresie handlu na całym świecie. Komisja Europejska powinna systematycznie i szczegółowo monitorować zakłócające konkurencję praktyki w krajach trzecich, takie jak pomoc państwowa i dumping. Po spełnieniu odpowiednich kryteriów należy konsekwentnie wprowadzić środki polityki handlowej.

3.23 Oprócz „poprawy ustawodawstwa” oraz wspierania synergii pomiędzy politykami wspólnotowymi trzecim filarem polityki przemysłowej „nowego stylu” jest podejście sektorowe oparte na dostosowaniu rynku oraz rynkach otwartych, a także zgodne z pożądanymi politykami horyzontalnymi. EKES w pełni akceptuje ten cel, który w praktyce jest zresztą realizowany. Ponieważ podejście sektorowe skupia się na szczególnych cechach oraz rozwoju poszczególnych sektorów, może być ono także korzystne dla pozostałych dwóch filarów, czyli „poprawy ustawodawstwa” oraz wspierania synergii między politykami UE. Polityka ochrony środowiska, kształcenie zawodowe oraz programy badawczo-rozwojowe mogą zostać sformułowane i wprowadzone bardziej skutecznie, jeżeli będą trwale włączone do sektorowego podejścia.

3.24 Analizy sektorowe ukąż dynamikę rozwoju w kontekście światowym. Będą musiały przedstawić obraz europejskiego przemysłu w perspektywie innych partnerów i konkurentów na scenie światowej. Ukążą wzajemne oddziaływanie przemysłu i usług. W odpowiedni sposób wezmą też pod uwagę aspekty społeczne, takie jak stosunki przemysłowe i zatrudnienie. Oprócz tego analizy sektorowe będą także służyć zidentyfikowaniu barier, jakie napotykają przedsiębiorcy w wyniku szczególnych przepisów i prawodawstwa UE. Należy zatem częściej zasięgać opinii przedsiębiorstw na wczesnym etapie — po dokonaniu oceny oddziaływania — w celu określenia pożądaných zasad i procedur na szczeblu UE.

3.25 W związku z tym należy poszerzyć metodologię Komisji w zakresie podejścia do problemów konkurencyjności w oparciu o analizy, konsultacje i działania (str.19). Komisja słusznie przywołuje G10, STAR 21 oraz LeaderShip jako przykłady.

3.26 Obrazowym przykładem jest LeaderShip 2015⁽¹⁶⁾ — pod warunkiem, że zostanie prawidłowo zrealizowany. Jego celem jest zapewnienie korzystnej przyszłości dla przemysłu stocznioowego UE na otwartym rynku. Połączył on Komisję z europejskim światem gospodarki i doprowadził do wspólnego zidentyfikowania problemów. Zostało w nim określonych osiem obszarów działania, które powinny zostać podjęte przez przemysł bądź przez Komisję. Stanowi to podstawę dla owoc-

negu dialogu z partnerami społecznymi na temat procesu modernizacji.

3.27 Inne sektory mogą wziąć przykład. Nie ma jednolitego wzoru dla wszystkich. Ponieważ włączone zostały również same Państwa Członkowskie i ich polityki, to byłoby wskazane, by dostosowane do potrzeb rozwiązania będące wynikiem analiz sektorowych skutkowały zaangażowaniem przemysłu, jak i Komisji oraz Państw Członkowskich. Co się tyczy Państw Członkowskich, takie zaangażowanie może przyczynić się do promocji wymiany doświadczeń i przykładów najlepszej praktyki. Zdaniem EKES korzystnym rozwiązaniem byłyby sektorowe centra monitorowania na szczeblu UE, należałoby je więc tworzyć.

3.28 Z uwagi na niezmiernie ważny aspekt „wiedzy” oraz prac badawczo-rozwojowych, a także z uwagi na zjawisko światowej mobilności osób o wysokich kwalifikacjach („*brain mobility*”) (naukowców, badaczy, menedżerów, ekspertów) EKES mocno popiera tworzenie platform technologicznych, w których oczekuje się aktywnego udziału sektorów przemysłowych i przedsiębiorstw. Nie mogą się one jednak ograniczać tylko do samych przedsiębiorstw, lecz muszą także objąć inne kluczowe podmioty jak np. wiodące instytuty technologiczne i uniwersytety. Platformy te mogą się także przyczynić do tworzenia nowych partnerstw publiczno-prywatnych w Europie.⁽¹⁷⁾

3.29 Konieczne jest stworzenie europejskiego środowiska dla wiedzy pochodzącej z efektywnej współpracy pomiędzy szkołami wyższymi, instytutami technologicznymi i przemysłem w celu wspierania stosowanej technologii. Należy wziąć pod uwagę cechy charakterystyczne sektorów. Ponadto organizowaniu gospodarki opartej na wiedzy muszą towarzyszyć instrumenty potrzebne do kształcenia ustawicznego, które także powinno być podejmowane przez szkoły wyższe i podobne instytucje. Mogą temu sprzyjać sygnały z poszczególnych sektorów. Należy przy tym wzmocnić rolę zarządzania kadrami wysoko wykwalifikowanymi i kierowniczymi, mając na celu ich mobilność w granicach Unii Europejskiej.

3.30 W związku z tym oraz w odpowiedzi na projekty pojawiające się wszędzie na świecie należy przedstawiać istotne inicjatywy w celu osiągnięcia synergii między różnymi sektorami (np. Galileo, przemysł obronny) oraz w celu stymulowania współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi i przemysłem, tworząc niezbędne warunki dla powstawania ugrupowań (np. Airbus) i klastrów. Te ostatnie muszą propagować konkurencyjność, a także sprzyjać spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.⁽¹⁸⁾

⁽¹⁶⁾ Zob. dokument Komisji COM(2003) 717 final oraz odpowiednie opinie EKES: Dz.U. C 241 z 28.9.2004.

⁽¹⁷⁾ Odnośnie platform technologicznych zob. dodatkowe opinie CCMI w sprawie komunikatu Komisji „Nauka i technologia, klucz do przyszłości Europy – wytyczne dotyczące wspierania badań w Unii Europejskiej” (COM(2004) 353 fin), CCMI/015; sprawozdawca: Joost Van Iersel.

⁽¹⁸⁾ Zob. opinia EKES w sprawie przemian przemysłowych i gospodarczych, spójności gospodarczej i społecznej Dz.U. C 241 z 28.9.2004, w szczególności punkty 1.4, 3 i 10.i,

3.31 Zasoby ludzkie nabierają zasadniczego znaczenia bardziej niż kiedykolwiek. W bieżącym procesie przemian przemysłowych jest to oczywiście odpowiedzialność zarówno kierownictwa, jak i pracowników oraz ich organizacji. Implikuje to między innymi nacisk na jakość, profesjonalizację, kwalifikacje i motywację. ⁽¹⁹⁾

3.32 W tym zakresie należy wziąć pod uwagę, że młodzi ludzie zniechęcili się do idei pracy w przemyśle ze względu na brak jego pozytywnego wizerunku. A to doprowadziło między innymi do niedostatku pracowników wyspecjalizowanych.

3.33 Oprócz tego EKES wskazuje na to, że w ramach pożądanego podejścia sektorowego sektorowe dialogi społeczne umocnią zaangażowanie pracowników i ich organizacji pod kątem dostosowania i jakości. Odpowiednia do potrzeb polityka na poziomie sektorowym będzie także wspierać dyskusje pomiędzy partnerami społecznymi na temat szczególnych wymogów dotyczących umiejętności, możliwości dostosowawczych i zdolności pracowników.

3.34 Aby wesprzeć wprowadzenie szczególnych działań opartych na analizach sektorowych, każde musi zostać rozpatrzone w Radzie ds. Konkurencyjności. Według EKES to właśnie ta Rada sektorowa powinna odegrać rolę decyzyjną w polityce przemysłowej „nowego stylu”, tworząc ogólną platformę dla zainteresowanych stron. Odpowiednie analizy sektorowe prowadzone przez Komisję i Radę oraz negocjacje dotyczące środków, jakie należy podjąć w wyżej wymienionych dziedzinach, umocnią także zaangażowanie administracji krajowych, które wraz z przedsiębiorstwami odgrywają istotną rolę w tworzeniu środowiska zorientowanego przyszłościowo.

3.35 W takim środowisku i przy takim podejściu nie ma miejsca na politykę „wyboru zwycięzców”, jak słusznie stwierdził były Komisarz Liikanen. To samo dotyczy „krajowych zwycięzców”. ⁽²⁰⁾ Inaczej cała debata na temat polityki przemysłowej „nowego stylu” stałaby się na błędnej podstawie. Celem jest popieranie klimatu zachęcającego do podejmowania ryzyka przez przemysł europejski. O wiele bardziej stosowna jest polityka umacniania i popierania zwycięzców. ⁽²¹⁾ Należy (ponownie) zbadać finansowe i pozafinansowe instrumenty służące do realizacji tego celu.

4. Wnioski szczegółowe

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji (w szczególności komisarza Liikanena oraz Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw), aby przywrócić „polityce przemysłowej” priorytetowe znaczenie w agendzie UE, obok polityk horyzontalnych. Ta inicjatywa odpowiada postępowi w różnych

Państwach Członkowskich i może promować wspólny punkt widzenia w tej dziedzinie w całej Unii. Przyczyni się to do lepszego określenia sposobów i środków wzmocnienia europejskiej konkurencyjności. Można mieć nadzieję, że pomoże ona również określić właściwe i konkretne cele w przeglądnym śródkresowym Strategii Lizbońskiej w 2005 r.

4.2 EKES zauważa, że w świetle polityki przemysłowej „nowego stylu”, istnieje pilna potrzeba budząca zaufanie ram instytucjonalnych dotyczących właściwego podziału zadań w granicach Unii — kto jest odpowiedzialny, za co i kiedy? — oraz wprowadzania w Państwach Członkowskich celów i dyrektyw, ustalonych przez Radę Europejską oraz różne organy Rady. ⁽²²⁾

4.3 EKES popiera trzy elementy polityki przemysłowej „nowego stylu”: lepszą regulację, wspieranie współdziałania pomiędzy różnymi politykami wspólnotowymi oraz rozwój wymiaru sektorowego. Mając na uwadze jawność i widoczność pożądana jest lepsza koordynacja w Komisji (m. in. pod egidą Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw) i w Radzie Ministrów. Lepsza koordynacja musi poza tym doprowadzić również do pilnie potrzebnych i owocnych synergii poszczególnych polityk. W tym celu najlepszy byłby średnioterminowy plan działania zatwierdzony przez Komisję oraz Radę ds. Konkurencyjności podlegający corocznej ocenie.

4.4 Komitet popiera analizę i liczne zalecenia zawarte w raporcie „Wyzwanie 'Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia'” ⁽²³⁾. Niestety raport nie wspomina o polityce przemysłowej „nowego stylu” jako przydatnego narzędzia w obliczu wyzwań, jakie stawiają przed nami międzynarodowe rynki. W raporcie należało szczególnie podkreślić podejście sektorowe i konieczność ściśle skoordynowanej polityki w tym zakresie. EKES wspiera propozycję narodowych planów działań. W celu zwiększenia efektów zarówno tych planów działań jak i polityk unijnych muszą być one odpowiednio skoordynowane przez Radę ds. Konkurencyjności. EKES apeluje z naciskiem o uwzględnienie tych elementów w ramach przygotowywania śródkresowej ocen Strategii Lizbońskiej w marcu 2005 r.

4.5 EKES podkreśla potrzebę podnoszenia świadomości, która jest niezbędna dla porozumienia i wsparcia opinii publicznej. Musi być jasne, że społeczeństwo europejskie jako całość włączone jest w tę światową przemianę przemysłową, która wymaga wysiłku w o wiele szerszym zakresie, niż tylko biznesowy.

⁽¹⁹⁾ Zob. opinia EKES w sprawie „Przemiany w przemyśle: obecna sytuacja i perspektywy, podejście ogólne” Dz.U. C 10 z 14.1.2004, pkt 2.2.2.14 oraz 3.9.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 5.

⁽²¹⁾ Ibidem.

⁽²²⁾ Por. Opinia EKES w sprawie „lepszego zarządzania gospodarczego w UE” Dz.U. C 74 z 23.3.2005.

⁽²³⁾ „Sprostać wyzwaniu: wyzwanie Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, raport Grupy Ekspertów Wysokiej Szczebla pod przewodnictwem Wima Koka, listopad 2004 r.

4.6 EKES uważa, że analizy sektorowe mogą i będą pozytywnie się przyczyniać do lepszego zrozumienia zachodzących zjawisk. Będą one również sprzyjać bliższej współpracy między stroną publiczną i prywatną, jak również podejściu dobranemu do potrzeb i pożądanemu dostosowaniu polityk na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym w celu promowania tworzenia nowych możliwości, oraz, w związku z tym, przyczynienia się do wykonania Strategii Lizbońskiej. Ramy sektorowe są także właściwym miejscem dialogu społecznego, którego celem jest wspieranie powszechnego zaangażowania oraz poprawa jakości zasobów ludzkich.

4.7 Tego rodzaju podejście sektorowe w coraz większym stopniu wymaga wiedzy na temat światowych tendencji oraz

przemian przemysłowych w ramach służb Komisji. EKES zdecydowanie zaleca, aby urzędnicy Komisji pogłębili swoją wiedzę praktyczną na temat zagrożeń w sektorze prywatnym. KKPP oraz Europejskie Centrum Monitorowania Zmian mogą przyczynić się do analiz sektorowych jako partnerzy konsultacyjni, nie ingerując w rolę roli podmiotów społecznych.

4.8 Biorąc pod uwagę rozwój sytuacji w innych dużych regionach świata — koszty, uprawnienia oraz ich połączenie — czynnikami decyzyjnymi dla europejskiej konkurencyjności są wiedza, jakość — zarówno samych przedsiębiorstw, jak i zasobów ludzkich oraz umiejętności, jak również właściwa organizacja. W tych dziedzinach polityka i środki mające na uwadze przyszłość będą mieć znaczenie decydujące.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie wprowadzania w życie zasady równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy

(COM(2004) 279 końcowy — 2004/0084 (COD))

(2005/C 157/14)

18 maja 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczącej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię dnia 25 listopada 2004 r. Sprawozdawcą była **Madi Sharma**.

Na 413 sesji plenarnej w dn. 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2004 r.) Komitet, stosunkiem głosów 146 do 1 przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Zasadniczym celem propozycji jest zwiększenie przejrzystości i jasności ustawodawstwa dotyczącego równego traktowania, a także ułatwienie jego skutecznego wdrażania i stosowania poprzez wzmocnienie istniejących przepisów prawnych i niedopuszczenie do regresji. Istnieje potrzeba jednego aktu prawnego, posiadającego jasną strukturę, przystępnego i czytelnego po to, by wspierać realizację celów społeczno-gospodarczych Wspólnoty, które polegają na zwiększeniu zatrudnienia kobiet i poprawie warunków ich pracy.

1.2 Połączenie przepisów dyrektyw dotyczących dostępu do zatrudnienia, równej płacy, bezpieczeństwa socjalnego związanego z zatrudnieniem oraz ciężaru dowodu, stwarza szansę na przedstawienie jednego, spójnego dokumentu, wolnego od sprzecznych definicji. Propozycja uwzględnia ostatnie zmiany w orzecznictwie europejskim poprzez uaktualnienie istnieją-

cego prawa wtórnego zgodnie z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które doprecyzowały i rozwinęły pojęcie równości. Pozwala ona także na zapewnienie wysokiego stopnia pewności prawnej poprzez tematyczne zebranie i uporządkowanie przepisów dyrektyw — w nowym kontekście politycznym, przedstawiającym Unię jako instytucję otwartą, zrozumiałą i mającą znaczenie dla codziennego życia.

1.3 Obecna dyrektywa ma zastosowanie do osób aktywnych zawodowo, w tym samozatrudnionych, osób, których działalność zawodowa została przerwana wskutek choroby, macierzyństwa, wypadku lub niezamierzonego bezrobocia, poszukujących pracy, pracowników emerytowanych i niepełnosprawnych, a także osób zgłaszających roszczenia oparte o prawa takich pracowników, zgodnie z krajowym prawem i/lub praktyką.

2. Kontekst

2.1 Traktat Amsterdamski wzmocnił kompetencje Wspólnoty w zakresie równości kobiet i mężczyzn oraz ustanowił cel zniesienia nierówności we wszystkich sferach życia obywatelskiego oraz promowania równości płci. Nierówne traktowanie nie tylko narusza jedną z fundamentalnych zasad, na której opiera się Unia Europejska, ale także działa jako czynnik ograniczający wzrost gospodarczy i dobrobyt gospodarki narodowej.

2.2 Równe traktowanie jest zasadniczym warunkiem, determinującym osiągnięcie przez UE celów wzrostu oraz trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i w dziedzinie środowiska naturalnego. Europa będzie musiała bardziej niż kiedykolwiek wcześniej liczyć na większy udział kobiet w odsetku ludności aktywnej zawodowo, co można osiągnąć jedynie poprzez ustanowienie minimalnych praw, jednakowych dla wszystkich.

2.3 Przeprowadzone badania pokazują, iż dyskryminacja ze względu na płeć a także brak konkretnego wsparcia dla pracowników posiadających obowiązki rodzinne, stanowią znaczną barierę, przede wszystkim ograniczającą wzrost zatrudnienia kobiet.

2.4 Kierunek zmian w ustawodawstwie oraz równe traktowanie mężczyzn i kobiet

Równe traktowanie mężczyzn i kobiet ma zasadnicze znaczenie w świetle społecznej koncepcji Wspólnoty Europejskiej. Już w roku 1976 zasada równej płacy dla mężczyzn i kobiet zapisana w art. 119 EWG (art. 141 WE) została określona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości jako jedna z fundamentalnych zasad prawa wspólnotowego⁽¹⁾.

— Pierwsza dyrektywa w sprawie równego traktowania została uchwalona w roku 1975 i odnosi się do kwestii równej płacy⁽²⁾.

— W roku 1976 przyjęto dyrektywę w sprawie równego traktowania w zatrudnieniu⁽³⁾. Dyrektywa ta została znacznie zmieniona w roku 2002 przez dyrektywę 2002/73, która definiuje pojęcia „molestowania” i „molestowania seksualnego”⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Orzeczenie TS z 8.4.1976 – sprawa C-43/75 Defrenne II, ECR 1976, s. 455.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet.

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

— W roku 1978 przyjęto dyrektywę dotyczącą ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego⁽⁵⁾.

— W roku 1986 przyjęto dyrektywę wprowadzającą zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników⁽⁶⁾. Dyrektywa ta uległa później nowelizacji⁽⁷⁾.

— W roku 1986 przyjęto także dyrektywę w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, wraz z przepisami w zakresie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa⁽⁸⁾.

— W roku 1992 przyjęto dyrektywę w sprawie ochrony ciężarnych pracownic, jako instrument na rzecz zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, określając ustawowe prawo do urlopu macierzyńskiego na co najmniej 14 tygodni, urlopu na badania prenatalne i ochrony przed zwolnieniem z pracy⁽⁹⁾.

— W roku 1995 została zawarta umowa ramowa dotycząca urlopu rodzicielskiego przez międzybranżowe organizacje na szczeblu europejskim, którą później przyjęto w formie dyrektywy; stwierdza ona, iż równe traktowanie oznacza także stosowanie środków na rzecz mężczyzn oraz uznaje znaczenie roli ojców w wychowaniu dzieci⁽¹⁰⁾. Zakres tej dyrektywy został później zmieniony i rozszerzony na Wielką Brytanię⁽¹¹⁾.

— W roku 1997 przyjęto dyrektywę dotyczącą ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć⁽¹²⁾. Później objęto nią także Wielką Brytanię⁽¹³⁾.

⁽⁵⁾ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Rady 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. zmieniająca dyrektywę 86/378/EWG z 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa.

⁽⁹⁾ Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Rady 97/75/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. zmieniająca i rozszerzająca na Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dyrektywę 96/34/WE w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/.

⁽¹²⁾ Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć.

⁽¹³⁾ Dyrektywa Rady 98/52/WE z 13 lipca 1998 r. sprawie rozszerzenia dyrektywy 97/80/WE dotyczącej ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć na Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości zawsze odgrywał znaczącą rolę w skutecznym zwalczaniu dyskryminacji kobiet w zatrudnieniu. Trybunał dokonuje interpretacji prawa wspólnotowego i w sposób naturalny rozwija niepełne pojęcia prawne relatywnie młodego ustawodawstwa wspólnotowego w spójny system prawa⁽¹⁾. W dziedzinie równości szans, Trybunał w przeważającej mierze odwoływał się do koncepcji dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej w skutecznym stosowaniu przepisów prawnych dotyczących równego traktowania⁽²⁾ i jasno stwierdził, iż ochrona przed dyskryminacją ze względu na płeć odnosi się także do mężczyzn⁽³⁾.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES gratuluje Komisji dokonanych prac w kierunku uproszczenia i nadania bardziej przystępnej formy dyrektywom w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn. Równość taka stanowi zasadnicze prawo we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego, zatem ustawodawstwo musi być jasne i czytelne dla wszystkich.

3.2 W ciągu trzydziestoletniego procesu tworzenia przepisów prawnych w zakresie równości płci, powstało dwanaście dyrektyw; Komitet przyjmuje do wiadomości, że Komisja połączyła siedem z tych dyrektyw, których wspólnym mianownikiem jest kwestia równego traktowania, w jedną, zredagowaną na nowo⁽⁴⁾. Komisja zdecydowała się podjąć nowej redakcji tych siedmiu dyrektyw, ponieważ mają one wiele wspólnych wątków, co powoduje, że ich postanowienia powtarzają się lub dublują oraz że brak jest pewnej spójności w definicjach.

3.3 Nowa redakcja uaktualnia, doprecyzowuje i upraszcza te siedem dyrektyw w jeden dokument, w ten sposób ograniczając całkowitą objętość tekstów i wprowadzając jednolitość w definicjach, w tym pojęciach dyskryminacji pośredniej, bezpośredniej i molestowania. Komitet z zadowoleniem przyjmuje to przedsięwzięcie, w aspekcie rozszerzenia Unii oraz biorąc pod uwagę zwiększenie zaangażowania Komisji w tworzenie lepszych uregulowań prawnych.

3.4 Komitet zauważa, iż nowa redakcja nie obejmuje pięciu dyrektyw dotyczących równości kobiet i mężczyzn, ze względu na to, iż nie mają one wspólnych odniesień⁽⁵⁾. Są to dwie dyrektywy w sprawie praw rodzicielskich, które zostały stworzone wraz z organizacjami pracodawców i pracowników i

które nie są uznawane jako mające związek z dziedziną równego traktowania; dyrektywa w sprawie urlopu macierzyńskiego i praw karmiących matek, która podlega ustawodawstwu w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego; dyrektywa w sprawie równego traktowania w sprawach zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywa w sprawie ochrony praw kobiet działających na własny rachunek, także w rolnictwie.

3.5 Komitet popiera stanowisko Komisji, iż uwzględnienie powyższych dyrektyw skomplikowałoby i wydłużyło nowo zredagowaną dyrektywę. Jednakże EKES pragnie zwrócić uwagę na dyrektywę 86/613/EWG⁽⁶⁾, która według niego wymaga szybko nowej redakcji, biorąc pod uwagę liczbę kobiet pracujących na własny rachunek i zatrudnionych w rolnictwie. Według EKES, wspomniany akt prawny posiada słabości pod względem treści i nie gwarantuje wystarczającej ochrony takim kobietom. Jako że ma on znaczenie dla celów lizbońskich, istnieje pilna potrzeba jego aktualizacji.

3.6 Komisja wprowadziła dwa uzupełnienia do dyrektyw, odzwierciedlające ustanowione orzecznictwo, co zatem zwiększa klarowność istniejących przepisów prawnych. Uzupełnienia te dotyczą równej płacy (art. 4) oraz systemów emerytalnych pracowników służby cywilnej (art. 6)⁽⁷⁾. EKES zauważa, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości odgrywa zasadniczą rolę w procesie wzmocnienia prawa europejskiego. Włączenie praktyki sądowej do nowo zredagowanej wersji dyrektywy służy zwiększeniu przejrzystości i jej celowości.

3.7 Kodyfikacja ma charakter techniczny, a Komisja stwierdziła, że treść dyrektyw nie została zmodyfikowana co do treści, poza włączeniem art. 21, dotyczącego ustanowienia organów na rzecz promocji równego traktowania w „przepisach horyzontalnych” tytułu III. Wprowadzenie „przepisów horyzontalnych” w całej dyrektywie zwiększa, chociaż tylko marginalnie, uprawnienia organów ds. równości poprzez rozszerzenie zakresu jej stosowania. Może to stworzyć szanse na dalsze zwiększenie tych uprawnień w późniejszym czasie. EKES podkreśla, że chociaż treść dyrektyw nie została zmieniona, ich uaktualnienie, wraz z wynikającym z nich orzecznictwem sądowym, mogą pociągnąć za sobą zmiany w dłuższym horyzoncie czasowym.

⁽¹⁾ Streinz, *Europarecht*, czwarte wydanie, Heidelberg 1999, ust. 494.

⁽²⁾ Od orzeczeń w sprawach TS C-96/80 Jenkins, C-170/84 Bilka v Weber von Hartz, C-171/88 Rinner-Kühn i C-184/89 Nimz v Freie und Hansestadt Hamburg.

⁽³⁾ Sprawy TS C-450/93 Kalanke; C-409/95 Marschall.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 75/117/EWG, Dyrektywa Rady 76/207/EWG, Dyrektywa Rady 86/378/EWG, Dyrektywa Rady 96/97/WE, Dyrektywa Rady 97/80/WE, Dyrektywa Rady 98/52/WE, Dyrektywa 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

⁽⁵⁾ Dyrektywa Rady 79/7/EWG, Dyrektywa Rady 86/613/EWG, Dyrektywa Rady 92/85/EWG, Dyrektywa Rady 96/34/WE, Dyrektywa Rady 97/75/WE.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa.

⁽⁷⁾ Art. 4 w nowej dyrektywie stwierdza, że, zgodnie z Trybunałem „w brzmieniu art. 141 ust. 1 WE (...) nie ma nic, co by sugerowało, że stosowność tego przepisu jest ograniczona do sytuacji, w której mężczyźni i kobiety pracują dla tego samego pracodawcy” podczas gdy art. 6 wyjaśnia, iż także stosuje się do systemów społecznego zabezpieczenia dotyczących konkretnej kategorii urzędników służb cywilnych, jeżeli dane świadczenia są płacone z tytułu stosunku pracy, jeżeli bezpośrednio odnoszą się do zakońzonego okresu pracy oraz jeżeli ich kwota jest obliczana od ostatniego wynagrodzenia.

4. Wnioski

4.1 Zasada równości płci jest oparta na trzydziestoletnim ustawodawstwie; mimo że EKES pochwała Komisję za podjęcie się zadania uproszczenia i zwiększenia przejrzystości i czytelności dyrektywy, uważa on, iż zaprowadzenie prawdziwej równości w Europie nie jest możliwe bez podjęcia działań przez Państwa Członkowskie na rzecz równego traktowania mężczyzn i kobiet. Komitet uważa, że konkretnym sposobem na osiągnięcie postępu jest wymiana informacji na temat dobrych praktyk, ich promowanie oraz rozszerzenie dialogu społecznego w tej dziedzinie, a także w pełni uznać podstawową rolę partnerów społecznych, zwracając uwagę na

ich działalność w ramach programu prac europejskich partnerów społecznych na lata 2003-2005. Komisja musi zatem zrobić więcej na rzecz promocji równego traktowania, równości szans i roli kobiet w gospodarce europejskiej celem realizacji założeń lizbońskich.

4.2 EKES zwraca się do Komisji o zachęcenie Państw Członkowskich do przygotowania publikacji, przedstawiającej główne elementy dyrektyw w sprawie równości szans kobiet i mężczyzn, tak jak zostały one wdrożone do ustawodawstwa krajowego, obowiązków pracodawców i praw pracowników, celem wyeliminowania niewiedzy w zakresie równego traktowania i zwiększenia korzyści dla gospodarki.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Badanie zależności między migracją legalną a nielegalną

(COM(2004) 412 końcowy)

(2005/C 157/15)

Dnia 4 czerwca 2004 r., Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 24 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños.

Na 413 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 15 i 16 grudnia 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 0, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Streszczenie Komunikatu

1.1 Rada Europejska na posiedzeniu w Salonikach w lipcu 2003 roku podkreśliła potrzebę dokonania przeglądu środków prawnych UE dotyczących obywateli państw trzecich migrujących do Unii, uwzględniając możliwości przyjmowania ich przez Państwa Członkowskie, w ramach rozszerzonej współpracy z krajami pochodzenia. Komisja przedstawiła wyniki badań zamówionych przez Radę Europejską na temat zależności między migracją legalną a nielegalną. Dotyczą one kwestii, czy legalne drogi przyjmowania imigrantów ograniczą motywy nielegalnej migracji. W następstwie niniejszego komunikatu, Komisja przedstawi Zieloną Księgę w sprawie legalnych dróg imigracji.

1.2 **W pierwszej części**, Komisja dokonuje przeglądu istniejących legalnych dróg migracji za pracę. Przyjmowanie obywateli państw trzecich do celu podjęcia przez nich pracy jest regulowane przez ustawodawstwo obowiązujące w każdym

Państwie Członkowskim, które znacznie się różni między państwami. Niektóre państwa zamknęły swoje granice przed migracją za pracę, podczas gdy polityka innych dopuszcza wjazd na terytorium państwa napływowych pracowników, jeżeli posiadają oni ofertę pracy, z zachowaniem zasady preferencji krajowych. Niektóre państwa przyjmują również pracowników pracujących na własny rachunek. Większość migrantów zarobkowych zostaje początkowo wpuszczona na podstawie tymczasowego zezwolenia na pobyt ważnego przez okres od roku do pięciu lat.

1.3 Ilość imigrantów zarobkowych przyjmowanych przez państwa w danym roku jest również ustalana za pomocą bardzo różnych metod. Niektóre państwa przyjmują jedynie wysoko wykwalifikowanych pracowników (na przykład niemiecki system Zielonej Karty oraz program wysoko wykwalifikowanych migrantów Zjednoczonego Królestwa). Inne (duża ilość państw południowoeuropejskich) przyjmują również

mniej wykwalifikowanych pracowników na podstawie szerokiej gamy procedur. Niektóre państwa, tak jak Włochy, używają systemu kontyngentów. Inne, tak jak Hiszpania, mają nawet podpisane porozumienia dwustronne z niektórymi państwami w celu umożliwienia przyjęcia ich obywateli. Komunikat Komisji dokonuje przeglądu różnych instrumentów wykorzystywanych do zarządzania imigracją.

1.4 Komisja analizuje również środki regulujące przyjęte w różnych krajach, takich jak np. Belgia. Z jednej strony, środki te są uznawane za korzystne, ponieważ pozwalają na integrację imigrantów ze społeczeństwem i zapobiegają wyzyskiwaniu ich w miejscu pracy, ale z drugiej strony, są krytykowane, ponieważ stanowią zachętę dla nielegalnej imigracji.

1.5 **W drugiej części**, Komisja stwierdza, że nielegalna imigracja przyjmuje wiele postaci i że niezwykle trudno jest uzyskać dokładne informacje. Pomimo, iż nieznana jest dokładna skala nielegalnej imigracji w UE, to ocenia się ją na znaczną. Dlatego też ograniczenie napływu nielegalnej imigracji jest priorytetem zarówno na szczeblu krajowym jak i UE.

1.6 Komisja podkreśla oczywistą zależność między szarą strefą, nieregulowanym rynkiem pracy a nielegalną imigracją, szczególnie w sektorach takich jak budownictwo, rolnictwo, gastronomia, usługi dotyczące sprzątnia i pomocy w domu. W UE, szara strefa stanowi od 7 % do 16 % PKB.

1.7 Wpływ istniejących dróg prawnych, takich jak porozumienia dwustronne, na ograniczenie nielegalnej imigracji jest niezwykle trudny do określenia. Komisja wskazuje, że Państwa Członkowskie nie przeprowadziły dotychczas niezbędnych oszacowań. Nie przeprowadzono również oszacowań dotyczących wpływu polityki wizowej na ograniczenie nielegalnej imigracji.

1.8 Oczekuje się, że ściślejsza współpraca z krajami pochodzenia pomoże w ograniczeniu napływu nielegalnej imigracji. Zalecenia takiego dokonano na posiedzeniach Rady Europejskiej w Tampere, Sewilli i Salonikach. Jednakże dotychczasowe doświadczenia Państw Członkowskich we wdrażaniu ściślejszej współpracy są ograniczone i rezultaty nie są, ogólnie rzecz biorąc, szczególnie znaczące. Komisja sugeruje, że niezbędne może być przyjęcie innego podejścia w kwestii bodźców oferowanych państwom trzecim.

1.9 **W trzeciej części**, Komisja przedstawia swoje wnioski i określa kierunki działania. Ze względu na brak wiarygodnych i porównywalnych danych na szczeblu UE, Komisja zgodziła się przedstawić roczny raport statystyczny na temat migracji, co będzie wymagać koordynacji i wymiany informacji między Państwami Członkowskimi. Komisja wymienia działania

podjęte do tej pory: powołanie, w roku 2002, grupy ekspertów znanej jako Komitet ds. Imigracji i Azylu, wstępne utworzenie Europejskiej Sieci Migracji, (której projekt pilotażowy jest rozwijany w roku 2004) i utworzenie sieci Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji. W odniesieniu do nielegalnej imigracji, ustanowiono system wczesnego wykrywania i dokonano postępu w zakresie wymiany informacji.

1.10 Komisja uważa, że z powodu niżu demograficznego i starzenia się populacji, zatrudnianie obywateli państw trzecich i imigracja z powodów ekonomicznych w UE prawdopodobnie będą nadal miały miejsce i będą wzrastać. Także kraje pochodzenia wciąż zwracają się o więcej legalnych dróg migracji.

1.11 Komisja zwraca uwagę na fakt, że projekt jej dyrektywy w sprawie przyjmowania pracowników⁽¹⁾, złożony w roku 2001, nie otrzymał poparcia ze strony Rady. Komisja zwraca się z zapytaniem, czy przyjmowanie migrantów ekonomicznych powinno być regulowane na szczeblu UE, do jakiego stopnia harmonizacji dążyć i czy utrzymać zasadę preferencji wspólnotowej w odniesieniu do krajowego rynku pracy. Komisja twierdzi, że projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy potwierdza kompetencję europejską w zakresie polityki migracyjnej, ale pozostawia Państwom Członkowskim decyzję o ilości przyjmowanych migrantów; istnieje również potrzeba, aby środki przyjęte w tej dziedzinie stanowiły wartość dodaną na szczeblu UE. Pod koniec bieżącego roku, Komisja przedstawi Zieloną Księgę w sprawie projektu dyrektywy i trudności powstałych w Radzie oraz zorganizuje publiczną debatę pod koniec roku 2004.

1.12 Komisja uważa, że środki regulacyjne pomogły w rozwiązaniu kwestii dużej ilości nielegalnych migrantów, ale nie mogą być postrzegane jako właściwy sposób zarządzania falami migracji. W przyszłości Komitet ds. Imigracji i Azylu musi poddać dalszej analizie procedury regulacyjne w celu zidentyfikowania i porównania stosowanych praktyk.

1.13 Zwiększanie integracji obywateli państw trzecich przebywających w Państwach Członkowskich jest istotnym celem, który, zdaniem Komisji, musi być uwzględniony we wszystkich przyszłych projektach. Zasadniczym aspektem tego celu jest integracja z rynkiem pracy i dlatego Komisja przypomina potrzebę podjęcia działań, takich jak zmniejszenie różnicy w bezrobociu między obywatelami państw trzecich i obywatelami UE. Odnosi się również do pożytku płynącego z ułatwiania mobilności obywateli państw trzecich na rynku pracy UE, która została już zatwierdzona przez dyrektywę z roku 2003 w sprawie rezydentów długoterminowych⁽²⁾ i rozporządzenie 1408/71. Należy udoskonalić również kwestię uznawania zawodowych kwalifikacji obywateli państw trzecich.

⁽¹⁾ COM(2001) 386 final

⁽²⁾ Dyrektywa 2003/109/WE

1.14 Komisja jest zdania, że praca nierejestrowana jest istotnym czynnikiem sprzyjającym nielegalnej migracji, więc głównym dążeniem musi być przekształcenie pracy nierejestrowanej w regularne zatrudnienie. Cel ten jest już zawarty w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia.

1.15 Opracowanie wspólnotowej polityki repatriacji jako jednego z instrumentów politycznych, jest również priorytetem, mającym na celu zapewnienie powrotu nielegalnych imigrantów do kraju pochodzenia. Komisja proponuje stworzenie w latach 2005 i 2006 instrumentu finansowego w celu zarządzania repatriacjami.

1.16 Na koniec, Komisja stwierdza, że niniejsze badanie potwierdziło, że zwiększenie współpracy z krajami pochodzenia lub tranzytu jest niezbędne w celu ograniczenia nielegalnej migracji i organizacji imigracji legalnej. Wszystkie dostępne informacje muszą zostać zgromadzone w celu ustalenia stanu obecnego i zasięgu tej współpracy. Należy także rozważyć takie pomysły jak rozwijanie programów szkoleniowych dla pracowników w krajach pochodzenia, które uwzględniałyby kwalifikacje potrzebne przy późniejszym zatrudnianiu w UE. Są również inne pomysły, jak częściowa zmiana polityki wizowej w celu ustanowienia pewnych kategorii, dla których wizy mogłyby być przyznawane z większymi ułatwieniami.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES bardzo pozytywnie ocenia fakt, iż Komisja przedstawia niniejszy komunikat, który stanowi nowy impuls dla wspólnotowej polityki imigracyjnej. Dyskusje w ramach Rady toczą się z dużymi trudnościami ze względu na raczej niechętnie do współpracy podejście niektórych rządów. EKES wyrażał już w różnych opiniach zdanie, że istnieje oczywista zależność między imigracją legalną a nielegalną. Gdzie nie istnieją odpowiednie, przejrzyste i elastyczne drogi imigracji legalnej, tam wzrasta imigracja nielegalna⁽¹⁾. Niezbędna jest także solidna polityka azylowa, jak również zharmonizowane ustawodawstwo gwarantujące odpowiednią ochronę osobom, które potrzebują ochrony międzynarodowej.

2.2 Komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia⁽²⁾ oraz Rada Europejska na posiedzeniu w Salonikach wyrażają pogląd, że ilość migrantów ekonomicznych z krajów trzecich będzie w UE znacznie wzrastać w nadchodzących latach. Zwiększenie imigracji ekonomicznej jest odnotowywane zarówno na stanowiskach wymagających wysokich jak i niskich kwalifikacji. Jak stwierdził EKES, imigracja powinna odbywać się przy pomocy legalnych i przejrzystych środków w celu uniknięcia problemów doświadczanych obecnie na rynkach pracy. W celu osiągnięcia powyższego, musi istnieć odpowiednia współpraca między władzami a partnerami społecznymi.

⁽¹⁾ Opinia w sprawie Komunikatu dotycząca wspólnotowej polityki imigracyjnej, w Dz.U. C 260 z dnia 17.09.2001, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

⁽²⁾ COM(2003) 336 final

2.3 Trudno jest zrozumieć, dlaczego Rada nie przyjęła dyrektywy w sprawie przyjmowania i pobytu pracowników imigrantów proponowanej przez Komisję w roku 2001. W swojej opinii⁽³⁾, EKES uznał projekt Komisji za pozytywny, ale niewystarczający, proponując, aby dostępne były dwie drogi przyjmowania pracowników: uzyskanie zezwolenia na pracę i otrzymanie prawa pobytu jeszcze w kraju pochodzenia, oraz możliwość otrzymania tymczasowego zezwolenia na pobyt w celu poszukiwania pracy. Przedstawiając projekt tej dyrektywy, Komisja wypełniła swoje zobowiązanie wynikające ze szczytu w Tampere, ale Rada poprzez swoją postawę oddaliła się od tego celu.

2.4 W odpowiedzi na zapytanie Komisji, EKES stwierdza, że faktycznie niezbędne jest uregulowanie na szczeblu UE kwestii przyjmowania migrantów ekonomicznych; w celu zapewnienia powyższego musi istnieć wysoki poziom harmonizacji ustawodawczej, jak określono w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W poprzednich opiniach⁽⁴⁾, EKES wzywał już UE do szybkiego opracowania wspólnej polityki imigracyjnej i zharmonizowanego prawodawstwa. Komitet zbada Zieloną księgę opracowywaną przez Komisję oraz wyda opinię w tej sprawie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Istniejące legalne drogi migracji za pracą są niewystarczające. Porozumienia dwustronne, kontyngenty, programy migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników i inne obecnie dostępne instrumenty są wyraźnie niewystarczające do zapewnienia, że migracja zarobkowa odbywa się legalnymi drogami, ponieważ nielegalna imigracja wciąż wzrasta. Unia Europejska i Państwa Członkowskie potrzebują ustawodawstwa o otwartej formie, które umożliwi imigrację zarobkową legalnymi i przejrzystymi kanałami, zarówno wysoko wykwalifikowanych pracowników jak i osób wykonujących prace wymagające mniejszych kwalifikacji.

3.2 Różne Państwa Członkowskie postanowiły umożliwić imigrację jedynie wysoko wykwalifikowanym pracownikom. Komunikat Komisji analizuje doświadczenia Niemiec i Zjednoczonego Królestwa. EKES uważa, że są to skrajnie ograniczone doświadczenia, które powinno odbierać się pozytywnie, pomimo, iż nie zaspokajają one potrzeb istniejących w tych sektorach zatrudnienia. Ponadto, Państwa Członkowskie powinny dysponować nowymi instrumentami prawnymi w odniesieniu do imigracji pracowników mniej wykwalifikowanych potrzebnych na ich rynkach pracy, którzy obecnie w dużym stopniu pracują w szarej strefie, pracują nielegalnie albo są nielegalnymi imigrantami, zwłaszcza w sektorach takich jak pomoc domowa, opieka zdrowotna, usługi osobiste, rolnictwo, gastronomia, budownictwo, itp.

⁽³⁾ Opinia w Dz.U. C 80 z dnia 3.04.2002, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie Komunikatu dotycząca wspólnotowej polityki imigracyjnej, Dz.U. C 260, 17.09.2002, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños oraz Opinia w sprawie Komunikatu w sprawie nielegalnej imigracji, Dz.U. C 149 z dnia 21.06.2002, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

3.2.1 Jest sprawą niezmiernie istotną, aby przyszli imigranci posiadali wystarczające i jasne informacje na temat istniejących instrumentów regulujących legalną imigrację do Państw Członkowskich. Służby konsularne winny przekazywać te informacje do państw pochodzenia, a w europejskich państwach przyjmujących imigranci winni być informowani o tych instrumentach.

3.3 Ponadto, dwustronne porozumienia między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, mające na celu unormowanie migracji siły roboczej, stanowią niezwykle pozytywne doświadczenie, ponieważ są zarządzane we współpracy z krajami pochodzenia, do czego Rada, Komisja, Parlament Europejski i EKES wzywały od czasu szczytu w Tampere. Z większości tych porozumień korzysta się przy zarządzaniu imigrantami czasowymi oraz tymi wykonującymi prace wymagające mniejszych kwalifikacji. EKES pragnie jednakże odnotować, że porozumienia te mogłyby być bardziej efektywne, gdyby były zarządzane we współpracy z partnerami społecznymi w Państwach Członkowskich i krajach pochodzenia. Doświadczenia te zwróciły również uwagę na problemy w urzędach konsularnych Państw Członkowskich, w których brakuje pracowników wyspecjalizowanych w zakresie imigracji zarobkowej.

3.3.1 EKES proponuje również, aby na podstawie umów o stowarzyszeniu i współpracy między UE a różnymi państwami trzecimi, UE mogła powołać wyspecjalizowane departamenty do spraw migracji zarobkowej. Umowy o stowarzyszeniu i współpracy między UE a państwami trzecimi mogłyby obejmować możliwości migracji zarobkowej oraz programy szkoleniowe. Migracja do Europy pracowników wykwalifikowanych z państw pochodzenia może stworzyć nowe przeszkody dla rozwoju tych państw, dlatego też Unia Europejska i Państwa Członkowskie muszą współpracować z tymi państwami, aby migracja stała się dla nich czynnikiem rozwoju a nie kolejnym problemem.

3.3.2 Ponadto, państwa te w swoich relacjach z UE nie posiadają równoważnej pozycji pod względem wymiany handlowej oraz przepływów finansowych i technologicznych. Porozumienia o stowarzyszeniu i współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi muszą zawierać nowe instrumenty polityczno-gospodarcze, które przyczyniłyby się pozytywnie do rozwoju tych państw. Stanowi to jedyny sposób zapewnienia solidnej współpracy w zapobieganiu nielegalnej imigracji. Niezbędna jest również pełna współpraca pomiędzy UE a państwami rozwijającymi się w ramach Światowej Organizacji Handlu.

3.4 Niektóre Państwa Członkowskie używają systemu kontyngentów do zarządzania porozumieniami dwustronnymi po dokonaniu oceny potrzeb ich rynku pracy, we współpracy ze związkami zawodowymi i stowarzyszeniami pracodawców. Ze względu na zmniejszające się ilości i kłopotliwą biurokrację, którą tworzy ten system, rezultaty nie są tak dobre jak oczekiwano. Przykładem są państwa, w których nielegalna imigracja znacznie wzrasta (takie jak Hiszpania), a ustalone kontyngenty jeszcze nie zostały wyczerpane. Użyteczniejszy mógłby być bardziej elastyczny system zarządzania kontyngentami, na przykład, poprzez wydawanie wiz czasowych w celu poszukiwania pracy, jak zasugerował EKES w swojej opinii⁽¹⁾ w sprawie dyrektywy dotyczącej przyjmowania.

(1) Patrz Dz.U. C 80 z dnia 3.04.2002, sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños

3.5 W UE znajduje się wiele osób „bez dokumentów”, które, jak twierdzi Komisja, pracują nielegalnie w szarej strefie. Osoby te wjechały na terytorium UE nielegalnie lub nielegalnie przedłużyły pobyt nie wracając do kraju pochodzenia po wygaśnięciu pozwolenia. Komunikat Komisja rozpatruje polityki dotyczące odsyłania oraz polityki regulacyjnej.

3.6 EKES nie zgadza się z oświadczeniem Komisji, że *jedynym spójnym podejściem w kwestii nielegalnych rezydentów jest zapewnianie, że powrócą oni do kraju pochodzenia* (2). Nie jest to realistyczne podejście, ponieważ systemy i instrumenty repatriacji nie są odpowiednie, aby podołać zadaniu rozwiązania sytuacji dotyczącej milionów osób. W swojej opinii (3) o Zielonej Księdze w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów, oraz w swojej opinii (4) w sprawie otwartych metod koordynacji, EKES już wyraził swoje stanowisko: *EKES uważa, że obowiązkowy powrót nie powinien być najważniejszą i jedyną reakcją UE na kwestię imigrantów o nieregulowanej sytuacji znajdujących się obecnie w UE. Potrzebna jest ogólna polityka obejmująca zarówno odsyłanie jak i regulowanie statusu* (5). *Jeżeli polityka obowiązkowego powrotu nie jest połączona ze środkami regulacyjnymi, ilość osób o nieregulowanej sytuacji pozostanie niezmienną, na czym skorzysta szara strefa i co prowadzi do wyczerpania w pracy i społecznego wykluczenia* (6). EKES wyraża nadzieję, że polityka wspólnotowa będzie promować programy dobrowolnego powrotu i uważa, że przymusowy powrót powinien być stosowany w rzeczywistości uzasadnionych sytuacjach tak jak wskazuje EKES we wspomnianej opinii o Zielonej Księdze w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów (7).

3.7 EKES stwierdził już, że status wielu osób o nieregulowanej sytuacji powinien zostać uregulowany pod pewnymi warunkami związanymi ze stopniem ich zakorzenienia pod względem społecznym i zawodowym (8). Rada i Komisja mają rację twierdząc, że nierejestrowana praca musi zostać przekształcona w regularne zatrudnienie i, aby to osiągnąć, należy liczyć na współpracę osób zainteresowanych, z których wiele to nielegalni imigranci. Niezbędna jest również współpraca partnerów społecznych (9).

(2) Punkt 3.2.2. Komunikatu

(3) Patrz Dz.U. C 61 z dnia 14.03.2003, sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños

(4) Patrz Dz.U. C 221 z dnia 17.09.2002, sprawozdawcą była Soscha Gräfin zu Eulenburg

(5) Patrz punkt 2.2 opinii EKES o Zielonej Księdze w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów

(6) Patrz punkt 2.4 tej samej opinii

(7) Patrz Dz.U. C 61 z dnia 14.03.2003, sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños

(8) Opinia o Komunikacie w sprawie wspólnotowej polityki imigracyjnej, Dz.U. C 260, 17.09.2001; sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños. Opinia o Komunikacie w sprawie wspólnotowej polityki imigracyjnej, Dz.U. C 149, 21.06.2002 sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños. Opinia o Zielonej Księdze w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów, Dz.U. C 61 z dnia 14.03.2003; sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños

(9) Opinia w trakcie sporządzania, SOC/172, sprawozdawca: Erik Hahr

3.8 Nielegalna imigracja jest ściśle powiązana z szarą strefą i pracą nierejestrowaną. Jednakże imigracja jest tylko jednym z aspektów szarej strefy, a zalety nielegalnego zatrudnienia stanowią czynnik sprzyjający napływowi nielegalnej migracji. Dlatego też EKES przyjmuje z zadowoleniem obowiązujące ustawodawstwo w niektórych Państwach Członkowskich, ułatwiające uregulowanie sytuacji takich osób ze względów zatrudnienia lub humanitarnych, lub, gdy osoby te są już zintegrowane ze społeczeństwem. Takie podejście może również pomóc w zahamowaniu narastania ilości osób w nielegalnych sytuacjach, co wymagałoby nadzwyczajnych procedur regulujących. Instrumenty te muszą być przejrzyste i muszą być wdrażane wraz z niezbędnym informowaniem i współpracą między Państwami Członkowskimi.

3.9 W celu całkowitego włączenia imigrantów do europejskiego rynku pracy niezbędne jest propagowanie zwiększonej mobilności. EKES poparł⁽¹⁾ dyrektywę w sprawie statusu obywateli państw trzecich, którzy są rezydentami długoterminowymi, która ułatwi mobilność wewnątrz UE imigrantom, którym przyznano ten status. EKES poparł również rozszerzenie zakresu rozporządzenia 1408/71⁽²⁾, tak aby objąć nim obywateli państw trzecich. Właściwe byłoby rozszerzenie tej mobilności na inne grupy imigrantów, w ramach europejskiej strategii zatrudnienia, również przy użyciu sieci EURES.

3.9.1 Komisja oświadcza, iż projekt dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym dotyczących świadczenia usług transgranicznych również zwiększy mobilność. EKES jest w trakcie opracowywania opinii⁽³⁾, która zawiera liczne propozycje zaradzenia problemom, stworzonym przez tę dyrektywę.

3.10 Wielu imigrantów nie jest w stanie podjąć pracy zgodnej z ich wykształceniem, ponieważ organy Państw Członkowskich nie uznają ich kwalifikacji zawodowych. UE musi rozszerzyć zakres dyrektyw w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, w celu uznawania kwalifikacji uzyskanych w kraju pochodzenia. Uniknie się w ten sposób dyskryminacji z tego powodu, a zarówno Państwa Członkowskie jak i spółki europejskie odniosą większe korzyści z pracy tych ludzi, jeżeli uwzględnią ich kwalifikacje zawodowe.

3.11 Brak właściwych danych oznacza, że wpływ polityki wizowej na ograniczanie nielegalnej imigracji nie może zostać oszacowany. Wymóg wiz krótkoterminowych dla obywateli państw trzecich może ograniczyć wielkość nielegalnej imigracji

stamtąd napływającej, ale należy rozważyć ryzyko możliwości wzrostu ilości osób, które padną ofiarą siatek zajmujących się przemytem i handlem ludźmi. Polityka wizowa mogłaby w sposób bardzo dyskryminujący ograniczyć mobilność osób, co oznacza, iż niezbędne jest odpowiednie nimi zarządzanie przez władze konsularne, które będzie przejrzyste i będzie eliminowało ewentualną korupcję.

3.12 EKES zgadza się z twierdzeniem Komisji, że zwalczanie nielegalnej imigracji musi nadal stanowić istotną część zarządzania imigracją. Otwarcie legalnych dróg migracji zarobkowej, zmniejszeniu skali szarej strefy i nielegalnego zatrudnienia, współpracy z krajami pochodzenia itp., musi towarzyszyć naprawdę skuteczne monitorowanie zewnętrznych granic UE.

3.13 Organizacje przestępcze, trudniące się przemytem ludzi, dysponują ogromną władzą i uwikłane są w inną działalność przestępczą. W różnych opiniach⁽⁴⁾, EKES wzywał do skuteczniejszego zwalczania siatek przestępczych zajmujących się przemytem ludzi. Organy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Państw Członkowskich, przy współudziale Komisji Europejskiej, powinny zacieśnić wzajemną współpracę. Europol i Eurojust muszą być wyposażone w najbardziej odpowiednie instrumenty polityczne, prawne i administracyjne. Należy przyspieszyć prace w kwestii Europejskiej Agencji Kontroli Granic a także, w perspektywie średnioterminowej, w kwestii powołania europejskiej straży granicznej.

3.13.1 Niektóre terytoria europejskie takie jak wyspy południowe (Malta, Lampedusa, Wyspy Kanaryjskie) mają specyficzne trudności, ponieważ stanowią punkty przejściowe dla nielegalnej imigracji i czasami napływ imigrantów przewyższa ich zdolności integracyjne. Dlatego też Unia Europejska powinna dysponować systemem współpracy, który pomógłby rozwiązywać takie sytuacje.

3.13.2 Nielegalny handel i przemysł osób musi być zwalczany, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony ofiar na podstawie międzynarodowego ustawodawstwa humanitarnego i europejskich konwencji dotyczących praw człowieka. Osoby o nieregulowanej sytuacji należą do społeczności szczególnie narażonych i wymagających specjalnej ochrony. Ochrona Ich życia i zapewnienie bezpieczeństwa stanowią priorytet. EKES wydał opinię⁽⁵⁾ mającą na celu zwiększenie ochrony ofiary.

⁽¹⁾ Opinia w sprawie dyrektywy dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. C 36 z dnia 8.02.2002, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castañón.

⁽²⁾ Opinia w sprawie rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w Dz. U. C. 157 z dnia 25.05.1998, sprawozdawca: Giorgio Liverani.

⁽³⁾ Opinia w sprawie propozycji dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym dotyczących świadczenia usług transgranicznych, sprawozdawca: M. Metzler, co-sprawozdawca: M.Ehnmark.

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie nielegalnej imigracji Dz.U. C 149 z dnia 21.06.2002; opinia w sprawie Agencji Granicznej, Dz.U. C 108 z dnia 30.4.2004, oraz w sprawie programu ARGON (SOC/186), sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castañón

⁽⁵⁾ Opinia w sprawie projektu dyrektywy Rady w sprawie krótkoterminowego dokumentu pobytowego wydawanego ofiarom działań ułatwiających nielegalną imigrację lub handlu ludźmi, którzy współpracują z właściwymi władzami, Dz.U. C 221 z dnia 17.09.2002, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castañón

3.14 EKES wspiera wprowadzenie otwartej metody koordynacji na potrzeby polityki imigracyjnej i azylowej⁽¹⁾. UE posiada obecnie Komitet ds. Imigracji i Azylu, który wykonuje znakomitą pracę koordynując i doradzając, ale jego pełnomocnictwa są niewystarczające. Rada Europejska na posiedzeniu w Salonikach stworzyła projektu pilotażowego w celu ustanowienia Europejskiej Sieci Migracji. Sieć ta zasługuje na wsparcie EKES, ponieważ stanowi kolejny krok w kierunku lepszej koordynacji w ramach UE.

3.15 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że cele wspólnotowej polityki imigracyjnej obejmują działania dotyczące integracji, do czego wzywał Komitet⁽²⁾. Odpowiednie przyjęcie nowoprzybyłych imigrantów, ich włączenie do rynku pracy, nauka języka, zwalczanie dyskryminacji, oraz uczestnictwo w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym muszą być strategicznymi celami UE. EKES uważa za niezwykle istotne, aby partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego wsparły organy publiczne w prowadzeniu polityki integracyjnej.

3.15.1 Komitet pragnie przekazać obywatelom Europy komunikat, iż imigranci stanowią część naszej społeczności i przyczyniają się do gospodarczego, społecznego i kulturowego wzbogacenia Europy. EKES pragnie kontynuować aktywną współpracę z innymi instytucjami UE w celu osiągnięcia celów z Tampere, wdrożenia odpowiedniej wspólnej polityki imigracyjnej, jak również harmonizacji ustawodawstwa. W tym celu,

Komitet opracuje stały instrument⁽³⁾ we współpracy z Komisją, partnerami społecznymi oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Zwalczanie rasizmu, ksenofobii oraz dyskryminacji stanowi sposób osiągnięcia równego traktowania i integracji.

3.16 Program Społeczny⁽⁴⁾ obecnie obejmuje niektóre cele dotyczące promowania integracji, zwalczania dyskryminacji i zapewniania równego traktowania. W nadchodzących latach, w następstwie zwiększania się ilości imigrantów, niektóre wytyczne polityki społecznej UE powinny zostać odpowiednio zmodyfikowane.

3.17 EKES podkreśla fakt, iż projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy stanowi nowy fundament dla wspólnotowej polityki imigracyjnej oraz przypomina, iż wydał opinię z inicjatywy własnej⁽⁵⁾ proponującą, aby projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyznał obywatelstwo UE obywatelom państw trzecich posiadającym status rezydentów długoterminowych, w celu zwiększenia ich praw politycznych oraz w celu promowania integracji. EKES wydał również opinię z własnej inicjatywy⁽⁶⁾ proponującą, aby Państwa Członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały Międzynarodową Konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników — migrantów i członków ich rodzin, która została zatwierdzona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych⁽⁷⁾, i ma na celu ochronę praw człowieka i godności ludzi na całym świecie, którzy emigrują z powodów ekonomicznych i związanych z zatrudnieniem, za pomocą właściwego ustawodawstwa i dobrej praktyki krajowej. Komitet ponownie wzywa Radę i Komisję do rozważenia ratyfikacji tej konwencji.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Opinia Socha Gräfin zu Eulenburg w Dz.U. C 221 z dnia 17.09.2002

⁽²⁾ Opinia w Dz.U. C 125, 27.05.2002, w sprawie imigracji, integracji i roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego; konferencja zorganizowana przez EKES i Komisję dnia 9 i 10 września 2002 r.: *Imigracja: rola społeczeństwa obywatelskiego w integracji*, której konkluzje znajdują się w Dodatku.

⁽³⁾ Do uzgodnienia (centrum monitorowania, doroczna konferencja...)

⁽⁴⁾ Opinia EKES w sprawie Komunikatu w sprawie oceny w połowie okresu programu polityki społecznej, Dz.U. C 80 z dnia 30.03.2004, sprawozdawca: Luca Jahier

⁽⁵⁾ Opinia: *Dostęp do obywatelstwa Unii Europejskiej*, w Dz.U. C 208 z dnia 3.09.2003, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

⁽⁶⁾ Opinia: *Międzynarodowa Konwencja w sprawie migracji* Dz.U. C 241 z 28.9.2004., sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

⁽⁷⁾ Rezolucja nr 45/158 z dnia 18 grudnia 1990 r., obowiązująca od dnia 1 lipca 2003 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 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”

(COM(2004) 410 końcowy)

(2005/C 157/16)

Dnia 25 sierpnia 2004 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w następującej sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 25 listopada 2004 r. Sprawozdawcą była An Le Nouail-Marlière.

Na 413 sesji plenarnej w dn. 15 i 16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 1, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Zasadnicza treść dokumentu Komisji

1.1 Komunikat ten jest odpowiedzią Komisji na punkt nr 26 we wnioskach Prezydencji ze spotkania Rady Europejskiej w Salonikach w dn. 19/20 czerwca 2003 r., w którym prosi się Komisję „o zbadanie wszystkich aspektów [tej sprawy] w celu zapewnienia bardziej uporządkowanego i kontrolowanego wjazdu na terytorium Unii Europejskiej osób potrzebujących pomocy międzynarodowej oraz przebadanie sposobów i środków zwiększenia zdolności ochrony w regionach pochodzenia [imigrantów]”.

1.2 Komunikat jest podzielony na cztery części, przy czym **pierwsza część** zajmuje się „zbadaniem wszystkich aspektów w celu zapewnienia bardziej uporządkowanego i kontrolowanego wjazdu na terytorium Unii Europejskiej osób potrzebujących pomocy międzynarodowej”.

1.3 Podejście, kryjące się pod pojęciem „nowego osiedlania”, przy pomocy którego uchodźcy z jakiegoś pierwszego kraju przyjmującego bądź kraju tranzytowego są przekazywani na terytorium Unii bądź innych krajów trzecich (Kanada, USA, Australia i in.), stanowi w swojej istocie kontrolowany i uporządkowany wjazd na terytorium UE. Mogłoby ono zatem odgrywać ważną rolę w ramach wspólnej polityki azylowej UE. Dlatego też Komisja jest zdania, że wiele przemawia za przyjęciem wspólnego podejścia na szczeblu UE w tej dziedzinie oraz za utworzeniem wspólnotowego programu nowego osiedlania uchodźców.

1.4 W **drugiej części** rozważa się, w jaki sposób regiony pochodzenia mogłyby poprawić swoją zdolność do zapewnienia pomocy osobom, które potrzebują ochrony międzynarodowej, i jak UE mogłaby pomóc w tym zakresie.

1.5 Przesłanką dla praktycznego zwiększenia zdolności ochrony jest podejście skoordynowane i systematyczne podejście systematyczne. W związku z tym należy opracować system porównawczy (*benchmarks*) odnośnie skutecznej ochrony, do którego kraje przyjmujące powinny dążyć, korzystając z partnerskiej pomocy UE. UE powinna przy tym

najpierw wziąć pod uwagę elementy, które sama wykorzystuje dla zagwarantowania ochrony dla osób takiej ochrony potrzebujących, koncentrując się na ochronie przed prześladowaniem i przymusowym wydalaniem, dostępie do procedur prawnych i możliwości odpowiedniego utrzymania.

1.6 Wymienione poniżej elementy składowe ochrony mogłyby być właściwymi wskaźnikami dla oceny zdolności ochrony danego kraju przyjmującego oraz dla stworzenia trwałego systemu ochrony. Poza tym mogłyby one posłużyć jako orientacja przy opracowywaniu systemu porównawczego (*benchmarks*) dla zwiększenia tych zdolności:

- dostęp do instrumentów ochrony uchodźców, w tym instrumentów regionalnych, jak również innych traktatów z dziedziny praw człowieka i konwencji prawa międzynarodowego w kwestiach humanitarnych, włączając w to wyeliminowanie zastrzeżeń;
- krajowe systemy prawa: przyjęcie/zmiana przepisów prawnych w zakresie uchodźców/azylu;
- rejestrowanie osób ubiegających się o azyl i uchodźców oraz systematyczna dokumentacja ich wniosków;
- uznawanie i przyjmowanie osób ubiegających się o azyl;
- wspieranie samowystarczalności i integracji lokalnej.

1.7 W **części trzeciej** rozpatruje się, w jaki sposób można osiągnąć zintegrowane, globalne, zrównoważone, elastyczne i adekwatne do sytuacji podejście do zagadnień imigracji i azylu.

1.8 W tym celu Komisja proponuje wieloletnie regionalne programy ochrony UE, które zawierałyby listę, cele i harmonogram działań w dziedzinie azylu i imigracji oraz miałyby być opracowane we współpracy z państwami trzecimi danego regionu. Tworzenie tych programów ma się odbywać w powiązaniu ze strategicznymi dokumentami szczebla regionalnego i krajowego, określającymi ogólne ramy stosunków UE z krajami rozwijającymi się i mającymi takie same cykle jak one.

1.9 Regionalne programy ochrony UE stanowiłyby „wachlarz” całego szeregu działań zaradczych; niektóre z nich już istnieją, inne znajdują się jeszcze w fazie rozwoju, a jeszcze inne z kolei trzeba dopiero zaproponować: działania mające na celu rozszerzenie zdolności ochrony, system rejestracji, wspólnotowy program nowego osiedlania uchodźców, wsparcie na rzecz poprawy infrastruktury lokalnej, wsparcie na rzecz lokalnej integracji osób, które potrzebują międzynarodowej ochrony w państwie trzecim, współpraca w dziedzinie legalnej imigracji, działania w zakresie zarządzania falami migracji i akcjami wydalania.

1.10 Wreszcie **część czwarta** zawiera wnioski wynikające z komunikatu oraz prezentuje wskazówki w zakresie najlepszych rozwiązań na przyszłość, o których poparcie prosi się Radę, Radę Europejską i Parlament Europejski.

2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem intencję Komisji opierającą się na zaleceniach Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), ale uważa, że gwarancje ochrony międzynarodowej na poziomie ustalonym od roku 1951 są w komunikacie Komisji niewystarczające. Nadal niestety konieczne jest, by poziom ten był zagwarantowany czy wręcz podwyższony, gdyż w kontekście międzynarodowym wciąż nadal istnieją sytuacje dyskryminacji opartej na nienawiści i mogącej prowadzić potencjalnie do konfliktu zbrojnego, dyskryminacji pewnych grup społecznych ludności cywilnej bądź jednostek przynależących do tych grup społecznych oraz do prześladowania jednostek i grup przez państwa czy też podmioty niepaństwowe (grupy i jednostki). Z tego punktu widzenia Komitet popiera prace prowadzone w ramach „Konwencji +” Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) mające na celu poprawę i dostosowanie statusu uchodźców i Konwencji Genewskiej.

2.2 Propozycja w zakresie programów nowego osiedlania powinna silniej uwzględnić, że głównym celem podejścia nowego osiedlania jako trwałego rozwiązania jest to, by osobom korzystającym ze statusu uchodźcy oraz ochrony międzynarodowej w sensie dyrektywy o warunkach nadawania statusu uchodźcy⁽¹⁾ zapewnić jak najszybciej normalne i godne warunki życia w myśl Konwencji Genewskiej i wytycznych w zakresie procedur UNHCR.

2.3 Komitet podkreśla, że Państwa Członkowskie muszą dojść do porozumienia i uzgodnić jeden status prawny, by można było uznać i wspierać istniejące już w niektórych Państwach Członkowskich programy nowego osiedlania oraz przyjąć wspólne normy w celu rozszerzenia tych programów na Państwa Członkowskie będące sygnatariuszami Konwencji Genewskiej.

2.4 Programy te byłyby odpowiedzią na potrzeby osób, które potrzebują faktycznej międzynarodowej opieki w myśl Konwencji z 1951 roku, oraz zapobiegałyby osłabianiu statusu uchodźcy i poziomu jego ochrony przez nadużycia systemu azylowego. Komitet podziela tę troskę, zwraca tym niemniej uwagę na to, że

— międzynarodowe zobowiązania Państw Członkowskich Unii Europejskiej, które podpisały Konwencję z roku 1951, mają nadal swoją moc obowiązującą — nawet jeśli niektóre kraje nie zadają już sobie nawet trudu, by przyjmować oraz rozpatrywać wnioski, i przechodzą od razu do odmowy przyjęcia danej osoby bez sprawdzenia, czy jej nie stanowi dla niej ewentualnego zagrożenia;

— warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl w niektórych Państwach Członkowskich przeobrażają się raczej warunki „przetrzymywania w obozach” dla osób ubiegających się o azyl, których wnioski co prawda zostały przyjęte, jednak nie zostały jeszcze rozpatrzone, i były one przedmiotem raportów socjalnych służb publicznych, które ukazują zatrważające rezultaty — zarówno dla samych azylantów jak i dla społeczeństwa obywatelskiego, w którym powstaje fatalna opinia na temat generalnej kwestii azylu.

— cele przedstawione w komunikacie powinny obejmować znaczne polepszenie w szczególności swobody przepływu osób, wsparcia finansowego, wspierania przez organizacje wyspecjalizowane w pomocy dla uchodźców i programów wspierania integracji.

— należy poprawić warunki obecności organizacji pozarządowych i związków na rzecz pomocy uchodźcom w ośrodkach przyjąć poprzez zawieranie umów o partnerstwie z władzami danego kraju przyjęcia bądź też co najmniej poprzez wyjaśnianie ich praw.

2.5 Mieszanie ze sobą problemu osób potrzebujących międzynarodowej ochrony oraz problemu zwalczania nielegalnej imigracji poprzez insynuowanie, że wszystkie wnioski o azyl stanowią nadużycie prawa i są nieuzasadnione oraz że ochrona statusu uchodźców nie może być zagwarantowana bez wzmocnienia ogólnych środków przymusu, nie poprawia ani nie oświeca opinii publicznej w zakresie jej zobowiązań.

2.6 Jak wynika z raportów Parlamentu Europejskiego⁽²⁾, opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁽³⁾ i zaleceń organizacji międzynarodowych⁽⁴⁾, wprowadzanie programów nie powinno być substytutem dla przestrzegania przez Państwa Członkowskie procedur i rozpatrywania poszczególnych indywidualnych wniosków.

⁽²⁾ Patrz raport Parlamentu Europejskiego A5-0304/2001 (Sprawozdawca: R.J.E EVANS) w sprawie komunikatu Komisji „W drodze do wspólnej procedury azylowej oraz obowiązującego w całej Unii jednolitego statusu dla osób, którym udziela się azylu” oraz raport A5-0291/2001 (Sprawozdawca: R.G. WATSON) w sprawie propozycji dyrektywy w sprawie minimalnych standardów dotyczących procedur nadawania i odbierania statusu uchodźcy oraz raport Parlamentu Europejskiego A5-0144/2004 (sprawozdawca: MARINHO) w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Łatwiejsze w dostępie, bardziej sprawiedliwe i zorganizowane systemy azylowe (COM(2003) 315 końcowy).

⁽³⁾ Patrz opinia EKES w sprawie komunikatu Komisji „W drodze do wspólnej procedury azylowej oraz obowiązującego w całej Unii jednolitego statusu dla osób, którym udziela się azylu” (COM(2000) 755 końcowy) w Dz.U. C 260 z dn. 17 września 2001 r. (Sprawozdawcy: MENGOZZI i PARIZA CASTANOS) oraz opinia EKES w sprawie dyrektywy w sprawie minimalnych standardów dotyczących procedur nadawania i odbierania statusu uchodźcy w krajach członkowskich w Dz.U. C 193 z dn. 10 września 2001 r. (Sprawozdawca: MELICIAS).

⁽⁴⁾ Szczególnie Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE) oraz Caritas Europa.

⁽¹⁾ Patrz dyrektywa 2004/83/WE przyjęta przez Radę 29.4.2004

2.7 Komitet zwraca uwagę na to, że osoby, które podejmują próbę i którym udaje się przekroczyć granice Unii Europejskiej w nadziei ubiegania się tam o azyl, stanowią zaledwie niewielką część (około jednej setnej) wszystkich osób mających prawo ubiegania się o azyl. Aby móc właściwie skwantyfikować starania i zobowiązania UE, należy odnieść się do raportu UNHCR za rok 2003, w którym podaje się liczbę osób i liczbę ludności, które obejmuje swoim działaniem Wysoki Komisarz ds. Uchodźców.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 W świetle bilansu oceniającego, dokonanego przez europejskie organizacje pozarządowe i instytucje, włączając w to Parlament Europejski, Komitet obawia się, że swoboda działania stojąca do dyspozycji Państwom Członkowskim w celu określenia kryteriów dostępu do programu nowego osiedlenia będzie prowadziła do coraz większego osłabiania ochrony gwarantowanej Konwencją Genewską z roku 1951 i Protokołem Nowojorskim z roku 1967.

3.2 Przyznanie uchodźcom, starającym się o ochronę międzynarodową w pierwszych krajach przyjmujących w regionach pochodzenia, takiego statusu „prima facie” przez służby UNHCR nie oznacza nadania statusu uchodźcy w myśl Konwencji Genewskiej. Ale UNHCR jest w stanie przedłożyć listę osób, które mogą wziąć udział w programach nowego osiedlenia. Natomiast przyznawanie statusu uchodźcy w sensie Konwencji bądź ochrony subsydiarnej będzie należało do władz pierwszego kraju przyjmującego, kraju tranzytu czy też kraju „osiedlającego”. Beneficjentom programów nowego osiedlenia powinien być przyznawany jeden ze statusów ochrony międzynarodowej.

3.3 Komitet podkreśla, że wnioski powinny być rozpatrywane indywidualnie i niezależnie od kwalifikowania się do uczestnictwa w programach nowego osiedlenia (wraz z prawem do złożenia odwołania ze skutkiem zawieszającym wydalenie) oraz obawia się, że brak jednoznacznego przejęcia i podziału odpowiedzialności doprowadzi do powstania szarej strefy spychania odpowiedzialności — pomimo Konwencji Dublińskiej (Dublin II), która nie wiąże krajów przyjmujących i tranzytowych w regionach pochodzenia. Oprócz tego uzależnianie prawa do udziału w danym programie nowego osiedlenia od przyznania statusu ochrony międzynarodowej mogłoby prowadzić do tego, że Państwa Członkowskie uczestniczące w programach nowego osiedlenia ograniczą liczbę osób uznawanych za uchodźców w sensie Konwencji oraz osób korzystających z ochrony subsydiarnej.

3.4 Komitet popiera propozycję Komisji jako wkład UE do skutecznej ochrony uchodźców z przyznanym statusem uchodźcy, pod warunkiem, że zastosowanie znajdą prawne gwarancje proceduralne oraz respektowanie indywidualnych praw osób ubiegających się o azyl w sensie konwencji międzynarodowych (w szczególności Konwencji Genewskiej i Nowojorskiej) i nie pomniejszone będzie prawo do rozpatrywania i uznawania wniosków uchodźców, którzy nie spełniają kryteriów kwalifikowania się do uczestnictwa w programach nowego osiedlenia. Natomiast Komitet uważa, że niekorzystnie byłoby, gdyby poprawa

zdolności ochrony w krajach przyjmujących i tranzytowych w regionach pochodzenia przekładała się na jednoczesne obniżenie zaangażowania Państw Członkowskich UE w zakresie przyznawania ochrony prawnej i nadawania statusu uchodźcy bądź ochrony subsydiarnej.

3.5 Komitet zaleca, by wdrożyć i zaktualizować przyjęte przez Radę w dn. 24 kwietnia 2004 r. zharmonizowane procedury i by celem tego komunikatu nie było przesunięcie rozpatrywania wniosków w regionach pochodzenia. Państwa Członkowskie powinny wręcz przeciwnie zostać zobligowane do tego, by oferować gwarancje, które wykraczają poza te zalecane normy.

3.6 Regionów, które mogą przeobrazić się w regiony pochodzenia, jest nadal dużo — z powodu dyskryminacji z powodu nierespektowania praw człowieka, prześladowania działaczy na rzecz praw człowieka, z powodu klęsk żywiołowych i innych katastrof, głodu, spekulacji, zmian klimatycznych i przyczyn skumulowanych. Komitet zastanawia się więc, czy kraje graniczące z krajami pochodzenia osób ubiegających się o azyl nadają się ze względu na swoje położenie faktycznie najlepiej na przyjmowanie, uznawanie i dobór wszystkich uchodźców, kwalifikujących się do programów nowego osiedlenia. Komitet zastanawia się również poważnie nad możliwościami, jakie reprezentacje UE w krajach trzecich mają we tym względzie bez pomocy i interwencji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet zaleca, by zharmonizowane procedury przyjęte przez Radę 24 kwietnia 2004 r. zostały wdrożone i zweryfikowane przed przejściem do ostatecznego etapu polegającego na decentralizowaniu rozpatrywania wniosków w regionach pochodzenia.

3.7 Komitet obawia się, że poparcie ze strony europejskich, międzynarodowych i lokalnych związków i organizacji pozarządowych, które już teraz okazuje się trudne, stanie się niemożliwe ze względu na odległość, powstające dodatkowe, różnorodność partnerów do kontaktu reprezentujących jednostki państwowe, napięte stosunki czy też brakujące w wielu krajach środki na cele stowarzyszeń lokalnych.

3.8 Mimo że konieczne jest odciążenie bezpośrednich krajów przyjmujących i krajów tranzytu znajdujących się w regionach pochodzenia i wniesienie większego wkładu w przywrócenie normalnych i godnych warunków życia uchodźcom, to ewentualna współpraca z bezpośrednimi krajami przyjmującymi i krajami tranzytu w zakresie programów nowego osiedlenia nie może w żadnym wypadku stanowić substytutu dla indywidualnego prawa do składania wniosku o azyl wewnątrz UE ani dla zobowiązań państw-sygnatariuszy Konwencji Genewskiej w stosunku do indywidualnych wniosków o azyl.

3.9 Komitet przypomina, że należy nadal „politycznie” negocjować z krajami pochodzenia, przy czym należy szczególnie apelować o respektowanie praw człowieka i wspieranie tego respektowania. Kraje te mogą być w zależności od danego przypadku i indywidualnej sytuacji danej osoby krajami pochodzenia, przyjmującymi bądź tranzytu. Oprócz tego należałoby w związku z tym podzielić zobowiązania na państwa wszystkich regionów.

3.10 Należy wciąż liczyć się z masowym napływem imigrantów. Dyrektywa w sprawie przyjmowania uchodźców w przypadku masowego napływu⁽¹⁾ dotyczy tylko przypadków masowego napływu na terytorium UE i Komitet żąda, że komunikat nie dotyczy pomocy, która jest w jej świetle wymagana, czy też możliwości skorzystania z programów nowego osiedlania w tej sytuacji.

4. Wnioski

4.1 Otwieranie legalnych dróg imigracyjnych powinno odpowiadać potrzebom emigracji i imigracji, natomiast procedury azylowe muszą nadal dotyczyć spraw azylu i koniecznie uwzględniać potrzeby ochrony i przywrócenia normalnych i godnych warunków życia uchodźców, niezależnie od środków współpracy i pomocy krajom trzecim w sferze gospodarki, polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej, które nie zastępują indywidualnej ochrony międzynarodowej, a tylko ją uzupełniają. Nie można mieszać ze sobą tych dwóch zagadnień. Nawet jeśli niektóre rzeczy mają podobne przyczyny, to między regionami słabo bądź w ogóle niezintegrowanymi z gospodarką światową a nieprzeznaczonymi praw człowieka nie da się rozpoznać systematycznego powiązania przyczynowego.

4.2 Starania w kierunku rozwoju wspólnej polityki azylowej napotykać zewsząd na ostrą krytykę. Organizacje pozarządowe jak również związki zawodowe na szczeblu krajowym i międzynarodowym wykazują coraz większe zaniepokojenie niedochowywaniem przyrzeczeń ze strony UE. To właśnie w tym kontekście Komisja interweniuje poprzez opracowanie komunikatu w sprawie stworzenia i realizacji „trwałych rozwiązań”.

4.3 Zdaniem Komitetu Komisja i Rada nie mogą ignorować sygnałów alarmowych, wynikających z sytuacji, w której zobowiązania z Tampere doprowadziły do powstania dyrektyw bądź innych uregulowań faworyzujących jedno rozwiązanie w stosunku do innych. Komitet podkreśla stanowczo, że opinia publiczna w Europie składa się z pluralistycznych nurtów i nie jest ani jednolita ani monolityczna. To jest właśnie charakterystyczne dla społeczeństwa otwartego, opartego na demokracji i prawie. Dlatego też Komisja w swoich założeniach oraz Rada w swoich decyzjach powinny interpretować zobowiązania poczynione w Tampere, mające na celu stworzenie obszaru wolności i prawa, poprzez stawianie na pierwszym miejscu praw obywatela i człowieka w duchu Karty Praw Podstawowych oraz zobowiązań, które wynikają dla państw.

4.4 Granice nadmiernego podkreślania aspektów bezpieczeństwa po zamachach z 11 września 2001 roku widać zarówno w rezultatach różnych wyborów na szczeblu krajowym i europejskim (w tym w stale zmniejszającej się frek-

wencji wyborczej), jak i w licznych konfliktach zbrojnych przestających się w chroniczne wojny domowe oraz w niespektowaniu uniwersalnych praw człowieka.

4.5 Liczba osób, które UE w ciągu ostatnich dziesięciu lat przyjęła i uznała za uchodźców, rozkłada się nierównomiernie na Państwa Członkowskie, jednakże rzeczywiste potrzeby pokazują, że niezależnie od stopnia udziału UE w przyjmowaniu uchodźców w skali światowej programy wsparcia oferowane regionom pochodzenia (na przykład Afryce i krajom Caswaname) oraz programy nowego osiedlania w samej UE mogą przyczynić się do poprawy sytuacji uchodźców oraz osób poszukujących azylu, mających prawo do skorzystania z ochrony międzynarodowej.

4.6 Komitet popiera propozycję zawartą w komunikacie z zastrzeżeniem wyjaśnienia następujących kwestii:

- poprawa rozpatrywania wniosków o azyl na całym suwerennym terytorium Państw Członkowskich UE oraz zaprzestanie odmowy przyjmowania i zwracania do krajów bądź regionów pochodzenia bez rozpatrzenia wniosku, co stanowi naruszenie zasady niewydalania (*non refoulement*) — poprzez szybką transpozycję i wdrożenie dyrektyw w zakresie procedur i kwalifikacji przez Państwa Członkowskie, przy wykorzystaniu norm wykraczających poza normy minimalne;
- poprawa warunków obecności organizacji pozarządowych oraz organizacji pomocy uchodźcom w ośrodkach przyjmujących poprzez zawieranie porozumień o partnerstwie z władzami kraju przyjmującego bądź co najmniej poprzez jasne ustalenie praw takich organizacji;
- zweryfikowanie kryteriów, na podstawie których niektóre kraje pochodzenia i kraje tranzytu są określane jako „bezpieczne kraje trzecie”, w których jednak osoby ubiegające się o azyl są pozbawiane możliwości rozpatrywania ich indywidualnej sytuacji i wynikających z niej praw;
- uściślenie, że status w sensie Konwencji Genewskiej ma pierwszeństwo nad ochroną subsydiarną, zarówno z punktu widzenia procedur jak i prawa⁽²⁾;
- wyjaśnienie, że beneficjentom programów nowego osiedlania będzie przyznawany status uchodźcy w sensie Konwencji Genewskiej i status uchodźcy bądź osoby korzystającej z ochrony subsydiarnej w sensie dyrektywy o warunkach kwalifikowania, co pozwoli na respektowanie ich praw podstawowych we wszelkich warunkach, oraz że nie będzie tworzona żadna grupa „przypadków nierozstrzygniętych”, nie posiadających w krajach nowego osiedlania w UE bądź w krajach trzecich żadnych precyzyjnych praw.

Bruksela, dn. 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dyrektywa 2001/55/WE.

⁽²⁾ Patrz: komunikat Komisji COM(2004) 503 końcowy i opinia Komitetu w tej sprawie (SOC/185).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego”

(COM(2004) 503 końcowy — SEC(2004) 937)

(2005/C 157/17)

Dnia 15 października 2004 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swoją opinię 25 listopada 2004 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIERE.

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 133 głosami, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Istota komunikatu Komisji

1.1 W komunikacie przedłożonym EKES do konsultacji proponuje się usprawnienie i przyspieszenie procedur nadawania statusu uchodźcy lub osoby potrzebującej międzynarodowej ochrony z innych powodów.

1.2 W dokumencie tym Komisja bada argumenty na rzecz szybszej i bardziej efektywnej jednolitej procedury azylowej oraz uproszczenia procedur dla wnioskodawców; wydaje się przy tym uwzględnić troskę o lepsze postrzeganie przez opinię publiczną procesu rozpatrywania wniosków o azyl oraz ewentualnego powrotu wnioskodawców do kraju pochodzenia.

1.3 Komisja podkreśla wartość dodaną tych działań, wynikającą ze wzmocnienia współpracy i wspólnego metodologicznego podejścia Państw Członkowskich. Przewidziane są przy tym dwa następujące po sobie i wzajemnie od siebie uzależnione kroki: tak zwana faza przygotowawcza oraz działania legislacyjne na szczeblu Wspólnoty.

1.4 W fazie przygotowawczej planowane są konsultacje i dyskusje w państwach członkowskich na temat kroków, jakie należy podjąć w celu ujednoczenia procedur przyznawania obu rodzajów statusu przewidzianych przez dyrektywę o warunkach udzielania statusu uchodźcy ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Patrz dyrektywa Rady 2004/83/WE 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, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 221 z 17 września 2002 r. (sprawozdawca: An LE NOUAIL).

1.5 Faza ta ma się rozpocząć w styczniu 2005 r., równoległe z rozpoczęciem wdrażania uchwalonych już przepisów pierwszego etapu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego ⁽²⁾.

1.6 Komisja przedłoży do końca 2004 roku swój plan działania „One-Stop Shop”.

1.7 Zaproponowana faza przygotowawcza ma spełniać cztery cele:

— ukierunkowanie dyskusji na temat sposobu, w jaki UE ma przyjąć jednolite procedury azylowe;

— określenie zakresu niezbędnych zmian;

⁽²⁾ Patrz decyzja Rady 2000/596/WE ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 168 z 16 czerwca 2000 r. (sprawozdawca: Soscha Gräfin zu EULENBURG); dyrektywa Rady 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 155 z 29 maja 2001 r. (sprawozdawca: Giacomina CASSINA); dyrektywa Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i odbierania statusu uchodźcy, w sprawie której Rada osiągnęła porozumienie 19 listopada 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 193 z 10 lipca 2001 r. (sprawozdawca: Vitor MELICIAS); dyrektywa Rady 2003/9/WE ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 48 z 21 lutego 2001 r. (sprawozdawcy: Dario MENGOZZI i Luis Miguel PARIZA CASTANOS); rozporządzenie Rady nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy rozpatrywania wniosku o azyl (Dublin II) oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 125 z 27 maja 2002 r. (sprawozdawca: Sukhdev SHARMA); dyrektywa Rady 2004/83/WE 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, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 221 z 17 września 2002 r. (sprawozdawca: An LE NOUAIL); decyzja Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2005-2010, przyjęta przez Radę 8 czerwca 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie Dz.U. C 241 z 28.9.2004.

— zainicjowanie tych zmian poprzez wdrożenie praktyk przed przyjęciem odpowiednich aktów prawnych lub równoległe do niego;

— ponadto celem fazy przygotowawczej jest prowadzenie konsultacji.

1.8 Druga faza obejmuje uchwalenie odpowiednich wspólnotowych aktów prawnych w celu ujednoczenia procedur rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z roku 1951 i protokołu nowojorskiego z roku 1967 oraz wniosków o udzielenie ochrony subsydiarnej w rozumieniu dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy ⁽¹⁾.

1.9 W dokumencie Komisji opisane są też założenia postępowania legislacyjnego: cele oraz harmonogram realizacji działań, ich obszar zastosowania, środki odwoławcze, przestrzeganie konwencji genewskiej, utrzymanie jakości decyzji, sposoby powrotu do kraju pochodzenia oraz interakcja z innymi instrumentami.

1.10 Podsumowując stwierdzić można, że proponowana jednolita procedura ma na celu rozpatrywanie wniosków o azyl lub inną ochronę międzynarodową w jednym trybie — niezależnie od tego, jaki status mógłby zostać nadany osobie ubiegającej się:

— status uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z roku 1951 i protokołu nowojorskiego z roku 1967 czy też

— status osoby potrzebującej ochrony subsydiarnej w rozumieniu dyrektywy 2004/83/WE przyjętej przez Radę 29 kwietnia 2004 r. ⁽²⁾.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet popiera cele, jakie postawiła sobie Komisja, oraz jej starania, by w ramach ujednoczonych procedur zachować podstawowe zasady konwencji genewskiej z roku 1951. W tym celu — zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy — weryfikacja praw uchodźców dokonywać się powinna w pierwszym rzędzie na zasadach przewidzianych w konwencji genewskiej; weryfikacja przesłanek ochrony subsydiarnej powinna mieć miejsce w drugiej kolejności, jeśli wnioskodawca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją.

⁽¹⁾ Patrz: dyrektywa Rady 2004/83/WE 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, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 221 z 17 września 2002 r. (sprawozdawca: An LE NOUAIL).

⁽²⁾ Patrz dyrektywa 2004/83/WE 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, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r.

2.2 Komitet zaleca wyraźne zaznaczenie tego priorytetu, niezależnie od tego, jaka będzie przyszłość urzeczywistnienia jednolitej procedury.

2.3 Komitet zaleca ponadto każdorazowe uzasadnianie odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową, a w szczególności odmowy nadania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z roku 1951, również wówczas, gdy udzielono ochrony subsydiarnej. EKES uważa takie gwarancje proceduralne za niezbędne dla zachowania podstawowych zasad konwencji genewskiej z roku 1951, której znaczenie również Komisja podkreśla.

2.4 Co się tyczy udzielania ochrony subsydiarnej, to Komitet jest przekonany, że osoby ubiegające się o azyl nie są w stanie rozróżnić między statusem uchodźcy na zasadach konwencji a statusem ochrony subsydiarnej i dlatego też muszą stawić czoła dodatkowym utrudnieniom w krajach, w których wymaga się od nich złożenia ponownego wniosku na innej podstawie prawnej w przypadku odrzucenia ich wniosku o przyznanie im statusu uchodźcy wg konwencji genewskiej z roku 1951. Sytuacja taka spotka się z niezrozumieniem i zniechęceniem osób ubiegających się o azyl; dodatkowo oznaczać będzie trudną dla nich do zniesienia przewlekłość postępowania.

2.5 Komitet wzywa Komisję do uwzględnienia w swojej propozycji oraz w trakcie fazy przygotowawczej i legislacyjnej zasady tzw. *non-refoulement* (art. 33 konwencji genewskiej) oraz konieczności ustanowienia środka odwoławczego o skutku zawieszającym w przypadku wydania decyzji negatywnej. Ewentualne **rozpatrzenie z urzędu** przez organ administracji, czy zachodzą przesłanki dla udzielenia ochrony subsydiarnej, nastąpić powinno dopiero po sprawdzeniu istnienia przesłanek dla nadania statusu uchodźcy przewidzianego w konwencji genewskiej i powinno dawać ubiegającemu się możliwość zastosowania środka odwoławczego przeciwko wydaleniu ze skutkiem zawieszającym, zgodnie z postanowieniami międzynarodowej i europejskiej konwencji praw człowieka.

2.6 Aby to zagwarantować, organizacje pozarządowe i Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) nie powinni być wykluczani z administracyjnych organów odwoławczych, o ile takowe istnieją, w ich braku natomiast powinni mieć swobodny dostęp do osób ubiegających się i do ich akt. Ułatwiłoby to dostęp do tego środka prawnego i korzystanie z prawa do odwołania do instancji sądowej.

2.7 Komitet wzywa ponadto Komisję, aby przy okazji wprowadzania zmian do dyrektywy w sprawie jednolitej procedury przyjętej przez Radę 19 listopada 2004 r. i oczekującej na ponowne przedłożenie Parlamentowi Europejskiemu rozszerzono jej zakres stosowania o ochronę subsydiarną w rozumieniu dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy oraz by ponownie zbadać zasadność figurowania w wykazie „bezpiecznych krajów trzecich” krajów pochodzenia lub krajów tranzytowych, które nie przyznają osobom ubiegającym się o azyl prawa do rozpatrzenia ich indywidualnej sytuacji oraz praw.

2.8 Komitet zaleca przeanalizowanie w trakcie fazy przygotowawczej ewentualnych braków i problemów aktualnie obowiązujących procedur przyznawania statusu uchodźcy.

2.9 Co się tyczy dwustronnych umów o readmisji, w celu umożliwienia wszystkim państwom członkowskim przestrzegania swych zobowiązań międzynarodowych i dyrektyw europejskich ⁽¹⁾ Rada powinna zapewnić sobie w fazie przygotowa-

wczej możliwość stworzenia zharmonizowanego systemu solidarności między państwami członkowskimi (np. programu ponownego osiedlania w kraju pochodzenia i podziału kosztów).

2.10 Komitet wzywa również Komisję do zrewidowania tzw. procedury przyspieszonej, która odmawia osobom ubiegającym się o azyl korzyści płynących z dogłębnej oceny ich indywidualnego przypadku, a tym samym i wynikających z niego praw, a w szczególności odraczając skutek postępowań sądowych i narażając je na odesłanie do kraju pochodzenia, zanim ich sprawa zostanie rozpatrzona przez właściwy sąd.

2.11 Komitet wzywa ponadto Komisję, by rozważając możliwości powrotu do kraju pochodzenia i przyczyny za nim przemawiające uwzględniła fakt, że w danych okolicznościach powrót może okazać się niemożliwy z powodu faktycznych przeszkód nie związanych ze statusem uchodźcy lub ze względów humanitarnych (np. z powodu choroby).

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Patrz punkt 3.13.1 do opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Badanie zależności między migracją legalną a nielegalną” (COM(2004)412 fin), przyjętej 15-16 grudnia 2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZÁ CASTAÑOS).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej

COM(2004) 313 końcowy — 2004/0099 COD

(2005/C 157/18)

Dnia 15 sierpnia 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 9 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był José María ZUFIAUR NARVAIZA.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 za, przy 5 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1. Dążenie do zwiększenia skuteczności pomocy rozwojowej poprzez ograniczenie związanych z nią kosztów transakcji skłania państwa-dawców do podejmowania wysiłku w celu nieustannego dostosowywania swych działań. Odzwierciedleniem tego procesu są stanowiska Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), organu skupiającego dawców i starającego się ujednoclić ich politykę.

1.2. Kilkudziesięcioletnie doświadczenia jasno dowodzą, iż praktyka bezpośredniego lub pośredniego powiązania pomocy z nabyciem towarów lub usług od państwa-dawcy nie tylko jest niezgodna z celami pomocy rozwojowej, ale również ogranicza jej skuteczność. Obowiązek zakupu towarów lub usług od państwowych lub prywatnych przedsiębiorstw państwa-dawcy, przy oczywistym braku konkurencji, powoduje dodatkowe koszty, sprzyjając przy tym korupcji. Praktyki takie powodują zakłócenia na rynku wewnętrznym i sprzeczne są z unijnymi zasadami konkurencji, opartych na zasadach równego traktowania i niedyskryminacji.

1.3. Dlatego też w ostatnich latach wiele uwagi poświęcano temu problemowi w gronie państw-dawców. W rezultacie w marcu 2001 r. Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przyjął zalecenie w sprawie „uwolnienia” pomocy dla państw mniej rozwiniętych, które od tej pory stało się obowiązującym wzorcem w tej dziedzinie. Podstawowym celem zalecenia DAC jest obniżenie kosztów transakcyjnych przyznawania pomocy o 15-30 %. Według danych Banku Światowego całkowite uwolnienie pomocy wiązanej mogłoby ograniczyć te koszty o 25 %.

1.4. Na forum Wspólnoty podejście to usankcjonowane zostało na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych w marcu 2002 r., odbywającym się jednocześnie ze szczytem Rady Europejskiej w Barcelonie w przygotowaniu do międzynarodowej konferencji na temat finansowania rozwoju zwołaanej w Monterrey.

Rada oświadczyła, że Unia Europejska wdroży zalecenie DAC w sprawie „uwolnienia” pomocy rozwojowej dla krajów mniej rozwiniętych przy jednoczesnym zachowaniu istniejącego systemu preferencji cenowych w ramach umowy UE-AKP. Rada, a następnie Parlament (raport w sprawie komunikatu Komisji dla Rady oraz Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Pomoc niewiązana: większa skuteczność”, COM(2002) 639 końcowy — 2002/2284 (INI) A5-0190/2003), poparły „uwolnienie” pomocy przy spełnieniu trzech warunków: integracji regionalnej i międzyregionalnej, rozwijania potencjału instytucjonalnego i administracyjnego w państwach otrzymujących pomoc, a także eliminacji zakłóceń konkurencji między państwami-dawcami a beneficjentami. Do tego dodać należy zasady wzajemności i współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

1.5. Stanowisko to stopniowo rozwijano w kolejnych komunikatach organów wspólnotowych, cytowanych w projekcie rozporządzenia. Pozostaje jednak ustalić i skonkretyzować warunki dostępu do różnych instrumentów pomocy zewnętrznej Wspólnoty. Taki jest właśnie cel rozpatrywanej propozycji.

1.6. Ponieważ instrumenty pomocowe funkcjonujące w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) oraz budżetu Wspólnoty nadal różnią się charakterem prawnym, logiczne wydaje się ustanowienie dwóch równoległych procesów. Propozycja rozporządzenia wpisuje się w ramy wyznaczone przez niedawny komunikat Komisji pt. „Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii Europejskiej w latach 2007-2013”⁽¹⁾. Należy jednak pamiętać, iż planowanie budżetowe EFR będzie miało wpływ na przyszłość, jeśli fundusz ten zostanie włączony do budżetu WE. Wobec tego rozpatrywana propozycja rozporządzenia dotyczy tylko instrumentów stanowiących część budżetu wspólnotowego. Gdy EFR stanie się częścią tego budżetu, również on będzie podlegać rozpatrywaniu rozporządzeniu⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 final z 10.02.2004.

⁽²⁾ Trudno w chwili obecnej przewidzieć, kiedy zakończy się proces włączania EFR do budżetu wspólnotowego.

1.7. Projekt rozporządzenia w sprawie dostępu do pomocy zewnętrznej Wspólnoty wydaje się więc słuszny i w pełni uzasadniony, zarówno ze względu na wyżej wspomniane zobowiązania podjęte przez instytucje wspólnotowe, jak i na kryteria pomocniczości i proporcjonalności, do których odwołano się w uzasadnieniu projektu rozporządzenia.

2. Uwagi szczegółowe do poszczególnych artykułów

Art. 1 — Zakres zastosowania

2.1. EKES nie ma zastrzeżeń co do tego punktu, uznając, że zakres rozporządzenia jest prawidłowy, przy czym jasnym jest, iż pewne instrumenty, jak pomoc budżetowa, pozostają poza nim. Wykaz zawarty w załączniku I wydaje się właściwy.

Art. 2. — Definicja

2.2. EKES zgadza się ze stanowiskiem przyjętym w rozporządzeniu, iż należy je interpretować w oparciu o rozporządzenie finansowe oraz inne instrumenty obowiązujące w odniesieniu do ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich.

Art. 3 — Zasady kwalifikacji do przyznania pomocy

2.3. Logiczne wydaje się utworzenie różnych kategorii zależnie od instrumentów pomocowych. Słuszne wydaje się również przewidzenie instrumentów o określonym zasięgu geograficznym, mających m.in. za cel umocnienie potencjału oraz integracji regionalnej. Mając na uwadze kilkudziesięcioletnią tradycję pomocy wiązanej oraz wynikające z niej przyzwyczajenia, EKES pragnie podkreślić potrzebę umożliwiania udziału osobom fizycznym i prawnym z krajów rozwijających się lub z państw przechodzących transformację systemową, ujętych na listach DAC/OECD. Wprowadzenie w życie zasady pomocy niewiązanej oraz otwartości zamówień publicznych powinno okazać się korzystne dla państw otrzymujących pomoc wspólnotową.

Art. 4. — Reguły pochodzenia

2.4. Dla zapewnienia spójności z poprzednim artykułem EKES skłaniałby się ku uściśleniu kwestii dotyczących dostaw materiałów oraz reguł pochodzenia. Zgodnie ze swymi wcześniejszymi wypowiedziami⁽¹⁾, EKES pragnie podkreślić konieczność bardzo ścisłego przestrzegania międzynarodowych przepisów pracy, ochrony środowiska i praw człowieka. Wprowadzenie zasady pomocy niewiązanej oraz otwarcie rynków powinno odbywać się w zgodzie z wysokimi standardami ochrony socjalnej i ochrony środowiska.

Art. 5 — Wzajemność w stosunkach z państwami trzecimi

2.5. EKES jest całkowicie przekonany o zasadności podejścia przyjętego w tym artykule, mianowicie brania pod uwagę nie tylko oficjalnej, lecz również rzeczywistej wzajemności. Dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie sugerują zachowanie tego podstawowego środka ostrożności, jak również

uzależnienie wzajemności od spełnienia kryteriów przejrzystości, zgodności i proporcjonalności. Użycie w ust. 5 określenia „w granicach możliwości” w odniesieniu do państw-beneficjentów pozbawia ten ustęp należytej wagi. Dla pozyskania większego zainteresowania udziałem państw-beneficjentów EKES proponuje odwołanie się do zasady partnerstwa, będącej podstawowym filarem wspólnotowej polityki pomocy rozwojowej oraz DAC.

Art. 6. — Wyłączenia spod zasad kwalifikacji do przyznania pomocy według zasad pochodzenia

2.6. Zdaniem EKES uzasadnione przewidzenie w tego rodzaju rozporządzeniu wyłączeń stwarza niezbędną elastyczność w jego stosowaniu. Jest ona uzasadniona w przypadkach wymienionych w rozporządzeniu, takich jak pilne zapotrzebowanie lub niedostępność pewnych produktów lub usług na rynkach danych krajów.

Art. 7. — Działania z udziałem instytucji międzynarodowych lub państw trzecich

2.7. Fakt, że znaczna część pomocy przekazywana jest za pośrednictwem mechanizmów wielostronnych lub innego rodzaju, a także to, iż wiele działań jest wspólnie finansowanych wymaga tego typu odniesienia. W takich wypadkach należy szczególnie dbać o przestrzeganie zasady równego traktowania państw-dawców oraz zasady wzajemności.

Art. 8. — Pomoc humanitarna

2.8. Szczególny charakter pomocy humanitarnej, która zyskuje coraz większe znaczenie na arenie międzynarodowej, tłumaczy, dlaczego rozporządzenie nr 1257/96 dopuściło już pewne wyłączenia spod reguł wspólnotowych. To samo podejście zachowane zostało w partnerskiej, nowej ramowej umowie, jaką zawiera z podmiotami finansowanymi Biuro Pomocy Humanitarnej Wspólnoty Europejskiej (ECHO). Podejście to jest podyktowane troską o szybkość i skuteczność reakcji w przypadkach kryzysowych. Słuszne wydaje się również, aby rozpatrywane rozporządzenie obowiązywało w wypadkach podlegających procedurze zamówień publicznych.

Art. 9. — Mechanizm szybkiego reagowania

2.9. Tak jak wspomniano wyżej, zasadne jest, aby mechanizmy tego typu zawierały procedury i kryteria wyłączeń. Zmiana dotycząca art. 6 ust. 4 lit. b.

Art. 10. — Wdrożenie rozporządzenia

2.10. Zgodnie ze swymi celami rozporządzenie zmienia określone partie wcześniejszych rozporządzeń wymienionych w załączniku. Szczegółowe wyliczanie tych zmian uzasadnione jest obfitością rozporządzeń w latach dziewięćdziesiątych oraz różnorodnością tworzonych przez nie instrumentów. Jednakże wyrażenie „okresowo” nie wydaje się tutaj zbyt właściwe.

⁽¹⁾ Por. np. opinię EKES w sprawie praw człowieka w pracy, sprawozdawcy PUTZHAMMER i GAFO FERNÁNDEZ, Dz.U. C 260 z 17.9.2001, str. 79-85 oraz opinię EKES w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP), sprawozdawca PÉZZINI, Dz.U. C 112 z 30.4.2004.

Art. 11. — *Wejście w życie*

2.11. Ekcs nie ma uwag do tego artykułu.

3. Ocena ogólna

3.1. Przedmiotowa propozycja rozporządzenia w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej jest zgodna z doktryną organizacji-dawców oraz z poprzednimi stanowiskami instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich. EKES nie dostrzega w niej więc nic, co mogłoby stać w sprzeczności z współpracą wspierającą rozwój lub działaniami zewnętrznymi Unii lub negatywnie na nie oddziaływać. Wręcz przeciwnie, Komitet uważa, iż pomoże ona zwiększyć skuteczność współpracy Wspólnoty oraz zapewnić przestrzeganie zasady „trzech” C (ang. *coherence, complementarity, coordination* — spójność, komplementarność, koordynacja).

3.2. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę na pewne istotne myśli oraz pewne elementy, które należałoby uściślić w rozporządzeniu:

3.3. Należy podkreślić kluczową rolę, jaka przypada państwom-beneficjentom jako głównym inicjatorom własnego rozwoju. Wprowadzenie zasady pomocy niewiązanej nie może odbywać się ze szkodą dla ich interesów i bezwzględnie prowadzić winno do zacieśniania partnerstwa z tymi krajami zgodnie z zaleceniami zawartymi w wyżej wspomnianych dokumentach międzynarodowych oraz ze stanowiskiem samych instytucji wspólnotowych. Niezależnie od tego należy zachęcać państwa-beneficjentów do określenia i stosowania w swych procedurach zamówień publicznych zasad przejrzystości, równości, wzajemnego uznawania i proporcjonalności, jak również praktyk prawidłowego procesu zarządzania, które umożliwią im postęp zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i społeczno-gospodarczej.

3.4. W celu skuteczniejszego stosowania obecnego rozporządzenia należy dogłębnie przeanalizować wspólnotowy proces pomocowy — m.in. koszty zaopatrzenia, rzeczywiste koszty transportu, czy też zebrania środków — dla ściślejszego zidentyfikowania niedomagań i luk w systemie. Chociaż zamiarem rozporządzenia jest uproszczenie i udoskonalenie zasad pomocy, EKES obawia się, że może ono prowadzić do powstania nowych, sztywnych zasad, które spowodują zwiększenie biurokracji i utrudnią będą szybkie przekazywanie pomocy.

3.5. Fundamentem całego rozporządzenia winno być ściśle przestrzeganie międzynarodowych przepisów społeczno-zawodowych oraz środowiskowych; należy również zadbać o to, by żaden przepis rozporządzenia nie sprzyjał praktykom dumpingowym w dziedzinie pracy, ochrony socjalnej czy ochrony środowiska. Respektowanie kluczowej roli partnerów z krajów-beneficjentów pomocy wspólnotowej i nacisk na zasadę partnerstwa nie mogą przesłaniać konieczności przestrzegania przepisów pracy, ochrony środowiska i ochrony socjalnej. Wyraźne stwierdzenie o tej treści należy zamieścić w art. 4 rozporządzenia.

3.6. Nadmierne obciążenia związane z udzielaniem pomocy wiązanej uznaje się powszechnie za jedną ze słabości dotychczasowego modelu współpracy na rzecz rozwoju, który poprzez zapewnienie pierwszeństwa towarom i usługom „dobroczyńców” szkodzi jej efektywności i wręcz jej wiarygodności. Wprowadzenie zasady pomocy niewiązanej nie jest celem samym w sobie; należy je postrzegać jako narzędzie oraz jako sposób zwiększenia skuteczności przy obniżonych kosztach. Niezbędne do tego jest większe zaangażowanie ze strony państw-beneficjentów, aby stały się one podmiotem własnego rozwoju poprzez zachęcanie do wzięcia udziału w tym procesie wszelkich organizacji społecznych i zawodowych oraz przedsiębiorstw.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Osiągnięcie trwałego modelu rolnego dla Europy poprzez zreformowaną wspólną politykę rolną (WPR) — reforma sektora cukrowniczego”

COM(2004) 499 końcowy

(2005/C 157/19)

Dnia 15 lipca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 16 listopada 2004 r. (Sprawozdawca — Jean-Paul Bastian, współsprawozdawca — Rudolf Strasser).

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 137 do 21, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Wstęp

1.1 Dwadzieścia jeden krajów Unii Europejskiej produkuje cukier buraczany. Francuskie departamenty zamorskie i Hiszpania produkuje w niewielkich ilościach cukier trzcinowy (280 000 ton). W sumie europejska produkcja cukru wynosi, w zależności od roku, około 17 do 20 mln ton, przy spożyciu cukru ocenianym dla Europy na 16 mln ton.

1.2 Burak cukrowy, wchodzący w ramy płodozmianu, uprawiany jest na powierzchni 2,2 mln ha, przez 350 000 rolników (tj. średnio nieco ponad 6 ha buraka cukrowego na plantację). Burak cukrowy przetwarzany jest w ponad 200 cukrowniach, zatrudniających bezpośrednio około 60 000 pracowników.

1.3 Unia Europejska produkuje również 500 000 ton izoglukozy i 250 000 ton syropu inulinowego, oraz posiada przemysł rafinacji trzcinowego cukru surowego (w tym zasadnicza część — 1,5 milionów ton importowana jest z krajów AKP ⁽¹⁾).

1.4 W branży cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, system kwot produkcji, wynikający z rozporządzenia 1785/81 był wielokrotnie przedłużany. Ostatnio miało to miejsce w roku 2001, a dotyczyło pięciu kampanii, od kampanii 2001/2002 do 2005/2006. Rozporządzenie, o którym mowa, nosi numer 1260/2001 i zawiera kilka znaczących zmian w porównaniu do poprzedniego rozporządzenia, takich jak ustalenie cen aż do dnia 30 czerwca 2006 r., zniesienie systemu magazynowania, zniesienie finansowania kosztów składowania przeniesionego cukru, zmniejszenie kwot o 115 000 ton i

wzięcia na siebie przez plantatorów buraków cukrowych i producentów cukru całości refundacji produkcji, przyznawanej przemysłowi chemicznemu.

1.5 Dnia 14 lipca 2004 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie reformy sektora cukrowniczego (COM(2004) 499 końcowy), stanowiącej kolejny krok w kierunku ustanowienia zrównoważonego modelu rolniczego dla Europy.

1.6 W dokumencie tym Komisja proponuje radykalne zmiany w przepisach cukrowych, cenach i kwotach począwszy od 1 lipca 2005 r. i, jeśliby został przyjęty, przewiduje nowe propozycje, co do kwot i cen na rok 2008. Komisja pragnie tym samym włączyć system regulacji prawnych dotyczących rynku cukru do reformy WPR, sprawić, aby rynek europejski stał się mniej atrakcyjnym celem importu, znacznie ograniczyć eksport kwotowego cukru objętego refundacją oraz znieść refundacje produkcji dla cukru odsprzedawanego przemysłowi chemicznemu.

1.7 Komisja proponuje połączenie kwoty A i B w jedną kwotę oraz zmniejszenie kwoty cukru o 1,3 miliona ton, a następnie o dodatkowe 500 000 ton rocznie przez kolejne trzy lata (osiągając przez to całkowity spadek o 2,8 milionów ton lub o 16 %).

1.8 Wraz z takim ograniczeniem ilości kwot cukrowych Komisja proponuje podniesienie kwot dla izoglukozy o 100 000 ton rocznie przez 3 lata (czyli wzrost o 60 %) oraz utrzymanie kwot syropu inulinowego.

⁽¹⁾ AKP: kraje rozwijające się Afryki, Karaibów i Pacyfiku, sygnatariusze Protokołu Cukrowego w ramach porozumienia zCotonou.

1.9 W celu zapewnienia restrukturyzacji sektora cukru, uznanej przez Komisję za konieczną, proponuje ona umożliwić wolne przenoszenie kwot w obrębie Unii. Przewiduje ona także możliwość współfinansowania przez Państwa Członkowskie pomocy przydzielanej w wysokości 250 € na tonę cukru kwotowego, przeznaczonej dla producentów cukru, którym nie udałoby się przekazać własnej kwoty i którzy zarzuciliby produkcję cukru. Celem tej pomocy miałyby być ułatwienie przestrzegania przez producentów cukru zobowiązań społecznych oraz ekologicznych (przywrócenie dobrego stanu terenów produkcyjnych).

1.10 Komisja proponuje zastąpić system interwencji i mechanizm deklasyfikacji przez prywatne składowanie⁽¹⁾ i obowiązkowe przeniesienie cukru kwotowego. Celem tej propozycji jest zagwarantowanie ceny na drodze równoważenia rynku oraz przestrzeganie zobowiązań wobec Światowej Organizacji ds. Handlu.

1.11 W kwestii cen Komisja proponuje zastąpienie cen interwencyjnych cukru przez cenę referencyjną, służącą do kalkulacji ceny minimalnej w imporcie z krajów AKP i najsłabiej rozwiniętych krajów świata oraz uruchomienia mechanizmu prywatnego składowania i przenoszenia nadwyżek na następny rok. Ceny pomocy instytucjonalnej byłyby ograniczone w dwóch etapach. W związku z tym, Komisja proponuje cenę referencyjną w wysokości 506 € za tonę cukru białego w latach 2005/2006 i 2006/2007 oraz 421 € za tonę w latach 2007/2008. Dla porównania obecna cena interwencyjna wynosi 631,9 € za tonę, a ważona cena rynkowa A+B według szacunków Komisji wynosi 655 €.

1.11.1 Jednocześnie minimalna cena ważona dla buraka cukrowego kwoty A+B zmieniłaby się z aktualnych 43,6 € za tonę do 32,8 € za tonę w latach 2005/2006 i 2006/2007 (-25 %) oraz 27,4 € za tonę w roku 2007/2008 (-37 %). Aktualna bazowa cena buraka wynosi 47,67 € za tonę. Komitet jest zdania, że obniżenie ceny będzie w niektórych Państwach Członkowskich większe niż w innych ze względu na różną proporcję kwot A i B.

1.11.2 Zdaniem Komisji spadek dochodów, spowodowany obniżeniem ważonej ceny buraka kwotowego, powinien aż do 60 % zostać zrównoważony poprzez niezależne od produkcji bezpośrednie zapomogi dochodowe (zgodnie z zasadami reformy WPR z 2003 r.).

1.11.3 Komisja ocenia, że koszt tego rodzaju pomocy na poziomie przychodów obciąży budżet o 895 mln € w latach 2005/2006 r. i 2006/2007 r. oraz 1 340 mld € rocznie począwszy od przełomu lat 2007/2008.

⁽¹⁾ Prywatne składowanie pozwala na czasowe usunięcie z rynku pewnej ilości cukru bez zmniejszania kwoty. Obowiązkowe przesunięcie, to składowanie i przeniesienie pewnej ilości cukru kwotowego z kampanii n na kampanię n+1 przy odpowiednim pomniejszeniu kwoty na kampanię n+1.

1.12 Komisja proponuje znieść system refundacji produkcji dla przemysłu chemicznego i farmaceutycznego⁽²⁾, pozwalając przemysłom tym zaopatrywać się w cukier C, jak ma to miejsce w sektorze alkoholu i drożdży.

1.13 Jeśli chodzi o relacje z dostawcami preferencyjnego cukru z krajów AKP, Komisja proponuje nadal przestrzegać protokołu cukrowego AKP, charakteryzującego się istnieniem kwot importowych, przy czym obniżka ceny gwarantowanej winna odpowiadać spadkowi ceny buraka cukrowego. W ramach pomocy krajom AKP w dostosowywaniu się do nowych warunków, Komisja proponuje nawiązanie z nimi dialogu na podstawie planu działania, który zostałby przedstawiony do końca 2004 r.

1.13.1 Komisja proponuje znieść pomoc przy rafinacji cukru pochodzącego z krajów AKP i francuskich departamentów zamorskich, oraz z czasem wyeliminować instrument „maksymalnego zapotrzebowania na dostawy”.

1.14 W odniesieniu do najsłabiej rozwiniętych krajów świata Komisja nie przedstawia żadnej propozycji ilościowego zarządzania importem. W kwestii ceny importu cukru z tychże krajów wnioskuje ona, aby ceny importowe cukru z najmniej rozwiniętych krajów świata nie były niższe niż cena minimalna dla krajów AKP. W odniesieniu do Bałkanów Komisja przewiduje negocjacje kwoty importowej. Zgodnie z inicjatywą „Wszystko oprócz broni” (Everything But Arms) cukier pochodzący z 49 najsłabiej rozwiniętych krajów świata ma zostać dopuszczony do europejskiego rynku bez barier celnych i ograniczeń ilościowych od roku 2009.

2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) stwierdza, że konieczne stały się zmiany i działania dostosowawcze we Wspólnej Organizacji Rynku (WOR) cukru z uwagi na:

- inicjatywę „Wszystko oprócz broni” z 2001 r. na rzecz najsłabiej rozwiniętych krajów świata, której konsekwencje nie zostały odpowiednio ocenione w swoim czasie przez Komisję;
- ogólną tendencję do coraz szerszego otwierania się europejskich rynków rolnych na skutek negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO);
- zagrożenia, jakie ciążyą nad europejskim eksportem cukru w wyniku Debaty Cukrowej WTO i handlowych negocjacji w ramach rundy z Doha;

⁽²⁾ Rozporządzenie 1265/2001 przewiduje wypłatę refundacji produkcji (pomoc mająca na celu zmniejszenie różnicy pomiędzy ceną interwencyjną cukru, a jego ceną światową) dla cukru i dla izoglukozy kwotowej spożytkowanej w przemyśle chemicznym i farmaceutycznym (około 400 000 ton rocznie).

— reformę Wspólnej Polityki Rolnej.

Nie chodzi zatem o ustalenie, czy konieczna jest reforma, ale o analizę tego, jaka reforma jest konieczna, w jakim zakresie i kiedy ma zostać wprowadzona w życie.

2.2 Komisja jest za zasadniczą reorganizacją przepisów cukrowych i uzasadnia swoją propozycję podkreślając, że zarzuca się obecnemu systemowi „**brak konkurencyjności, zmniejszenia rynku, wysokie ceny dla konsumentów i przetwórców, oraz negatywny wpływ na światowy rynek, szczególnie w odniesieniu do krajów rozwijających się**”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny żałuje, że Komisja opiera się na tego rodzaju ogólnikowych krytykach, nie sprawdzając ich na drodze poważnych badań. Komitet przypomina w tej kwestii opinię wydaną dnia 30 listopada 2000 r. ⁽¹⁾.

2.3 EKES stwierdza, że propozycja Komisji znacznie wyprzedza międzynarodowe terminy i podważa kompetencje negocjacyjne WTO, co jest nieostrożne i szkodliwe dla obrony słusznym interesów przemysłu cukrowniczego Unii Europejskiej i jej uprzywilejowanych dostawców. Wyprzedzenie to nie pozwala również Komisji rozwiązać kwestii cukru pozakwotowego.

2.4 EKES niepokoi się o wpływ proponowanych obniżek cen i kwot na poziom produkcji buraków cukrowych i cukru w Unii Europejskiej, na dochody licznych rodzinnych gospodarstw rolnych, na trwałość działalności przemysłowej i handlowej sektora cukru, na zatrudnienie w przemyśle cukrowniczym i w obszarach wiejskich oraz na wielofunkcyjność, zwłaszcza w regionach ubogich lub peryferyjnych, czy w nowych Państwach Członkowskich, gdzie konieczne są poważne inwestycje w restrukturyzację. EKES wątpi, czy propozycje reformy przedstawione przez Komisję są w zgodzie z europejskim modelem rolniczym, wielofunkcyjnością i zasadą trwałości, jak to zostało ustalone jednogłośnie przez Radę Europejską w Luksemburgu w grudniu 1997 r. ⁽²⁾. EKES pozostaje również na stanowisku, że propozycje reformy są sprzeczne ze Strategią Lizbońską, która, jako jeden ze swoich celów wyraźnie podaje tworzenie miejsc pracy.

2.5 EKES apeluje do Komisji o przeprowadzenie szczegółowej i dającej się zweryfikować analizy, w jakich regionach produkcja buraków i przemysł cukrowniczy będą zagrożone oraz ile bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy w sektorze rolnym i przemysłowym będzie ogółem zagrożonych. Ocena oddziaływania przedstawiona w zeszłym roku przez Komisję nie zawiera bowiem koniecznych informacji.

⁽¹⁾ Dz. U. C 116 z 20.04.2001, str. 113-115, Opinia Komitetu w sprawie projektu rozporządzenia Rady wprowadzającego wspólną organizację rynków w sektorze cukru: „Komitet zwraca się z wnioskiem o włączenie go do badań, jakie Komisja zamierza podjąć w celu analizy: krytyki przedstawionej przez WOR w zakresie cukru, koncentracji w przemyśle rolno-spożywczym i przerwania zmian cen z producenta na konsumenta”.

⁽²⁾ Wnioski Prezydencji: SN 400/97, str. 14 z 13.12.1997

2.6 EKES nie uważa, że opcja reformy przyjęta przez Komisję, polegająca na szukaniu równowagi rynku na drodze obniżania cen, może doprowadzić do osiągnięcia pożądanego celu. Ponadto, opcja ta nie zapewnia, w długim terminie, utrzymania europejskich upraw buraków i przemysłu cukrowniczego na solidnym poziomie i nie przestrzega europejskich zobowiązań wobec krajów rozwijających się, będących uprzywilejowanymi dostawcami cukru. W rzeczywistości obniżki pociągną za sobą wyeliminowanie z rynku wielu producentów z krajów europejskich i krajów rozwijających się oraz znacznie osłabią pozycję producentów, którym uda się przetrwać. Jednocześnie nowe udziały w rynku światowym przypadną Brazylii, która będzie mogła również pośrednio eksportować do Europy stale rosnące ilości cukru, począwszy już od przełomu 2008/2009, uciekając się do techniki transakcji SWAP ⁽³⁾ (handel trójstronny) zawieranych z najsłabiej rozwiniętymi krajami świata, bez jakiegokolwiek korzyści dla rozwoju rolniczego czy społecznego tych ostatnich.

2.7 EKES jest zdania, że wyłącznie kilka krajów, w tym głównie Brazylii, skorzysta z takiej reformy WOR w zakresie cukru. W tym kontekście Komitet podkreśla, że produkcja cukru w Brazylii, w dużej mierze utrzymywana przez politykę bio-etanolu i politykę monetarną, odbywa się w warunkach socjalnych, środowiskowych i własności gruntów, niemożliwych do zaakceptowania, wyjaśniających natomiast niezwykle niski koszt brazylijskiej produkcji i niski poziom cen na rynku światowym.

2.8 EKES nie rozumie zatem, dlaczego Komisja nie wykorzystwała możliwości negocjacji preferencyjnych kwot importowych z najsłabiej rozwiniętymi krajami, jak zresztą proszą o to one same. Pozwoliłoby to spełnić, w sposób lepiej ukierunkowany, interesy najbiedniejszych, rozwijających się krajów, oraz uzyskać zrównoważone dostawy na rynek i poziom cen znośny dla Europy. EKES zwraca uwagę na zasadniczą sprzeczność w stanowisku Komisji, która z jednej strony uzasadnia radykalną reformę WOR w zakresie cukru poprzez inicjatywę „Wszystko oprócz broni”, a z drugiej strony nie daje dalszego biegu wyraźnym prośbom formułowanym przez najsłabiej rozwinięte kraje świata, pragnące wejść do systemu kwot preferencyjnych. Zdaniem EKES, pilne jest ustalenie kwot importowych dla Bałkanów.

2.9 EKES uważa, że proponowane obniżenie cen i zmniejszenie kwot znacznie wychodzą poza uprawnienia WTO i są ważnym krokiem w kierunku pełnej liberalizacji rynku cukru. Sytuacja taka nie daje trwałych perspektyw plantatorom buraków, pracownikom sektora cukrowniczego oraz konsumentom krajów europejskich, w przeciwnieństwie do tego, do czego Komisja pragnie nas przekonać.

⁽³⁾ W tym konkretnym przypadku „sprzedaż brazylijskiego cukru do kraju mniej rozwiniętych, spożycie brazylijskiego cukru w tym kraju zastępując miejscowy cukier i sprzedaż do Unii Europejskiej w ten sposób podmienionej cukru z takiego kraju”.

2.10 EKES nie może zgodzić się z opinią Komisji, która mówi, że znaczne obniżenie cen cukru powinno być zasadniczo korzystne dla konsumentów⁽¹⁾. Tak jak przy poprzednich reformach, takie obniżki cen surowca nie pociągają za sobą wcale, albo prawie wcale, przeniesienia obniżek cen na konsumenta. Dotyczy to szczególnie produktów przetworzonych, takich jak napoje i produkty z dodatkiem cukru (w Europie 75 % cukru spożywanego jest w postaci przetworzonej). Komitet uważa, iż Komisja powinna uważnie monitorować oddziaływanie reformy na ceny towarów zawierających cukier.

2.11 EKES podziela obawy krajów AKP, co do szkodliwego wpływu propozycji reformy na dochody i na poziom zatrudnienia w bezpośrednio zainteresowanych sektorach gospodarki, oraz na równowagę społeczną i perspektywy rozwoju w tych krajach.

2.12 EKES jest świadomy zagrożeń, jakie ciążą nad europejskim eksportem cukru. Komitet nie może więc pojąć, w jaki sposób obniżenie kwot, zaplanowane przez Komisję na lata 2005-2009 może doprowadzić do zmniejszenia eksportu przy refundacji większej niż to konieczne, przy założeniu, że Unia Europejska przegra spór w ramach WTO z Brazylią, Australią i Tajlandią. Wprost przeciwnie, EKES uważa, że Unia Europejska, za pośrednictwem odpowiednich przepisów, powinna starać się zachować wszelkie możliwości eksportu, o jakie walczy i jakie dają jej międzynarodowe uzgodnienia, czyli proponować jak najmniejsze ograniczenie kwot.

2.13 Komitet jest również zdania, iż Komisja powinna proponować rozwiązania zapewniające rozwój alternatywnych rynków zbytu, zwłaszcza w sektorze biopaliw, w celu zrównoważenia inicjatyw w zakresie eksportu i importu, prowadzących do zmniejszenia grona odbiorców europejskiej produkcji.

2.14 EKES ogólnie ocenia, że Komisja nie oceniła odpowiednio wpływu swojej propozycji, prowadzącej do masowego przeniesienia zasobów z sektora rolnego (wiejskiego i przetwórstwa pierwotnego) Europy i krajów rozwijających się, w kierunku wielkich firm międzynarodowych zajmujących się zaopatrzeniem i dystrybucją. Propozycja oznaczałaby redukcję znaczącej części przemysłu cukrowniczego Europy i krajów AKP z korzyścią praktycznie jedynie dla latyfundiów, które dominują brazylijską produkcję cukru, najczęściej ignorując najbardziej podstawowe prawa człowieka do pracy (Deklaracja Konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1998r.⁽²⁾) oraz zasadę trwałości (karczowanie lasów amazońskich). EKES uznaje, że dostęp do unijnego rynku powinien być uzależniony od przestrzegania pewnych norm społecznych i środowiskowych.

⁽¹⁾ Patrz Komunikat COM(2004) 499 końcowy, początek punktu 3.2 „Skutki gospodarcze”.

⁽²⁾ Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) w sprawie podstawowych zasad i praw w pracy. Międzynarodowa Konferencja Pracy, 86 Sesja, Genewa, czerwiec 1998 r.

3. Uwagi szczególne

3.1 EKES zauważa, że rozporządzenie 1260/2001, przyjęte jednogłośnie przez Radę, obowiązuje do 1 lipca 2006 r. i służyło za bazę dla negocjacji akcesyjnych z 10 nowymi Państwami Członkowskimi. Komitet nie może zatem zrozumieć, dlaczego Komisja proponuje wprowadzenie reformy wcześniej, już od 1 lipca 2005 r. mimo iż nie jest to konieczne. Skądinąd, rolnicy przygotowali się już do płodozmianu przewidzianego na 2005/2006 r. i w niektórych krajach już są w trakcie jesiennej siewu buraków cukrowych. Ponadto, począwszy od roku 2001 dokonano wielu inwestycji w rolnictwie i przemyśle cukrowniczym w przeświadczeniu, że rozporządzenie 1260/2001 będzie obowiązywać aż do końca.

3.2 EKES wnioskuję zatem, aby nowe rozporządzenie w sprawie cukru wprowadzić najwcześniej 1 lipca 2006 r. Inny sposób postępowania mógłby słusznie zostać uznany przez zainteresowane środowiska zawodowe oraz nowe Państwa Członkowskie za łamanie zasady zaufania.

3.3 EKES stwierdza, że propozycja Komisji pozostawia otwartą kwestię prowadzenia wspólnej organizacji rynków po roku 2008, podczas gdy sektor buraczano-cukrowy wymaga przewidywalności w związku z konieczną restrukturyzacją i inwestycjami. Komitet apeluje zatem do Komisji o zaproponowanie rozporządzenia obejmującego okres od 1 lipca 2006 r. do 30 czerwca 2012 r., co odpowiada terminowi odnowionej WPR.

3.4 EKES jest zdania, że Komisja nie przedstawiła uzasadnienia masowej obniżki cen instytucjonalnych (o 33 % w przypadku cukru i 37 % w przypadku buraków, w dwóch etapach). Otóż, z możliwych do zweryfikowania wyliczeń wynika, że spadek o maksymalnie 20 % byłby wystarczający, aby sprostać oczekiwaniom, jakich można się spodziewać ze strony WTO. EKES pragnąłby, aby Komisja trzymała się tej cyfry. Apeluje również do Komisji, aby pamiętała o życzeniu najmniej uprzedmiotowionych krajów świata, co do wynegocjowania preferencyjnych kwot, ponieważ zmniejszyłoby to znacznie w najbliższych latach naciski na europejski rynek cukru i pozwoliłoby krajom najmniej rozwiniętym na uzyskanie zadowalających warunków eksportu.

3.5 EKES podkreśla słabość instrumentów zarządzania rynkiem zaproponowanych przez Komisję w miejsce polityki interwencyjnej. Można przewidzieć, że prywatne składowanie i obowiązkowe przeniesienie nie zapewnią przestrzegania ceny odniesienia przez cenę rynkową.

3.6 EKES przyjmuje do wiadomości propozycję przedstawioną przez Komisję, polegającą na zrekomensowaniu części strat w przychodach rolników poprzez pomoc w postaci zapomóg. Niemniej podkreśla, że słabsze obniżenie cen, czy ograniczenie spadku wyłącznie na pierwszym etapie, pozwoli na pogodzenie gospodarki budżetowej z podwyższeniem kompensat bez przekraczania dostępnego budżetu. Komitet zastanawia się, w jaki sposób sprawiedliwie i praktycznie podzielić krajowe budżety, aby mieć pewność, że pomoc zostanie faktycznie udzielona rolnikom narażonym na obniżki czy na straty w przychodach z plantacji buraków. Na wzór tego, co jest zalecanie odnośnie mleka przez reformę WPR uchwaloną w roku 2003, należałoby w odniesieniu do dysponowania kompensatami brać pod uwagę wskaźnik, jaki został przydzielony rolnikowi w ostatnich dwóch latach przed wejściem w życie nowego rozporządzenia. Komitet nalega na konieczność zapewnienia trwałości takich pomocy i ochronę budżetu cukrowego.

3.7 EKES ocenia, że jeśli obniżki kwot okażą się konieczne, należy ograniczyć je do absolutnego minimum i odnieść, w równej proporcji do cukru oraz do jego produktów konkurencyjnych, poddanych systemowi kwot. Podniesienie kwoty na izoglukozę, zaproponowane przez Komisję, jest w tym kontekście niesprawiedliwe, ponieważ doprowadziło Komisję do zwiększenia propozycji obniżki kwot cukru na szkodę plantatorów buraków i przemysłu cukrowniczego.

3.7.1 EKES sądzi, że decyzja odnośnie koniecznego zasięgu każdej ewentualnej obniżki kwoty, powinna być podejmowana dopiero po przeprowadzeniu przez Komisję szczegółowego badania, biorącego pod uwagę strukturalne deficyty i ewentualne zaniechanie produkcji cukru kwotowego oraz skutki, jakie będą nieść za sobą oczekiwane uzgodnienia WTO i wynik apelacji wniesionej przed panel WTO na produkcję cukru kwotowego i pozakwotowego oraz na przepływy handlowe dotyczące cukru pomiędzy Unią Europejską a krajami trzecimi.

3.7.2 EKES uważa, że Państwa Członkowskie muszą mieć dostateczne możliwości wewnętrznego zarządzania w zakresie obniżek kwot ilościowych zarówno w przypadku cukru jak i buraków, przy uwzględnieniu interesów wszystkich zainteresowanych stron oraz zgodnie z zasadami rzetelności i korzyści społecznych. Z tego względu Komitet zwraca się do Komisji z prośbą o szczególne uwzględnienie tej możliwości w propozycjach reformy oraz przepisach.

3.8 Zarzucenie refundacji produkcyjnych w odniesieniu do dostaw cukru kwotowego do przemysłu chemicznego i farmaceutycznego miałyby również negatywny wpływ na poziom kwot cukru i wprowadziłyby czynnik ryzyka do przyszłych warunków dostaw cukru dla tych przemysłów. EKES wnioskuję zatem o stosowanie obecnie obowiązujących przepisów.

3.9 EKES jest zdania, że przeniesienia kwot, zwłaszcza zagraniczne, mogłyby prowadzić dla utraty rentowności upraw

buraków w wielu regionach, niosąc za sobą szkodliwe skutki gospodarcze dla rodzin plantatorów buraków i na związane z tym zatrudnienie. Miałyby to również niekorzystne skutki ekologiczne na płodozmian oraz negatywny wpływ na rynki rolne upraw zastępczych. EKES wnioskuję, aby zarządzanie kwotami pozostało pod kontrolą Państw Członkowskich i aby wszelkie decyzje dotyczące restrukturyzacji były najpierw przedmiotem uzgodnień branżowych.

3.9.1 EKES twierdzi, że zamiast handlować kwotami, Komisja powinna przestudiować możliwość wprowadzenia europejskiego funduszu restrukturyzacji przemysłu cukrowego, który, zważając między innymi na potrzeby reorientacji rolników i pracowników przemysłu, wypłacałby na początek odszkodowanie za odstąpione kwoty, po przeprowadzeniu uzgodnień branżowych pomiędzy producentami cukru a zainteresowanymi plantatorami buraków cukrowych, a zatem zmniejszyłaby się konieczność obniżania kwot.

4. Wnioski

4.1 EKES widzi konieczność przystosowania WOR w zakresie cukru, ale ocenia, że propozycje dotyczące reformy są zbyt daleko posunięte i że jej wprowadzenie doprowadziłoby do znacznych reperkusji w europejskim sektorze cukru, w szczególności na poziomie zatrudnienia. Z przykrością stwierdza, że propozycje nie są wystarczająco uzasadnione, oraz że ich skutki nie zostały odpowiednio ocenione, tak jak wymagałby tego problem.

4.2 Komitet wnioskuję, aby data wprowadzenia w życie nowego rozporządzenia została przesunięta na dzień 1 lipca 2006 r. i aby rolnicy zostali o nim uprzedzeni jak najwcześniej, co pozwoli im przygotować się do płodozmianu na rok 2005.

4.3 Komitet ocenia, że rozporządzenie powinno obejmować co najmniej okres 6 lat, aby stworzyć sektorowi odpowiednie perspektywy.

4.4 EKES wnioskuję, aby, tak jak życzą sobie tego najmniej rozwinięte kraje świata, Unia wynegocjowała kwoty importowe cukru z tych krajów. W każdym przypadku należy zabronić praktyk SWAP i ustalić kryteria trwałości społecznej i środowiskowej, jak również niezależności żywnościowej, jakich należy przestrzegać, aby wejść na rynek unijny.

4.5 Komitet wzywa do szybkiego ustalenia kwot importowych dla Bałkanów.

4.6 Komitet ocenia, że rozmiar dostosowywania cen i kwot produkcyjnych powinien być ściśle ograniczony do zobowiązań międzynarodowych i stosowany w równym stopniu do wszystkich substancji słodzących (cukier i produkty konkurencyjne poddane systemowi kwot). W ramach Agendy Rozwoju z Doha cukier powinien być traktowany jako produkt wrażliwy.

4.7 Komitet zaleca podtrzymanie systemu interwencji jako instrumentu gwarantowania cen.

4.8 EKES podkreśla, że cena produktu (buraka) powinna odzwierciedlać koszty produkcji ponoszone przez plantatorów. Przyjmuje do wiadomości propozycję częściowej rekompensaty dla plantatorów ponoszących straty w dochodach, wynikające z obniżenia ceny buraka. Wnioskuje, aby rekompensata ta była w miarę możliwości zwiększana. Nalega na konieczność zapewnienia trwałości pomocy i utrzymania budżetu cukrowego.

4.9 Komitet wnioskuje o dalsze stosowanie obowiązujących przepisów w odniesieniu do dostaw cukru kwotowego dla przemysłu chemicznego i farmaceutycznego.

4.10 Komitet uważa, że Komisja nie powinna unikać odpowiedzialności, ale wprowadzić prawdziwy plan restrukturyzacji europejskiego przemysłu cukrowego, pamiętając o interesach producentów cukru i plantatorów buraków oraz zainteresowanych zatrudnionych osób.

4.11 Komitet prosiłby Komisję o wyjaśnienie jej intencji odnośnie produkcji cukru pozakwotowego.

Bruksela, dnia 15 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie komunikatu komisji: nauka i technologia: klucz do przyszłości europy — wytyczne na temat wspierania badań przez unię europejską

COM(2004) 353 końcowy

(2005/C 157/20)

Dnia 17 czerwca 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w następującej sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię dn. 10 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 413. sesji plenarnej z dn. 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia) Komitet stosunkiem głosów 83 do 3 przy 1 głosie wstrzymującym się przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Gospodarcza, społeczna i kulturalna przyszłość Europy. Przyszły rozwój Europy i jej pozycja w globalnej strukturze władzy determinowane są przede wszystkim przez nieuniknioną konkurencję na rynku światowym, z jego zmieniającą się strukturą przemysłową i gospodarczą, położeniem na rynku pracy i sytuacją w dziedzinie surowców. Staje się przy tym coraz bardziej jasne, że rozwój, sukces i siła gospodarcza i wynikająca z tego zdolność dokonywania świadczeń społecznych i rozwoju kulturalnego zależą w decydującym stopniu od dostępnej wiedzy i inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego.

1.2 Globalna sytuacja w zakresie konkurencji. Europa konkuruje w tym zakresie nie tylko z takimi tradycyjnymi państwami przemysłowymi, jak USA, Japonia lub Rosja, lecz także z szybko rosnącymi w siłę takimi potęgami gospodarczymi, jak Chiny, Indie, Korea Południowa itd., a więc z całym

obszarem gospodarczym południowo-wschodniej Azji. Nie tylko jednak zdolność gospodarki narodowej do konkurencji i wynikająca z tego zdolność przyciągania inwestorów, naukowców i inżynierów, ale również ocena kulturalna i polityczna i wpływy zależą od sprawności naukowo-technicznej. Inwestycje w zakresie badań i rozwoju o wystarczającym zakresie muszą przyczynić się do tego, aby zabezpieczyć pozycję Europy i zapewnić długotrwały rozwój.

1.3 Europejska Przestrzeń Badawcza ERA ⁽¹⁾. W świetle tego wyzwania ukute zostało pojęcie „Europejskiej Przestrzeni Badawczej”. Pojawiło się ono w rezolucjach Rady podjętych w Lizbonie w marcu 2000 r. na temat kluczowego pojęcia i ram odniesienia dla polityki badawczej Wspólnot Europejskich;

⁽¹⁾ ERA: European Research Area, patrz w tym zakresie przede wszystkim Dz.U. C 110 z dn. 30.04.2004 (CES 319/2004) i Dz.U. C 95 z dn. 23.04.2003 (CES 288/2003).

należy to widzieć przede wszystkim w kontekście znanych ambitnych celów postawionych w Lizbonie, Göteborgu i Barcelonie. Wspierane przez Wspólnotę badania i prace rozwojowe winny zapewnić wytworzenie europejskiej wartości dodanej, przejąc w duchu subsydiarności zadania przekraczające możliwości poszczególnych Państw Członkowskich oraz połączyć, wzmocnić i udostępnić potencjał naukowy Europy. Służy to celom konkurencyjności i trwałego rozwoju. Nauka i badania są istotnymi elementami kultury europejskiej.

1.4 Ukształtowanie ERA. Wszystkie późniejsze komunikaty, decyzje i inicjatywy w zakresie europejskiej polityki badawczej opierały się na owocnej koncepcji Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Wskazać tu należy na Szósty Program Ramowy obejmujący Program EURATOM i związane z tym instrumenty wspierania badań oraz inicjatywę 3 %⁽¹⁾ i wiele innych aspektów dotyczących np. zawodu badacza, znaczenia badań podstawowych, astronautyki i biotechnologii, a także plotu powiązań między nauką, obywatelem i społeczeństwem.

1.5 Dotychczasowe opinie Komitetu. Komitet w swoich odnośnych opiniach⁽²⁾ generalnie jednoznacznie wspierał dotychczasowe inicjatywy Komisji. Uznał on decydujące znaczenie badań i prac rozwojowych (BR) dla celów Lizbony, a potem także Göteborga i Barcelony oraz dla trwałego gospodarczego, społecznego, ekologicznego i kulturalnego dobrobytu UE. Przy tym Komitet przedstawił w wielu różnych obszarach szczegółowych swoje sugestie i własne propozycje. Często zalecał on nawet wyraźne wzmocnienie działań, ale również kilkakrotnie zwracał uwagę na konieczność dokonania poprawek i wyrażał swoje wątpliwości. Te ostatnie wskazywały w szczególności na tendencję sprowadzającą się do tego, że w wyniku nadmiernej ilości przepisów, ograniczających warunków i biurokratycznych procedur oraz szybkich i gwałtownych zmian danych procedur i instrumentów wspierających powodowane było nieefektywne działanie, zamieszanie i niesmak.

2. Komunikat Komisji

2.1 Niniejszy komunikat Komisji jest konsekwentnym następstwem tego niezwykle pozytywnego rozwoju sytuacji z punktu widzenia przyjętych zasad. Obejmuje on zbiór celów i przemyśleń dotyczących przygotowania propozycji dla Siódmego Programu Ramowego BR (badania i rozwój) plus programu EURATOM uwzględniającego rozszerzenie Unii i dotychczasowe doświadczenia zdobyte w ramach Szóstego Programu Ramowego BR.

⁽¹⁾ Na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2002 r. w Barcelonie UE postawiła sobie za cel podniesienie do roku 2010 wydatków na badania łącznie o 3 % PKB, przy czym dwie trzecie powinny pochodzić z inwestycji sektora prywatnego, zaś jedna trzecia z sektora publicznego (Państwa Członkowskie i UE). Patrz też Dz.U. C 95 z 23.04.2003 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 204 z 18.07.2000 r.; Dz.U. C 221 z 7.08.2001r.; Dz.U. C 260 z 17.09.2001 r.; Dz.U. C 94 z 18.04.2002 r.; Dz.U. C 221 z 17.9.2002 r.; Dz.U. C 61 z 14.03.2003 r.; Dz.U. C 95 z 23.04.2003 r.; Dz.U. C 234 z 30.09.2003 r.; Dz.U. C 32 z 5.02.2004 r.; Dz.U. C 110 z 30.04.2004 r.; Dz.U. C 302 z 07.12.2004.

2.2 Najpierw podsumowuje on dotychczasowe cele i działania, przy czym w związku z dokonanym w międzyczasie rozszerzeniem Unii Europejskiej szczególnie porównuje się cel 3 % z osiągniętym stanem i z sytuacją w krajach konkurujących z UE i uzasadnia się go w bardzo efektywny sposób. Podkreśla się przy tym oddziaływanie sektora publicznego jako dźwigni inwestycji gospodarki prywatnej w zakresie badań oraz konieczność uatrakcyjnienia zawodu badacza, aby można było konkurować w skali światowej o najlepsze umysły.

2.3 Tym samym uzasadnia się konieczność znacznego wzmocnienia i rozbudowy wspierania prac badawczych ze strony UE, co musi być związane także z odpowiednim nasileniem starań poszczególnych Państw Członkowskich i nie może w żadnym wypadku prowadzić do ich ograniczenia.

2.4 W związku z merytorycznymi i operacyjnymi doświadczeniami zdobytymi w trakcie realizacji dotychczasowych programów ramowych Komisja formułuje sześć wielkich celów:

- stworzenie europejskich centrów doskonałości⁽³⁾ w wyniku współpracy między laboratoriami;
- rozpoczęcie europejskich inicjatyw technologicznych;
- spowodowanie powstania konkurencji na płaszczyźnie europejskiej w zakresie badań podstawowych;
- uatrakcyjnienie Europy dla najlepszych naukowców;
- rozbudowa ważnej dla Europy infrastruktury badawczej;
- lepsza koordynacja programów badawczych poszczególnych państw.

2.5 Z innych wywodów i propozycji zawartych w komunikacie należy wymienić jeszcze następujące punkty:

- należy wykorzystać w całej pełni potencjał UE 25;
- należy w całej pełni wykorzystać synergię wynikającą ze współdziałania z funduszami strukturalnymi;
- należy ustalić tematy o priorytowym znaczeniu dla Europy;
- dwa ważne nowe zakresy tematyczne: astronautyka i bezpieczeństwo;
- należy stosować najefektywniejsze procedury wykonawcze;
- należy poprawić praktyczną realizację programu ramowego.

⁽³⁾ Patrz pkt 3.3.

3. Ogólne uwagi Komitetu

3.1 Cele z Lizbony, Göteborga i Barcelony. Komitet przyjmuje z zadowoleniem i wspiera zamierzenia i inicjatywy przedstawione w komunikacie Komisji i widzi w propozycjach Komisji niezwykle ważne działania z punktu widzenia ambitnych celów z Lizbony, Göteborga i Barcelony. Komitet z dużym zadowoleniem stwierdza, że w niniejszym komunikacie uwzględnionych zostało wiele specyficznych zaleceń przedstawionych w jego wcześniejszych opiniach.

3.2 Cel 3 %⁽¹⁾. Komitet wspiera przede wszystkim nadrzędny cel 3 %, zorientowany na obecny poziom inwestycji globalnych konkurentów w dziedzinie BR. W tym celu na płaszczyźnie UE konieczne jest poważne zwiększenie środków dostępnych dla programu ramowego plus EURATOM, zarówno zgodnie z celami Lizbony, jak i stosownie do nowej rozszerzonej Europy UE 25.

3.2.1 Podwojenie koniecznych do tego celu środków UE. W związku z tym zgodnie z propozycją ze strony Komisji należy dla wszystkich podejmowanych łącznie działań podwoić środki. Jest to zgodne także z odpowiednim zaleceniem Komitetu, które przedstawił już w swojej opinii dotyczącej Szóstego Programu Ramowego⁽²⁾.

3.2.2 Państwa Członkowskie i przemysł. Aby osiągnąć cel 3 % to podwojenie nakładów musi być jednak powiązane z odpowiednim podwyższeniem także narodowych budżetów BR i nakładów przemysłu na BR. W obydwóch przypadkach Komitet jest bardzo zaniepokojony faktem, że działania takie nie mają miejsca lub mają miejsce w bardzo ograniczonym zakresie. W przypadku przemysłowych prac badawczo-rozwojowych obserwuje się nawet przenoszenie inwestycji w zakresie BR do filii położonych poza UE. Komitet zaleca zbadanie przyczyn tego godnego pożałowania trendu, aby można było podjąć działania pozwalające na zrealizowanie celu 3 % także przez prace badawczo-rozwojowe w przemyśle prywatnym.

3.2.3 Apel Komitetu. Dlatego też Komitet apeluje ponownie do Rady, Parlamentu i rządów Państw Członkowskich, a przede wszystkim do przemysłu, aby te podejmując swoje uchwały przyłączyły się do realizacji tych celów i aby odpowiednio podniosły odpowiednio swoje narodowe budżety BR i budżety gospodarki prywatnej w tej dziedzinie. Komitet jest świadomy, że wobec obecnej, ogólnie trudnej sytuacji finansowej, nie jest to łatwe zadanie. Inwestycje w zakresie badań i prac rozwojowych są jednak nie tylko umiarkowane, ale również od dawna wymagalne z uwagi na sytuację w dziedzinie konkurencji międzynarodowej. **Po słowach muszą teraz nastąpić czyny.**

⁽¹⁾ Dz.U. C 112 z 30.4.2004

⁽²⁾ (zalecany tam wzrost budżetu odnosił się do potrzeb UE 15 i w związku z tym musi być odpowiednio ekstrapolowany dla UE 25 – Dz.U. C 260 z 17.09.2001 r.).

3.2.4 Dynamiczny rozwój. Należy przy tym unikać rozpastrywania sytuacji tylko z punktu widzenia statycznego. Polityka europejska musi — ze względu na globalny charakter konkurencji — być przygotowana na przyszły rozwój poza Europą⁽³⁾. Gdy cel 3 % osiągnięty zostanie zbyt późno, to nie uda się zrealizować celów Lizbony. W długiej perspektywie czasowej winien nastąpić dalszy wzrost inwestycji w dziedzinie BR.

3.3 Europejskie Centra Doskonałości. Komitet wspiera nadrzędny cel stworzenia Europejskich Centrów Doskonałości i wspierania ich; pozwala to na stworzenie europejskiej wartości dodanej, ustala standardy jakości i zwiększa atrakcyjność europejskich badań i prac rozwojowych. Ponadnarodowa współpraca między centrami badawczymi, szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami, do jakiej się tu dąży, musi również w przyszłości stanowić istotny element polityki wspierania przez program ramowy BR (plus EURATOM) z głównym naciskiem na priorytety tematyczne.

3.3.1 Wymogi. Wymogiem realizacji tego celu jest jednak istnienie doskonałych placówek lub grup, których współpraca pozwala oczekiwać na osiągnięcia na najwyższym poziomie.⁽⁴⁾

3.3.2 Brak nowego instrumentu wspierającego. Należy tu przy tym jeszcze dokładniej wyjaśnić, że pojęcie „Centrów Doskonałości” nie jest nowym instrumentem wspierającym (patrz na ten temat dalej), lecz nadrzędnym pojęciem, które obejmuje instrumenty wspierające służące do zrealizowania tego celu, jak np. Sieci doskonałości (Networks of Excellence (NoE)), Zintegrowane projekty (Integrated Projects (IP)) lub Celowe projekty badawcze (Specific Targeted Research Projects (STREP)).

3.4 Instrumenty wspierania badań⁽⁵⁾ (struktura projektów). Wskazując na godny uznania zamiar Komisji stworzenia efektywnych procedur wykonawczych Komitet ponawia⁽⁶⁾ swój postulat jasności, prostoty, ciągłości, a przede wszystkim elastyczności instrumentów wspierania badań. To ostatnie oznacza, że wnioskodawcy muszą być w stanie dopasować instrumenty do optymalnej struktury i wielkości projektu niezbędnej dla danego zadania. Tylko w ten sposób można uniknąć tworzenia projektów, których wielkość i struktura kieruje się przewidywanymi instrumentami wspierania badań, a nie optymalnymi wymogami naukowo-technicznymi. Instrumenty te muszą służyć warunkom pracy i celom badań i rozwoju i nie może być w żadnym wypadku odwrotnie. Nakłady na wystąpienie z wnioskiem i zarządzanie muszą się opłacać.

⁽³⁾ Patrz punkt 1.2.

⁽⁴⁾ Na ten temat patrz także punkt 4.2 i następne.

⁽⁵⁾ Na ten temat patrz także punkt 4.6.

⁽⁶⁾ Na ten temat patrz także rozdział 5.4 CES 288/2003 (Dz.U. C 95 z 23.04.2003 r.).

3.5 Badania podstawowe i konkurencja europejska. Podobnie Komitet powtarza podstawową wypowiedź swojej niedawnej opinii ⁽¹⁾ na ten temat, a mianowicie konieczność położenia wyraźnego nacisku na wspieranie badań podstawowych, jako podstawy wszystkich pozostałych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, co powinno się odbywać w ramach konkurencji europejskiej z wolnym wyborem tematów przez wnioskodawców. Konkurencja na płaszczyźnie europejskiej stwarza europejską wartość dodaną.

3.6 Międzynarodowy wymiar badań. Nie należy przy tym pomijać faktu, że równie wielkie znaczenie ma międzynarodowy wymiar badań sięgający poza UE. Czołowe osiągnięcia w dziedzinie badań i prac rozwojowych powstają obecnie na polu globalnym, międzynarodowym ⁽²⁾ polu światowej, otwartej kooperacji a jednocześnie obejmującej cały świat konkurencji. Także ten aspekt winien być wspierany przez stosowne działania (np. program mobilności, umowy kooperacyjne itd.) oraz znajdować odpowiednie uwzględnienie

3.7 Splot powiązań i równowaga między kategoriami badań ⁽³⁾. Komitet zwraca przy tym jeszcze raz uwagę na splot powiązań niezbędny dla innowacji i postępu, na owocne wzajemne oddziaływania i na płynne przejścia między kategoriami badań podstawowych, badań stosowanych (nazywanych czasami badaniami wstępnymi) i prac rozwojowych (prace rozwojowe dotyczące produktu i technologii). Ten tak ważny dla konkurencyjności wspólnoty i dla celów z Lizbony splot powiązań dotyczy także współpracy i wzajemnego uzupełniania badań przemysłowych i prac rozwojowych na uniwersytetach i w organizacjach badawczych wspieranych przez państwo. Dlatego też musi on znaleźć swoje odbicie w zrównoważeniu wspierania poszczególnych kategorii, a także w poszczególnych zadaniach i podtematach danych Priorytetów Tematycznych/akcji. Wymienione wyżej kategorie badań muszą więc mieć zapewniony dostęp do wszystkich stosownych osi wsparcia programu ramowego. Na tym opiera się ostatecznie działanie dźwigni między nakładami na BR sektora publicznego i gospodarki.

3.8 Efektywne procedury wykonawcze. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem i wspiera zamiar stosowania efektywnych procedur wykonawczych i poprawy praktycznej realizacji programu ramowego. Tu Komitet widzi bardzo istotne zapotrzebowanie na działania, które wymagają mniejszych nakładów biurokratycznych, które są lepiej niż dotychczas uzgodnione ze Scientific Community i przemysłem i których wewnętrzne reguły odpowiadają doświadczeniom i warunkom pracy. Najważniejszymi uczestnikami Europejskiej Przestrzeni Badawczej są pasjonujący się odkryciami badacze. Potrzebują oni przestrzeni dla rozwinięcia swoich możliwości

oraz optymalnych warunków ramowych. Wszystkie te aspekty powinny być odpowiednio uwzględnione.

4. Szczegółowe uwagi Komitetu

4.1 Niedawne opinie. Większa część z przedstawionych dalej uwag została już zasugerowana lub sformułowana w niedawnych opiniach poświęconych europejskiej polityce badawczej ⁽⁴⁾.

4.2 Kryterium określające. Określającym kryterium przy wyborze projektu i wspieraniu badań musi być doskonałość naukowa i technologiczna pozwalająca na utrzymanie lub zdobycie dla UE czołowej pozycji w globalnej konkurencji. Tylko w ten sposób można osiągnąć cele sformułowane w komunikacie Komisji, a mianowicie stworzenie „Czołowych osiągnięć i innowacji będących kluczem do przemysłowej konkurencyjności Europy” i „wytworzenie w dziedzinie badań podstawowych większej kreatywności w wyniku konkurencji między zespołami na płaszczyźnie europejskiej”.

4.2.1 Doskonałość. Doskonałość i czołowe osiągnięcia są wynikiem złożonego, żmudnego i długotrwałego procesu rozwoju i doboru przebiegającego według reguł opracowanych przez samą Scientific Community, w którego ramach musi do siebie pasować i być uwzględniany cały szereg ważnych i powiązanych ze sobą czynników.

4.2.2 Społeczeństwo i polityka. Społeczeństwo i polityka muszą się więc zatroszczyć o to, aby istniały lub zostały stworzone warunki powstania i utrzymania doskonałości i czołowych osiągnięć.

4.2.3 Odmienne kryteria. Odmienne od tego, nie uwzględniające istoty sprawy lub abstrakcyjne kryteria zwiększają biurokratyczne nakłady, prowadzą do nikąd i kryją w sobie niebezpieczeństwo podejmowania błędnych decyzji z wszelkimi tego niekorzystnymi następstwami nie tylko dla celów Lizbony, lecz także dla całego europejskiego klimatu badawczego.

4.3 Potencjał UE 25. Jednocześnie jest jednak istotne, aby całkowicie rozwinąć i wykorzystać potencjał UE 25, a Komitet wspiera w całej pełni stosowne zamiary Komisji. W tym celu należy stworzyć odpowiednie warunki w placówkach badawczych poszerzonej Unii oraz regionach o niewystarczającym wyposażeniu w potencjał badawczy dla osiągnięcia czołowych wyników, o ile warunki takie jeszcze nie istnieją.

4.3.1 Subsydiarność. Zgodnie z zasadą subsydiarności rozwój takiego narodowego potencjału naukowo-technicznego i podstawowego wyposażenia w tym zakresie jest zadaniem Państw Członkowskich jako podstawa dla osiągnięcia doskonałości i czołowych wyników.

⁽¹⁾ Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

⁽²⁾ Np. Kanada, Chiny, Indie, Japonia, Korea, Rosja i USA.

⁽³⁾ Na to zagadnienie oraz na niektóre związane z tym problemy zwrócono szczegółowo uwagę w opinii Komitetu 7. **Badania i innowacje techniczne** dotyczącej „Europejskiej Przestrzeni Badawczej”.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 95 z dn. 23.04.2003 r.; Dz.U. C 110 z dn. 30.04.2004 r.

4.3.2 Fundusze strukturalne i Europejski Fundusz Inwestycyjny. Tam gdzie jest to konieczne i ma widoki na sukces, zadanie to winno być wspomagane i wspierane w sposób ukierunkowany i skuteczny przez fundusze strukturalne i Europejski Fundusz Inwestycyjny UE. Dlatego też Komitet wspiera zamiar Komisji, także w duchu skutecznej polityki spójności, aby w pełnym zakresie wykorzystać uzupełnienie programu ramowego funduszami strukturalnymi, ale ze swej strony zaleca, aby działania te rozszerzyć o fundusz inwestycyjny i część jego środków użyć do rozbudowy potencjału badawczego i infrastruktury.

4.3.3 W tym celu trzeba także przewidzieć pewien kapitał rozruchowy na działania w zakresie BR w nowych Państwach Członkowskich, jako że instytucje naukowe w tych krajach nie są jeszcze w stanie same wyłożyć potrzebne środki na projekty wspierane przez UE. W charakterze uzupełnienia należałoby jednak także każdorazowo utworzyć odpowiednie krajowe systemy wsparcia.

4.4 Infrastruktury badawcze. Również w tym kontekście Komitet wita z zadowoleniem propozycje Komisji, aby rozbudowywać infrastruktury badawcze⁽¹⁾ o znaczeniu europejskim. W tym zakresie dotychczas dobrze sprawdziło się miarodajne finansowanie wybranych dużych projektów na podstawie „zmiennej geometrii” i dlatego też winno ono być również kontynuowane w przyszłości. Europejskie Forum Strategiczne ds. Infrastruktur Badawczych (ESFRI) pełni tutaj kluczową pomocną rolę doradczą. Opierając się na tym należałoby opracować europejską koncepcję infrastruktury.

4.4.1 Infrastruktury średniej wielkości. Stosownie do wielkości stojących do dyspozycji środków oraz widocznej korzyści dla projektów wspólnotowych działania te nie powinny ograniczać się wyłącznie do dużych rozwiązań, ponieważ również kompleksowe infrastruktury badawcze średniej wielkości potrzebne są w wielu obszarach badawczych i mogą one jednocześnie służyć do celów badawczych kilku Państw Członkowskich.

4.5 Wzmocnienie Priorytetów Tematycznych i mobilności. Jak już wspomniano Komitet wspiera propozycje Komisji, aby podwoić środki postawione do dyspozycji dla Siódmego Programu Ramowego plus programu EURATOM (w porównaniu do obecnego Szóstego Programu). Wzrost ten winien w pierwszym rzędzie⁽²⁾ służyć priorytetom tematycznym/akcjom/projektom (łącznie z dotyczącymi EURATOMU) i programowi mobilności⁽³⁾ (łącznie z wspieraniem narybku naukowego i czołowych badaczy).

⁽¹⁾ Na ten temat patrz także rozdział 5.4 z (Dz.U. C 95 z 23.04.2003 r.).

⁽²⁾ Poza tym patrz zalecenia w punkcie 3.5.

⁽³⁾ Szczególną rolę odgrywa tu program Maria Curie, którego wzmocnienie jest zalecane.

4.6 Instrumenty wspierania badań. Aby wyraźniej podkreślić sformułowane już w tym zakresie zalecenia Komitet zaleca stosowanie następujących zasad:

- Liczba instrumentów musi dać się ogarnąć.
- Instrumenty muszą być dobrze zdefiniowane, a ich cele muszą być przejrzyste.
- Stosowanie instrumentów powinno być możliwie proste.
- Winny one priorytetowo koncentrować się na bezpośrednim wspieraniu zadań z dziedziny BR i na badaczach prowadzących te badania.
- Wybór instrumentów lub instrumentu dla określonego przedsięwzięcia lub projektu winien znajdować się w rękach wnioskodawcy. Poszczególne elementy priorytetów tematycznych nie powinny więc być w żadnym wypadku powiązane a priori z zadaniem instrumentem⁽⁴⁾; Komisja winna jednak oferować doradztwo w tym zakresie i wyjaśniać powody, dla których dla określonych tematów preferowany jest określony instrument.
- Także w przypadku instrumentów należy zwracać uwagę na wystarczającą ciągłość, a w szczególności unikać skokowej „zmiany paradygmatu”, aby nakłady administracyjne utrzymywały się dla wszystkich zainteresowanych w rozsądnych granicach.
- Priorytetowo należałoby traktować przyznawanie „grantów” lub „STREP” (celowe projekty badawcze), a więc zatwierdzanie przejrzystych i łatwych do kształtowania przedsięwzięć badawczych. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na swoje wcześniejsze sugestie i na późniejsze uwagi dotyczące MSP.

W duchu tych zasad zaleca się między innymi, aby w NoE (Networks of Excellence) subwencjonować nie tylko nakłady związane z koordynacją, lecz również część bezpośrednich nakładów na BR (jak to już ma np. miejsce w przypadku stowarzyszeń w ramach programu połączeń Euratomu).

4.6.1 Sprawozdanie Marimon⁽⁵⁾. Komitet przyjmuje z dużym zadowoleniem do wiadomości, że stosowne zalecenia sprawozdania Marimon, który się właśnie ukazał, w bardzo znacznym stopniu pokrywają się z jego własnymi zaleceniami. Popiera on wyraźnie te wypowiedzi.

⁽⁴⁾ Komitet ponownie wyraża żal, że nie uwzględniono wcześniejszych zaleceń o jednakowej treści.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie nt. panelu ekspertów pod kierunkiem prof. Marimon, 21 czerwca 2004, Szósty Program Ramowy.

4.6.2 Ciągłość. Aby jeszcze raz wyraźnie podkreślić i wyjaśnić znaczenie tego punktu widzenia należy stwierdzić, że generalnie przy przejściu od Szóstego do Siódmego Programu Ramowego należy zapewnić maksymalną ciągłość. Dla nauki i przemysłu (przede wszystkim dla MSP) dotychczasowa zmiana warunków wspierania, procedur składania wniosków, kryteriów oceny, prawnych warunków ramowych/instrumentów i modeli kosztów związana z przejściem od jednego programu ramowego do następnego programu oznacza obciążenie zmniejszające ich zdolność do osiągania wyników. W celu zapewnienia tej ciągłości nie należy więc wprowadzać zasadniczo nowych dokumentów lub innych procedur. Zamiast tego dotychczasowe instrumenty i procedury winny zostać uproszczone i dopasowane stosownie do zdobytego doświadczenia i zaleceń. Głównym celem musi być więc ciągłość powiązana z uproszczeniem i uczynieniem ich bardziej jasnymi oraz elastycznością dla wnioskodawcy przy wyborze instrumentów.

4.7 Platformy technologiczne. Komitet wspiera wyraźnie inicjatywę Komisji i przemysłu w zakresie tworzenia „platform technologicznych”, które łączyłyby przedsiębiorstwa, placówki badawcze, świat finansów, władze oraz gremia ustalające normy na płaszczyźnie europejskiej. Zadaniem tych platform byłoby ustalanie wspólnego programu badawczego, przy którego pomocy winna być mobilizowana masa krytyczna składająca się z zasobów poszczególnych państw i zasobów europejskich, zasobów publicznych i zasobów zgromadzonych w gospodarce prywatnej.

4.7.1 Wspólnotowe przedsięwzięcia rozwojowe. Komitet uważa ten sposób działania w przypadku kompleksowych i kosztownych wspólnotowych naukowo-technicznych przedsięwzięć rozwojowych, jak np. projekt GALILEO, o dobrze zdefiniowanych celach, za godny zalecenia krok zmierzający do zrealizowania skoncentrowanego współdziałania partnerów. Może to stać się w formie „Zintegrowanych projektów (IP)”, a także „wspólnych przedsięwzięć” zgodnie z artykułem 171 Traktatu WE ⁽¹⁾. Także jednak w tym przypadku należy każdorazowo starannie sprawdzić ⁽²⁾, jak można uniknąć rozděcia nakładów organizacyjnych/administracyjnych i w jaki sposób można osiągnąć stosowny udział MSP lub mniejszych instytutów/grup badawczych.

4.7.2 Nakłady administracyjne i organizacyjne. Z uwagi na związane z tym niezbędne duże nakłady organizacyjne/administracyjne i prawne (np. w zakresie zagadnień własności intelektualnej) przed tworzeniem kolejnych „platform technologicznych” należy najpierw zdobyć doświadczenie związane z platformami tworzonymi obecnie i jednocześnie wyjaśnić, że także w tym przypadku stosowana może być zasada „zmiennej geometrii”. Oprócz tego należy każdorazowo sprawdzić, czy cel jest jednoznacznie zdefiniowany i czy nie może on zostać osiągnięty przy pomocy prostszych procedur lub drogą rozbudowy tych prostszych procedur, aby uniknąć sytuacji, w której dalszy wzrost częściowo nakładających się na siebie instru-

mentów spowoduje powstanie nieproporcjonalnie wysokich nakładów na koordynację. W razie możliwości należy stosować prostsze instrumenty.

4.8 Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP). MSP już teraz wnoszą w znacznym stopniu wkład do procesu innowacji lub posiadają potencjał pozwalający uczynić to w przyszłości. Dlatego też warunki udziału MSP w priorytetach tematycznych winny zostać ukształtowane w sposób jeszcze bardziej elastyczny i uproszczony, między innymi poprzez elastyczne przyporządkowanie i przy pomocy opcji wyboru tematów i instrumentów (CRAFT, Collective Research, EUREKA). Ogólnie rzecz biorąc przy dostosowywaniu instrumentów wspierania i strukturyzacji projektów należy lepiej niż do tej pory zwracać uwagę na to, aby kompetentne MSP miały zapewniony stosowny udział i to zarówno w dziedzinie hightech, jak i lowtech. Do tego celu nadają się lepiej takie instrumenty wspierające, jak celowe projekty badawcze — STREP, które pozwalają na dojście do głosu także mniejszym grupom i projektom i które sprzyjają także podejściu oddolnemu (*bottom-up*).

4.8.1 MSP i transfer wiedzy. Należy tu oddzielnie rozważyć również bardzo ważne zadanie przybliżenia i przekazania przemysłowi, w szczególności zaś badaczom i inżynierom działającym w MSP najnowszej, potencjalnie nadającej się do zastosowania wiedzy z dziedziny badań podstawowych, pochodzącej z uniwersytetów i wspieranych przez państwo placówek badawczych w celu przyspieszenia w ten sposób transferu wiedzy koniecznego dla innowacyjności i konkurencyjności. Także tu Komitet wielokrotnie wysuwał sugestie ⁽³⁾ dotyczące w szczególności niezbędnej poprawy i uatrakcyjnienia wymiany osób (mobilności) między akademią i przemysłem.

4.8.2 Przedsiębiorczość i polityka przemysłowa. Przede wszystkim to właśnie zakładanie małych przedsiębiorstw jest istotnym motorem innowacji i wzrostu gospodarczego. Problematyka tego rodzaju nowo zakładanych przedsiębiorstw koncentruje się jednak często w pierwszym rzędzie nie na niewystarczającym wspieraniu badań i rozwoju, lecz na zagadnieniach poprowadzenia przedsiębiorstwa i marketingu oraz przede wszystkim na niewystarczającym długoterminowym zaopatrzeniu w środki finansowe, aby można było przetrwać okres początkowy przynoszący straty. W tym więc zakresie polityka przemysłowa i polityka badawcza muszą poszukiwać wspólnie rozwiązań pozwalających na stworzenie bodźców i szans rozwoju dla większej przedsiębiorczości w Europie.

4.8.3 Program SBIR w USA. Ponadto Komitet zaleca, aby sięgnąć do amerykańskich doświadczeń związanych z programem Small Business Innovation Research (SBIR), w ramach którego rząd USA poprzez różne agencje wspiera zorientowane na rynek działania w zakresie BR, podejmowane przez małe i średnie przedsiębiorstwa ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ „Wspólnota może zakładać wspólne przedsiębiorstwa lub tworzyć inne struktury niezbędne dla prawidłowej realizacji programów wspólnotowych badań, rozwoju technologicznego i pokazów.”

⁽²⁾ Na ten temat patrz także punkt 4.7.2.

⁽³⁾ Patrz np. rozdział 7 i 8 (Dz.U. C 204 z 18.07.2000 r.).

⁽⁴⁾ Patrz <http://sbir.us/pm.html> oraz <http://www.zyn.com/sbir/funding.htm>.

4.9 **Otwarta koordynacja.** Komitet wypowiedział się już wielokrotnie za procedurą otwartej koordynacji ze strony Komisji, ale stale przy tym podkreślał, że może to się odbywać w stosunku do Państw Członkowskich tylko na zasadach dobrowolnych.

4.10 **Samoorganizacja i samokoordynacja.** Ponadto Komitet również wielokrotnie wskazywał na funkcjonującą na zasadach bottom-up samoorganizację i samokoordynację podmiotów naukowo-technicznych w ramach UE, które to podmioty znają się wzajemnie w swoich dziedzinach dzięki publikacjom, konferencjom i warsztatom, oddziaływają z własnej inicjatywy na formułowanie programów i przyczyniają się do koordynacji wynikającej z wzajemnego oddziaływania między konkurencją a kooperacją (patrz niżej). W ten sposób powstały miarodajne i obejmujące cały świat międzynarodowe inicjatywy badawcze, programy oraz placówki i tym samym rozpowszechniały one koncepcję Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Należy to uznać i czynić z tego użytek.

4.11 **Wspieranie konkurencji.** W tym kontekście Komitet wita z zadowoleniem fakt, że Komisja zaliczyła „wspieranie konkurencji” do grupy swoich sześciu priorytetowych celów. Wspiera on Komisję w jej oczekiwaniach osiągnięcia drogą konkurencji wartości dodanej na płaszczyźnie europejskiej. W tym celu Komitet⁽¹⁾ powtarza swoje poprzednie stanowisko, a mianowicie: nauka i badania żyją z konkurencji o najlepsze pomysły, procedury i wyniki i z niezależnej reprodukcji (lub podważania), a więc „certyfikacji” nowej wiedzy oraz jej rozpowszechniania, pogłębiania i poszerzania. Należy więc umożliwiać i pielęgnować pluralistyczne i interdyscyplinarne podejście do badań i struktur badawczych w celu stymulowania i wykorzystywania wynikającej z tego konkurencji o najlepsze pomysły i wyniki.

4.12 **Konkurencja, kooperacja i koordynacja.** Między takimi celami, jak konkurencja, kooperacja i koordynacja mogą powstawać przeciwieństwa tym bardziej, im bardziej zadania związane są z opracowywaniem produktu. Z tego winny wynikać granice danych optymalnych obszarów zastosowań i tym samym również wybór stosownych instrumentów. Tak dużo konkurencji, na ile jest to możliwe, tak dużo kooperacji, na ile jest to konieczne.

4.13 **Masa krytyczna i konkurencja globalna.** Cele badawczo-rozwojowe, których masa krytyczna również w formie pojedynczego obiektu przekracza możliwości poszczególnych państw członkowskich i które w związku z tym może być zasadniczo zrealizowane tylko wspólnymi siłami państw europejskich, jak np. duże infrastruktury czy też określone duże projekty technologiczne, muszą w jeszcze większym stopniu niż inne cele sprostać globalnej konkurencji (patrz także rozdział „Wymiar międzynarodowy”) i sprawdzić się we współzawodnictwie w skali globalnej. Do tego odnosi się także to, co zostało powiedziane tu w sprawie „platform technologicznych”.

(1) Punkt 4.2.2, 4.2.3 i 4.2.4 z (Dz.U. C 95 z 23.04.2003 r.).

4.14 **Europejska Rada ds. Badań Naukowych (European Research Council ERC).** Jak to już zasugerowano w niedawnej opinii⁽²⁾ Komitet wspiera Komisję w jej zamiarze powołania do życia „Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych” (ERC). Miano by jej powierzyć sprawy związane z kształtowaniem i wspieraniem resortu badań podstawowych, a miałyby ona być utrzymywany przez „Scientific Community”. Rada realizowałaby swoje zadania całkowicie autonomicznie i zgodnie z zasadami przyjętymi w odnoszących sukcesy odpowiednich instytucjach państw członkowskich lub USA. W celu wykorzystania efektów powiązań między poszczególnymi kategoriami badań Komitet zaleca powoływanie do ERC wybitnych naukowców z obszaru przemysłowych prac badawczych.

4.15 **Peer Review.** Istotnym instrumentem do oceny winno być „Peer Review”. Jednak w celu zrekompensowania znanych słabości (np. konfliktów interesów) występujących nawet w tym znanym systemie oceny w ramach ERC, a szerzej w ramach organizacji wspierającej⁽³⁾ winni być zatrudniani doświadczeni naukowcy legitymujący się własnym dorobkiem naukowym i znający doskonale powierzony im specyficzny obszar merytoryczny.

4.16 **Wspieranie karier.** Komitet wyraźnie popiera zadanie uatrakcyjnienia nauki, badań i rozwoju jako celu zawodowego, zainteresowania nim najbardziej uzdolnionych osób i odpowiedniego wspierania karier zawodowych. Tym tematem zajął się on bardzo obszernie w swojej niedawnej opinii⁽⁴⁾ i poparł on w tym zakresie starania Komisji.

4.16.1 **Niezadowolające stosunki umowne dotyczące naukowców.** Szczególny problem stanowią tu istniejące w wielu Państwach Członkowskich taryfy wynagrodzeń i warunki umowne, które są związane z wyraźnymi stratami finansowymi, przede wszystkim w przypadku młodych naukowców, w porównaniu z karierami w gospodarce prywatnej, a nawet w porównaniu z podobnymi karierami w służbie publicznej. Wskazuje on ponownie na to, że potrzebne jest pilne podjęcie działań w tym zakresie, przede wszystkim ze strony Państw Członkowskich.

4.17 **Unikanie nakładających się na siebie lub równoległych instancji.** Działalność badawcza wymaga również realizacji zadań w dziedzinie planowania, przedsiębiorczości, administracji i rzeczoznawstwa, które muszą być wykonywane przez doświadczonych naukowców. Wobec inflacji wniosków, ekspertyz i procesów monitoringu Komitet ponawia swoje zalecenie⁽⁵⁾, aby Komisja zajęła się tym zagadnieniem i oddziaływała w kierunku wprowadzania efektywnych, skoordynowanych procedur (w szczególności z i między zainteresowanymi instancjami Państw Członkowskich), co pozwoliłoby na uniknięcie istnienia zbyt wielu działających oddzielnie od siebie pionowych (ale także poziomych/równoległych) instancji (i procedur) zatwierdzających, kierujących i kontrolnych oraz wynikającej z tego nieproduktywnej działalności.

(2) Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

(3) Dlatego też Komitet wielokrotnie dotychczas zalecał, aby podobnie działały sektory Komisji odpowiedzialne za wspieranie badań.

(4) Dz.U. C 110 z 30.04.2004 r. (CESE 305/2004), jak również CESE 1086/2004.

(5) CESE 305/2004; rozdział 5.18 (Dz.U. C 110 z 30.04.2004 r.).

4.18 **Wybór ekspertów.** Jednocześnie należy zwracać uwagę na pozyskiwanie naukowców odnoszących szczególne sukcesy w danej dziedzinie i szczególnie doświadczonych ekspertów, ponieważ w innym przypadku wzrosłoby ryzyko dokonywania błędnych ocen, przy czym należy jednak zastrzec, że generalnie należy dążyć do zmniejszenia obecnego poziomu korzystania z opinii ekspertów. Aby mogło się to udać, procedury wyboru pozyskiwanych ekspertów muszą być jednak uwolnione od obecnego nadmiernego i nieelastycznego balastu biurokratycznego, który działa szczególnie odstraszaюще właśnie na naukowców, którzy odnieśli sukces.

4.19 **Procedury oceny.** Być może niektóre krytykowane przez Scientific Community procedury są wynikiem opierającej się na dobrych przesłankach próby wdrożenia i zastosowania znormalizowanych kryteriów oceny na zbyt złożonym i delikatnym obszarze, zamiast odwołania się do doświadczenia ludzi. Komitet uznaje wprowadzenie zamiar możliwie daleko idącego wyłączenia — zgodnie z zasadami przejrzystości i obiektywności — subiektywnych ocen z uwagi na możliwość ich podważania, ale stwierdza, że w wyniku tego powstaje niemożliwy do rozwiązania dylemat. Oceny osiągnięć naukowych i kreatywności nie można zautomatyzować lub delegować na osoby niedoświadczone.

4.20 **Dwa nowe tematy: astronautyka i badania w dziedzinie bezpieczeństwa.** W komunikacie Komisji nie są jeszcze omawiane priorytety tematyczne. Jedynym wyjątkiem jest tu odniesienie do badań podstawowych⁽¹⁾ oraz do dwóch nowych tematów astronautyki i badań w dziedzinie bezpieczeństwa. Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji, aby obecnie również Komisja zajęła się zadaniami w zakresie astronautyki i badań w dziedzinie bezpieczeństwa na szczeblu europejskim i podtrzymuje swoje wcześniejsze zalecenia dotyczące astronautyki⁽²⁾. Komitet zaleca jednak, aby te obydwie zadania zostały ulokowane poza budżetem przewidzianym dla Siódmego Programu Ramowego i poza Priorytetami tematycznymi programu ramowego, ponieważ wyróżniają się one różnorodnymi właściwymi im cechami charakterystycznymi, które nie pasują do procedur realizacji programu ramowego.

4.20.1 W przypadku **astronautyki** istnieje już przekonujący i skuteczny program, który jest koordynowany i realizowany przez ESA i europejski przemysł kosmiczny i lotniczy i do którego wniosły już swój istotny wkład także instytucje badawcze Państw Członkowskich. Dlatego też zalecany w całej pełni przez Komitet udział Komisji winien zostać sfinansowany i oddzielnie, tzn. w ramach istniejących umów korporacyjnych między ESA i Komisją, ale poza programem ramowym. Komitet jest zainteresowany zapoznaniem się dodatkowymi szczegółami w tym zakresie.

4.20.2 W przypadku **badania w dziedzinie bezpieczeństwa** w całej Europie istnieje duże zainteresowanie sposobem działania Wspólnoty. Było to już wielokrotnie dyskutowane w ramach Komitetu i odpowiednio uwypuklane i dlatego Komitet udziela wyraźnego wsparcia temu, aby zająć się tym tematem.

⁽¹⁾ Patrz punkt 3.5.

⁽²⁾ Dz.U. C 112 z 30.04.2004 r.).

Związane są z tym jednak zagadnienia zachowania tajemnicy i ewentualnego zastosowania zadań w dziedzinie obrony wewnętrznej lub zewnętrznej, które wymagają odrębnego podejścia w stosunku do Priorytetów Tematycznych programu ramowego (gdzie wymagana jest np. przejrzystość). Dlatego też również w tym przypadku powinno zostać stworzone samodzielne przedsięwzięcie znajdujące się poza obszarem finansowania i instrumentalizacji w ramach programu ramowego.

5. Podsumowanie

5.1 Komitet podkreśla decydujące znaczenie badań i prac rozwojowych dla globalnej konkurencyjności Europy, a tym samym także dla celów Lizbony. Komitet popiera w związku z tym działania zaproponowane w komunikacie Komisji i przedstawione tam cele.

5.2 Dotyczy to w szczególności celu 3 % oraz proponowanego podwojenia wspólnotowego budżetu na BR (na program ramowy plus program Euratom). Komitet apeluje do Rady i Parlamentu o przyjęcie propozycji, a do rządów Państw Członkowskich apeluje o spełnienie tego postulatu w narodowych budżetach na BR, do przemysłu zaś apeluje on o odpowiednio ukierunkowane wzmocnienie z jego strony inwestycji w dziedzinie badań i prac rozwojowych w Europie.

5.3 Komitet zwraca uwagę na to, że cel 3 % jest zgodny z obecną sytuacją w dziedzinie konkurencji, a w przyszłości musi zostać dostosowany do rozwijających się trendów np. w USA i Azji Południowo-Wschodniej.

5.4 Komitet popiera zamiar Komisji wykorzystania części środków funduszy strukturalnych w celu rozwoju potencjału badawczego i infrastruktury badawczej, tak aby całkowicie wykorzystać potencjał UE 25 oraz uwzględnić sytuację przejściową w nowych Państwach Członkowskich. Ponadto Komitet zaleca wykorzystanie do tego celu także Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

5.5 Komitet popiera zamiar Komisji zastosowania najbardziej efektywnych procedur wykonawczych i poprawy praktycznej realizacji programu. W związku z tym zaleca uproszczenie i uelastycznienie instrumentów przy jednoczesnym daleko idącym zachowaniu ciągłości. Wnioskodawcy muszą być w stanie dopasować instrumenty do optymalnej struktury i wielkości projektu wymaganej dla danego zadania. Dotyczy to także „platform technologicznych”. Komitet przyłącza się do sprawozdania Marimon.

5.6 Komitet zaleca włączenie w większym niż dotychczas stopniu odpowiednich MSP do badań i prac rozwojowych oraz do procesu innowacyjności i zwraca tu uwagę na analogiczny program SBIR w USA. Ponadto Komitet zaleca współdziałanie między polityką wobec przedsiębiorstw i polityką badawczą w celu wspierania i wykorzystania potencjału MSP i nowo zakładanych przedsiębiorstw dla innowacji i rozwoju gospodarczego.

5.7 Komitet popiera zamiar Komisji przyjęcia tematów astronautyki i badań w dziedzinie bezpieczeństwa jako nowych głównych punktów tematycznych; zaleca on (z odpowiednim uzasadnieniem) traktowanie ich i finansowanie jako oddzielnych kategorii poza programem ramowym.

5.8 Komitet popiera zamiar Komisji włączenia badań podstawowych per se do programu ramowego i wspierania ich w ramach konkurencji europejskiej oraz powołania w tym celu do życia niezależnej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (European Research Council).

5.9 Komitet zwraca uwagę na zasadnicze znaczenie splotu powiązań między takimi kategoriami badań, jak badania

podstawowe, badania stosowane (badania wstępne) i prace rozwojowe. Wymaga to wyważonego wspierania tych kategorii.

5.10 Komitet popiera zamiar Komisji uatrakcyjnienia Europy dla najlepszych naukowców oraz pozyskiwania uzdolnionych młodych ludzi do karier naukowych i zapewnienia ich realizacji. Tu istnieje konieczność działania przede wszystkim ze strony Państw Członkowskich.

W odniesieniu do wielu innych ważnych aspektów, zaleceń i uwag Komitet odsyła do szczegółowych rozdziałów 3 i 4.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania ustawowego rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych zmieniającej dyrektywy Rady 78/660/EWG I 83/349/EWG

COM(2004) 177 końcowy -2004/0031 (COD)

(2005/C 157/21)

W dniu 21 kwietnia 2004 r. Rada, działająca na podstawie art. 44 ust. 2 lit. g Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 8 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Jörg Freiherr Frank von Fürstenwerth**.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 86 do 3 przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania ustawowego rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniająca dyrektywy 78/660/EWG i 83/349/EWG, wpisuje się w szerszy kontekst działań UE w ramach Planu Działania dotyczącego usług finansowych (*Financial Services Action Plan*). W tym względzie szczególnie istotne znaczenie ma komunikat Komisji w sprawie modernizacji prawa spółek i ulepszenia ładu korporacyjnego w UE — planu przyszłych działań (COM(2003) 284), wdrożenie międzynarodowych standardów rachunkowości począwszy od roku 2005 oraz dyrektywy w sprawie nadużyć rynkowych i prospektów [emisyjnych].

1.2 Od roku 1996 Komisja Europejska pracowała nad poprawą i ujednoczeniem jakości badań ustawowych spra-

wozdań finansowych w Unii Europejskiej. W dążeniu do realizacji powyższego celu w maju 2003 r. przedstawiono dziesięciopunktowy plan działania (komunikat Komisji w sprawie wzmocnienia badań ustawowych w Unii Europejskiej; COM/2003/286). Jeden ze wspomnianych punktów dotyczy nowelizacji Ósmej Dyrektywy Rady 84/253/EWG w sprawie prawa spółek. Aktualna propozycja dyrektywy ma na celu zastąpienie Ósmej Dyrektywy w sprawie prawa spółek.

1.3 Działania zaproponowane w dyrektywie mają na celu przywrócenie wiarygodności informacji finansowych i zaufania do rynków finansowych. Mimo iż propozycja stanowi odzwierciedlenie polityk w zakresie badań ustawowych, realizowanych od roku 1996, a nie bezpośrednią odpowiedź na niedawne skandale finansowe, te ostatnie także zostały uwzględnione.

2. Propozycje Komisji

2.1 Propozycja dyrektywy zawiera postanowienia odnośnie zatwierdzania, doskonalenia oraz wzajemnego, międzynarodowego uznawania kwalifikacji biegłych rewidentów oraz licencji firm audytorskich.

2.2 Wszyscy biegli rewidentzi oraz firmy audytorskie muszą podlegać zasadom etyki zawodowej, która powinna obejmować ogólną odpowiedzialność biegłego rewidenta lub firmy audytorskiej wobec społeczeństwa, ich uczciwość i obiektywność a także profesjonalne kompetencje i należytą staranność.

2.3 Państwa Członkowskie powinny zagwarantować, że zatwierdzeni biegli rewidentzi i firmy audytorskie są zarejestrowani w publicznie dostępnym rejestrze.

2.4 Biegły rewident lub firma audytorska muszą zachować niezależność od badanej jednostki i nie mogą być w żaden sposób zaangażowani w decyzje zarządcze podejmowane przez badaną jednostkę. Biegły rewident lub firma audytorska nie mogą przeprowadzać badania ustawowego, jeżeli zachodzi jakakolwiek — mogąca naruszać niezależność biegłego rewidenta lub firmy audytorskiej — relacja z badaną jednostką o charakterze finansowym, biznesowym (gospodarczym), mająca charakter stosunku pracy lub innej relacji.

2.5 Wszelkie badania ustawowe wymagane przez prawo wspólnotowe powinny być wykonywane zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej, jeżeli takie standardy zostały przyjęte do prawa wspólnotowego.

2.6 Państwa Członkowskie powinny zorganizować skuteczny system nadzoru publicznego nad biegłymi rewidentami i firmami audytorskimi. System nadzoru powinien stosować się do pewnych zasad (np. dotyczących wyznaczenia właściwych osób, odpowiedzialności i przejrzystości nadzoru).

2.7 Biegły rewident lub firma audytorska powinni być wybrani przez walne zgromadzenie udziałowców/akcjonariuszy badanej jednostki. Zgodnie z przepisami prawa krajowego Państwa Członkowskie mogą przewidywać, aby wybór taki był obligatoryjnie poddawany uprzedniemu zatwierdzeniu przez kompetentny organ nadzoru lub, aby wyboru dokonał sąd lub inna instytucja wskazana przepisami prawa krajowego.

2.8 Biegli rewidentzi lub firmy audytorskie mogą być odwoływani tylko w przypadku zaistnienia zasadnych podstaw; różnica poglądów w sprawie rozwiązań księgowych lub procedur badania nie stanowi zasadnych podstaw do odwołania.

2.9 Zgodnie z propozycją Komisji, Państwa Członkowskie powinny zapewnić istnienie odpowiednich przepisów określających skuteczny przepływ informacji między biegłym rewidentem lub firmą audytorską a badaną jednostką oraz właściwe udokumentowanie tych informacji przez badaną jednostkę.

2.10 Propozycja dyrektywy przewiduje specjalne postanowienia dotyczące badań ustawowych podmiotów społecznie

użytecznych. Podmioty użytecznie społecznie to przedsiębiorstwa, które, ze względu na charakter swojej działalności, wielkość lub liczbę pracowników, mają duże znaczenie dla społeczeństwa, szczególnie przedsiębiorstwa, których akcje są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym danego Państwa Członkowskiego, takie jak banki, inne przedsiębiorstwa finansowe oraz firmy ubezpieczeniowe. Jednym z wymogów stosujących się do tego typu przedsiębiorstw jest stworzenie komitetu ds. audytu złożonego z niewykonawczych członków organu administracyjnego lub członków organu nadzorczego badanej jednostki, przy czym przynajmniej jeden członek musi być niezależny i musi posiadać kompetencje w dziedzinie rachunkowości i/lub rewizji finansowej. Ponadto zastrzeżone zostały wymagania w kwestii niezależności, zapewnienia jakości, nadzoru publicznego oraz wyboru biegłych rewidentów lub firm audytorskich.

2.11 Na zasadzie wzajemności, kompetentne organy Państwa Członkowskiego mogą zatwierdzać audytorów z kraju trzeciego jako biegłych rewidentów, jeżeli dana osoba przedłoży dowód na to, że została zatwierdzona jako audytor, posiada wiedzę teoretyczną, umiejętności praktyczne i spełnia kryteria uczciwości w stopniu równoważnym do przewidzianego postanowieniami dyrektywy, posiada wiedzę z dziedziny prawa Państwa Członkowskiego w zakresie, w jakim dotyczy ono badania ustawowego w danym Państwie Członkowskim. Proponuje się także inne możliwości współpracy międzynarodowej i wymiany informacji.

2.12 Ma zostać powołany komitet, składający się z przedstawicieli Państw Członkowskich (komitet regulacyjny ds. audytu), celem wspierania Komisji przy ustanawianiu środków wykonawczych (wdrożeńowych).

2.13 Zmiana Dyrektywy 78/660/EWG oraz 83/349/EWG wprowadza wymóg ujawnienia informacji o wynagrodzeniu za rok obrachunkowy zapłaconemu biegłemu rewidentowi lub firmie audytorskiej za wykonanie badania ustawowego sprawozdań finansowych oraz wynagrodzenia zapłaconego za inne usługi atestacyjne, doradztwa podatkowego a także pozostałe usługi nie związane z audytem.

2.14 Państwa Członkowskie mają przyjąć i opublikować w terminie do 1 stycznia 2004 r. przepisy zapewniające dostosowanie się do wymogów dyrektywy.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje proponowaną dyrektywę, która gwarantuje, że inwestorzy oraz inne zainteresowane strony mogą polegać na dokładności badanych sprawozdań finansowych.

3.2 Nowa dyrektywa tworzy ujednoczone europejskie ramy prawne dla badań ustawowych. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i popiera ten fakt.

3.3 Komitet przyjmuje do wiadomości, że Komisja podejmuje dalsze inicjatywy w odpowiedzi na sprawę Parmalat. Inicjatywy te dotyczą szybszego wdrożenia w życie propozycji sformułowanych w planie działania z maja 2003 r., mającego na celu modernizację prawa spółek oraz ulepszenie ładu korporacyjnego. Propozycje te dotyczą (1) określenia roli dyrektorów niewykonawczych, (2) doprecyzowania zakresu odpowiedzialności członków zarządu za informacje finansowe i niefinansowe, (3) lepszego ujawniania informacji na temat transakcji dokonywanych w ramach grupy przedsiębiorstw lub z podmiotami powiązаныmi oraz (4) ujawnienia pełnych danych na temat przedsiębiorstw *offshore* w rocznych sprawozdaniach finansowych oraz bardziej ścisłego monitorowania takich przedsiębiorstw przez rewidentów zajmujących się sprawozdaniami skonsolidowanymi.

3.4 Komitet ponownie zwraca uwagę na pogląd wyrażony przez Komisję w swoim komunikacie w sprawie wzmocnienia badań statutowych, a mianowicie że odpowiedzialność rewidenta jest czynnikiem determinującym jakość badania.⁽¹⁾ Jednakże nadal utrzymuje⁽²⁾, iż odpowiedzialność ta powinna być proporcjonalna w odniesieniu do jakichkolwiek strat poniesionych przez badaną firmę i przez akcjonariuszy, oraz Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja ma zamiar dokonać oceny ekonomicznych skutków funkcjonowania procedur dotyczących odpowiedzialności rewidenta. Komitet zachęca zatem Komisję do natychmiastowego przyspieszenia prac nad badaniami odnośnie tego zagadnienia, w które jest ona aktualnie zaangażowana.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jednym z celów proponowanych przepisów, odnoszących się do zatwierdzania i ustawicznego doskonalenia biegłych rewidentów oraz firm audytorskich, jest zagwarantowanie wystarczającego poziomu kompetencji zawodowych wśród rewidentów. Z tego też powodu z zadowoleniem przyjmuje się i popiera wspomniane uregulowania.

4.2 Propozycje odnoszące się do etyki zawodowej uważane są ogólnie za pozytywne. Komisja proponuje, aby umożliwić jej przyjęcie środków wykonawczych (wdrożeńowych) w zakresie etyki zawodowej. Środki takie powinny odpowiadać najwyższemu standardowi jakości oraz, w opinii Komitetu, być zgodne z uznanymi międzynarodowymi normami (kodeksem etyki Międzynarodowej Federacji Księgowych — IFA) lub deklaracjami europejskimi (zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie niezależności biegłych rewidentów w UE⁽³⁾).

4.3 Komitet jest zdania, iż niezwykle istotną kwestią jest niezależność biegłego rewidenta lub firmy audytorskiej. Zatem w zasadzie popiera propozycję Komisji dotyczącą zagwarantowania niezależności poprzez opracowanie standardów dla wszystkich badanych firm, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów użytecznych społecznie, biorąc pod uwagę fakt, iż przedsiębiorstwa te podlegają wyższemu stopniowi przejrzystości wobec ich akcjonariuszy oraz przyszłych inwestorów.

4.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja odnosi się do Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej (ISA). Mając na względzie obowiązek spółek publicznych sporządzania od stycznia 2005 r. sprawozdań finansowych w oparciu o Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (IAS) lub Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (IFRS)⁽⁴⁾, logicznym posunięciem jest zastosowanie Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej. Międzynarodowe standardy rewizji finansowej powinny zostać opracowane zgodnie z pewnymi zasadami, a jakość takich standardów winna spełniać rygorystyczne wymogi. Komitet zatem generalnie aprobuje zaproponowaną przez Komisję procedurę zatwierdzania standardów. Jednakże celem ustanowienia standardów rewizji finansowej uznawanych na całym świecie, należy wziąć pod uwagę racje wszystkich zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa w ramach przejrzystego, „właściwego procesu” opracowywania standardów. Zatem już na wczesnym etapie Komisja musi podjąć stanowcze działania celem wprowadzenia swoich propozycji do wspomnianego procesu standaryzacji.

4.5 Komitet w zasadzie aprobuje propozycję Komisji, aby Państwa Członkowskie zorganizowały system nadzoru publicznego nad biegłymi rewidentami i firmami audytorskimi w oparciu o pewne zasady.

4.6 W kwestii odwoływania biegłych rewidentów lub firm audytorskich, Komisja proponuje, iż różnica poglądów w sprawie rozwiązań księgowych lub procedur badania nie stanowi zasadnych podstaw do odwołania. Jednakże można sobie wyobrazić, iż przedsiębiorstwo może zastosować jakieś oficjalnie uznane rozwiązanie księgowe, którego nie zaakceptuje rewident. Pojawia się pytanie, jak postępować w takich przypadkach, jeżeli nie można odwołać biegłych rewidentów, czy też firm audytorskich.

4.7 Komitet w zasadzie aprobuje proponowany przepis odnośnie przekazywania informacji pomiędzy badanym podmiotem a biegłym rewidentem lub firmą audytorską.

4.8 Komitet aprobuje propozycję Komisji odnośnie wprowadzenia szczególnych postanowień w zakresie audytu ustawowego podmiotów użytecznych społecznie. Jednakże wymogi szczególne powinny być współmierne do towarzyszących im kosztów dodatkowych, które są ostatecznie ponoszone przez klientów przedsiębiorstwa i akcjonariuszy/udziałowców.

4.9 Komisja proponuje, aby ujawniać informacje o wynagrodzeniu za rok obrotowy wypłaconym biegłemu rewidentowi albo firmie audytorskiej i uzyskanym za ustawowe badanie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych oraz wynagrodzeniu naliczonym za inne usługi atestacyjne, usługi doradztwa podatkowego oraz pozostałe usługi nie będące badaniem. W zasadzie Komitet popiera zwiększenie przejrzystości. Jednakże należy także pamiętać, że wprowadzenie takiego rodzaju obowiązku informacyjnego niekoniecznie pociąga za sobą poprawę jakości audytów. Możliwe jest, że większa przejrzystość zwiększyłaby nacisk na dostosowanie opłat za badania ustawowe.

⁽¹⁾ Dz.U. C 236/2-8, z 2.10.2003, pkt 3.10.

⁽²⁾ Porównaj opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia badań statutowych w UE (COM(2003) 286 final) (2004/C 80/06); Dz.U. C 80/17-19, z 30.03.04, pkt 4.7.

⁽³⁾ Dz.U. L 191, z 19.07.2002.

⁽⁴⁾ Zdaniem Komitetu jednolite podejście do interpretacji standardów IAS i IFRS ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości prowadzonych badań.

4.10 Komisja proponuje, aby poszczególne Państwa Członkowskie zapewniły istnienie stosownych zasad dotyczących wynagrodzeń za badania ustawowe, które umożliwiają zapewnienie właściwej jakości badania, nie są uzależnione ani kształtowane przez świadczenie dodatkowych usług na rzecz badanej jednostki i które nie mają w żadnej mierze charakteru warunkowego. Komitet przyjmuje do wiadomości, iż to postanowienie ma na celu zapobieżenie „dumpingowaniu cen” za usługi audytorskie. Jednakże pojawia się pytanie, jak należy wprowadzić ten przepis w życie. Komitet zdecydowanie uważa, iż powyższy przepis nie powinien doprowadzić do sytuacji, w której Państwa Członkowskie same ustalają ceny za usługi audytorskie.

4.11 Komitet aprobeuje procedurę zaproponowaną przez Komisję odnośnie wprowadzania środków wykonawczych (wdrożeńowych) oraz powołania komitetu regulacyjnego ds. audytu, pod warunkiem, że takie środki nie będą sprzeczne z normami międzynarodowymi lub europejskimi oraz deklaracjami, o których mowa w pkt 4.2.

5. Aspekty międzynarodowe

5.1 Propozycje Komisji w zakresie uregulowania współpracy międzynarodowej widziane są w pozytywnym świetle, szczególnie w zakresie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Komitet podkreśliłby jednak potrzebę przestrzegania istniejących uregulowań krajowych dotyczących poufności i ochrony danych.

5.2 Propozycja dyrektywy przewiduje, iż rewidenci pochodzący z krajów trzecich będą zatwierdzani na zasadzie wzajemności, pod warunkiem, że dostarczą oni odpowiednie dowody. Warunkiem współpracy z krajami trzecimi jest równowaga systemu nadzoru publicznego w kraju trzecim

z systemem funkcjonującym w Europie. Równowaga będzie oceniana przez Komisję we współpracy z Państwami Członkowskimi, a Komisja będzie podejmowała decyzje w tej sprawie zgodnie z procedurą zatwierdzania środków wykonawczych. Komitet ma nadzieję, iż zatwierdzanie biegłych rewidentów pochodzących z krajów trzecich będzie podlegać takim samym warunkom, jak w przypadku rewidentów z Państw Członkowskich UE.

5.3 Trudno stwierdzić ponad wszelką wątpliwość, czy zaproponowany model międzynarodowej współpracy właściwie odnosi się do wszystkich istotnych kwestii, zatem Komitet uważa, iż Komisja powinna głębiej zastanowić się nad tym, w jakim stopniu proponowany model jest do przyjęcia, szczególnie przez właściwe władze Stanów Zjednoczonych.

6. Wnioski

6.1 Komitet popiera propozycję Komisji dotyczącą dyrektywy w sprawie badania ustawowego rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniającą dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG. Uważa, iż propozycja ta obejmuje prawie wszystkie istotne aspekty badań ustawowych. Pełne wdrożenie dyrektywy będzie stanowić znaczący krok w kierunku realizacji przez Komisję wytyczonego celu wzmocnienia i ujednoczenia badań ustawowych.

6.2 Komitet poruszył wybrane aspekty proponowanej dyrektywy celem, między innymi, udzielenia Komisji konkretnych wskazówek oraz sugestii dla dalszych rozważań i analiz. Mając na uwadze znaczenie, jakie Komitet przywiązuje do proponowanej dyrektywy, Komitet wzywa do podjęcia szybkiego procesu legislacyjnego.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do projektu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższa poprawka uzyskała liczbę głosów przychylnych stanowiącą przynajmniej jedną czwartą oddanych głosów, jednak została odrzucona w toku obrad:

Punkt 4.3

Komitet jest zdania, iż wprowadzenie zewnętrznej rotacji firmy audytorskiej przy rocznym badaniu przedsiębiorstw użytecznych społecznie nie służy poprawie jakości badania, ponieważ w czasie przekazywania nowej firmie audytorskiej wiedzy specyficznej dla danego zleceniodawcy nie do uniknięcia jest strata know how, co oznacza niższą jakość badania niż w przypadku wieloletniego doświadczenia ze współpracy ze zleceniodawcą. Ponadto, należy się obawiać, czy takie unormowanie nie będzie prowadzić do koncentracji rynku wokół dużych firm audytorskich na niekorzyść średnich.

Wynik głosowania:

Głosy „za”: 50

Głosy „przeciw”: 21

Wstrzymujące się: 4

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie zwiększenia zatrudnienia starszych pracowników i wydłużenia wieku odchodzenia z rynku pracy

(COM(2004) 146 końcowy)

(2005/C 157/22)

Procedura

Dnia 3 marca 2004 r. Komisja postanowiła, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 24 listopada 2004 r. (Sprawozdawcą był Gérard Dantin).

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 1, przy 5 wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Wstęp

I. W październiku 2000 r. w opinii z własnej inicjatywy EKES stwierdził: „Komitet uznał, że sprawa starszych pracowników ma tak duże znaczenie, że wymagała przygotowania opinii z własnej inicjatywy uwzględniającej różne aspekty tego zagadnienia. W opinii tej Komitet pragnął również podkreślić konieczność pozytywnego podejścia do pracowników w starszym wieku, z uwagi na fakt, że sposób ich traktowania wynika nie tylko z koncepcji społeczeństwa mało solidarnego i dyskryminującego, ale w wielu wypadkach pociąga za sobą utratę bardzo dobrze wykwalifikowanego personelu i w związku z tym powoduje ogólne obniżenie poziomu konkurencyjności. Uważa on ponadto, że ponieważ postęp naukowy umożliwia obecnie uzyskanie więcej czasu na korzystanie z życia, zatem nasze społeczeństwo powinno starać się zorganizować w taki sposób, aby korzystać z niego więcej i przez dłuższy czas (1)”.

II.. Treść tej opinii z własnej inicjatywy, przyjętej niemal jednogłośnie na sesji plenarnej, odzwierciedla ogólne ustosunkowanie Komitetu. Wyraża ona jego poglądy, refleksje i stanowiska na ten temat.

III . Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwiększenia zatrudnienia starszych pracowników i wydłużenia wieku odchodzenia z rynku pracy, stanowiący przedmiot niniejszej opinii, zostanie więc rozpatrzony w świetle oczekiwań, analiz, zaleceń i wniosków ww. opinii z własnej inicjatywy. Niniejsza opinia będzie zawierała elementy, które można by uznać za nowe.

1. Wstęp

1.1 Rada Europejska w Lizbonie wyznaczyła Unii Europejskiej ambitny cel w odniesieniu do poziomu zatrudnienia.

Powinien on dojść do „poziomu jak najbliższego 70 % do roku 2010” i do 60 % w przypadku kobiet. Cel ten jest uzasadniony zarówno z powodów społecznych jak i ekonomicznych, ponieważ zatrudnienie jest najlepszą ochroną przed wykluczeniem społecznym. W przypadku przedsiębiorstw, gospodarki ogólnie, wzrost poziomu zatrudnienia starszych pracowników ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia lub ograniczenia niedoboru siły roboczej poprzez wykorzystanie w pełni jej potencjału. Z uwagi na spodziewany spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, realizacja tego celu pobudzi wzrost gospodarczy, zwiększy wpływ z podatków i wesprze systemy ubezpieczeń społecznych.

1.2 Stopniowa realizacja tego celu stanowi dla większości Państw Członkowskich bardzo trudne wyzwanie, związane przede wszystkim z koniecznością podniesienia poziomu zatrudnienia starszych pracowników.

1.2.1 Z tego właśnie względu wspieranie aktywnego starzenia się stanowi dwa dodatkowe cele jakie wyznaczyła sobie Unia Europejska. Rada Europejska w Sztokholmie w 2001 r. ustaliła, że połowa ludności europejskiej w przedziale wiekowym od 55 do 64 lat powinna zostać zatrudniona do 2010 r. Rada Europejska w Barcelonie w 2002 r. przyjęła w swoich konkluzjach, że do 2010 r. „należałoby starać się uzyskać stopniowe podwyższenie o około 5 lat średniego wieku, w którym ludzie przestają pracować w Unii Europejskiej”.

1.3 W swoim raporcie podsumowującym na wiosenne spotkanie Radzie Europejskiej w 2004 r. (2) Komisja określiła aktywne starzenie się jako jedną z trzech dziedzin priorytetowego działania, wymagającego szybkiej reakcji w celu realizacji strategii lizbońskiej.

(1) Opinia z własnej inicjatywy Pracownicy w starszym wieku, art. 1.5, Dz.U. C 14 z 16.1.2001. Sprawozdawcą był Gérard Dantin.

(2) COM(2004) 29, Osiągnięcia Lizbony – reformy na rzecz rozszerzonej Unii, raport Komisji na wiosenne spotkanie Rady Europejskiej.

1.4 Rozpatrywany komunikat ma więc na celu wniesienie do debaty informacji na temat postępów osiągniętych w realizacji celów wyznaczonych w Sztokholmie i w Barcelonie oraz przedstawienie roli rządów i partnerów społecznych we wspieraniu aktywnego starzenia się. Jest on również odpowiedzią na wniosek Rady Europejskiej w Barcelonie o doroczne analizowanie postępów w tej dziedzinie, przed każdym spotkaniem wiosennym Rady.

1.5 Treść niniejszej opinii stanowi wkład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w debatę dotyczącą „poziomu zatrudnienia starszych pracowników”, podstawą której jest rozpatrywany Komunikat, a która ma zakończyć się tymczasowo w grudniu tego roku.

2. Komunikat

2.1 Komunikat stwierdza, że wraz ze starzeniem się i spodziewanym spadkiem liczby ludności czynnej zawodowo, pracownicy w starszym wieku powinni zostać uznani tym, kim są: głównym elementem składowym siły roboczej i kluczowym czynnikiem trwałego rozwoju Unii Europejskiej.

2.2 Według komunikatu zasadnicze znaczenie ma realizacja strategii zmierzającej do utrzymania podaży siły roboczej i zagwarantowania możliwości zatrudnienia osobom w tym przedziale wiekowym, nawet w okresach stagnacji wzrostu zatrudnienia.

2.3 W związku z tym wskazuje on, że podejście prewencyjne polegające na mobilizacji pełnego potencjału ludzi w każdym wieku, w perspektywie cyklu życia, powinno stanowić główny kierunek polityki.

2.3.1 Komunikat zatem proponuje w zarysie, aby Państwa Członkowskie opracowały i realizowały ogólne strategie aktywnego starzenia się, które mogłyby obejmować:

- zachęty finansowe w celu zniechęcania do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i w celu uczynienia pracy bardziej atrakcyjną pod względem finansowym;
- dostęp do strategii kształcenia się przez całe życie;
- aktywną i skuteczną politykę związaną z rynkiem pracy;
- dobre warunki pracy sprzyjające utrzymaniu zatrudnienia, szczególnie pod względem zdrowia i bezpieczeństwa oraz elastycznych form pracy.

2.3.2 Jest w nim również mowa o tym, że konieczny jest udział partnerów społecznych i większe ich zaangażowanie w opracowywanie i realizację ogólnych strategii aktywnego starzenia się. Mają oni do odegrania szczególnie ważną rolę poprzez układy zbiorowe.

2.4 Wracając do kontekstu w którym powstaje niniejsza opinia, można zauważyć, że komunikat dokładnie i szczegółowo opisuje zaistniałe sytuacje oraz ich skutki, nie dokonuje jednak analizy ich przyczyn, ani nie zagłębia się w przedmiot decyzji Rady podjętych w Barcelonie.

3. Fakty

3.1 Do 2030 r. Unia Europejska 25 państw będzie liczyła 110 milionów osób w wieku powyżej 65 lat, podczas gdy w 2000 r. było ich zaledwie 71 milionów, a ludność zawodowo czynna będzie stanowiła 280 milionów osób, wobec aktualnej liczby 303 mln, co będzie oznaczało spadek wskaźnika ludności pracującej z 4,27 do 2,25.

3.2 Równoległe do tych przemian, w ciągu ostatnich dwudziestu lat można było zaobserwować poważne zmiany w rozkładzie pracy w cyklu życia.

3.2.1 Młodzi wchodzą później na rynek pracy ze względu na wydłużenie okresu nauki, kształcenia i trudności w znalezieniu odpowiedniej pracy (³).

3.2.2 W Europie poziom zatrudnienia całej ludności w wieku powyżej 55 lat znacznie spadł w ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci; takie samo zjawisko, choć na mniejszą skalę, obserwuje się w Stanach Zjednoczonych: odsetek ten wynosił, w przedziale wiekowym 55-64 lata, 37 % w 1999 r. w Unii Europejskiej i 55 % w Stanach Zjednoczonych (⁴). W 2002 r. w Europie, zauważa się dużą różnicę pomiędzy poziomem zatrudnienia mężczyzn (50,1 %) a kobiet (30,25 %), przy ogólnym wskaźniku 40,1 %.

3.2.3 Poziom zatrudnienia nie przestaje spadać od lat 70-tych do chwili obecnej, i to w sposób znaczący, co było widoczne szczególnie w latach 1980 — 1985 (⁵). W okresie 1971-1999 obniżył się on o 47,4 % we Francji, 45,8 % w Holandii, 39 % w Hiszpanii, 38,7 % w Niemczech, 30 % w Irlandii, 29 % w Portugalii i w Wielkiej Brytanii. W 2002 r. w przedziale wiekowym 55-64 lata, wyniósł on 40,1 % w UE 15 i 38,7 % w UE 25. W załączniku przedstawione są ogólne zmiany, kolejno w każdym Państwie Członkowskim, jakie zaszły w latach 1997 — 2002 (⁶). Niewątpliwie można by mówić o indywidualizacji ścieżek kariery. Ale nie zawsze oznacza to większą możliwość indywidualnego wyboru. W niektórych Państwach Członkowskich wcześniejsze przechodzenie na emeryturę jest na ogół częściej koniecznością niż wyborem. Elastyczność w końcowym okresie kariery zawodowej jest raczej odbiciem presji na rynku pracy, strategii w dziedzinie polityki zatrudnienia przedsiębiorstw i władz publicznych w odpowiedzi na nie (⁷), oraz w wielu przypadkach sposobu, w jaki funkcjonują systemy emerytalne.

(³) Opinia EKES „Bezrobocie wśród młodzieży”, Dz.U. C 18 z 22 stycznia 1996., sprawozdawca P. RUPP.

(⁴) Dokument Komisji Europejskiej na Radę ds. Spraw Społecznych w Lizbonie, źródło Eurostat.

(⁵) Źródło Eurostat „Badanie ludności zawodowo czynnej”, 1999 r.

(⁶) Patrz załącznik 1.

(⁷) Guillemard 1986; Casey i Laczko, 1989.

3.3 Okres życia spędzony w pracy wykazuje więc tendencję do skracania się, młodzi później zaczynają pracę a starsze osoby wcześniej z niej odchodzą, i aktualnie dotyczy głównie grup ludzi w wieku średnim.

3.4 Przedział wiekowy 50-64 lata nabiera szczególnego znaczenia w przypadku polityki zatrudnienia. W UE 15 jego udział wzrósł do 34,40 % całej populacji w 2025 r., z 25 % w 1995 r. Wzrost ten będzie o wiele szybszy w krajach skandynawskich⁽⁸⁾.

3.5 Zmiana ta budzi szczególne zaniepokojenie w perspektywie szybszego starzenia się ludności, jakie dotknie Unii Europejskiej⁽⁹⁾. Pod koniec pierwszego dziesięciolecia tego wieku prawdopodobnie wystąpi zjawisko, którego symbolika nie powinna przysłać nam jego niepokojących implikacji: liczba osób poniżej 20 roku życia będzie niższa od liczby osób w wieku powyżej 60 lat. Jest to tylko jeden z etapów zmiany, która mogłaby doprowadzić w ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat do podwojenia się współczynnika liczby ludzi opuszczających rynek pracy i liczby ludzi w wieku pracującym (z 4:10 do 8:10)⁽¹⁰⁾.

3.6 Jednak omawiany komunikat stwierdza, że ostatnio nastąpił postęp w realizacji celów ze Sztokholmu i Barcelony. Istotnie, w 2002 r. zatrudnienie starszych pracowników wzrosło o 5,4 %, co spowodowało zwiększenie poziomu zatrudnienia o 1,3 punktu, tj. do 40,1 %. Podwyższeniu uległ wiek odchodzenia z pracy, z 60,4 roku w 2001 r. do 60,8 roku w 2002 r.

3.6.1 Jednak, jak zaznacza komunikat, przedwczesne byłoby zakładać, że podwyższenie wieku odchodzenia z pracy jest oznaką pozytywnej tendencji, ponieważ dostępne dane dotyczą tylko dwóch lat,

3.6.2 Mimo trudności związanych z realizacją pewnych reform w ostatnim czasie, byłoby jednak użyteczne, lepiej niż dokonano tego w komunikacie, przeprowadzenie jak najbardziej dokładnej analizy przyczyn, które tłumaczą to ożywienie, aby opracować odpowiednie podejścia.

3.6.3 W tym kontekście konieczne byłoby również określenie, w jakim stopniu ożywienie to związane jest z wprowadzeniem instrumentów, których głównym, o ile nie jedynym celem, jest zwiększenie zatrudnienia starszych pracowników oraz w jakim stopniu wynika on z bezpośrednich lub pośrednich skutków zmian wprowadzonych do systemów ochrony socjalnej, których celem było przede wszystkim zapewnienie im zdolności do funkcjonowania pod względem ekonomicznym, w obliczu zagrożeń związanych z trendami i prognozami demograficznymi.

⁽⁸⁾ Eurostat. Prognozy demograficzne, 1997 (scenariusz podstawowy).
⁽⁹⁾ „Sytuacja i perspektywy demograficzne UE”, KES 930/99, sprawozdawca pan BURNEL.

⁽¹⁰⁾ „Wiek i zatrudnienie do 2010 r.” Francuska Rada Społeczno-Gospodarcza, październik 2001 r., sprawozdawca pan QUIN-TREAU.

3.7 Niemniej jednak, w przedziale wiekowym 55-64 lata, i średnio za okres 1995-2002, tylko 35 % pracowników odchodzi z rynku pracy w ustawowym wieku emerytalnym; 22 % odchodzi na wcześniejsze emerytury; 17 % w związku z chorobą na renty inwalidzkie; 13 % z powodu zwolnień indywidualnych i grupowych a kolejne 13 % z innych przyczyn⁽¹¹⁾.

3.7.1 Nawet jeśli dane te uległy poprawie w ostatnich latach, to mówią one bardzo wiele. Podczas gdy w latach 80-tych sądzono, że duża liczba osób wcześniej przechodzących na emeryturę — i renty inwalidzkie, które czasami uznawane są za namiastkę wcześniejszych emerytur — była związana z restrukturyzacjami przemysłowymi w tym okresie, aktualnie wydaje się, że wyjaśnienie to jest niewystarczające w związku z utrzymywaniem się tej sytuacji, ponieważ tylko 35 % pracowników opuszcza rynek pracy w ustawowym wieku emerytalnym.

4. Poszukiwanie rozwiązań; propozycje zawarte w komunikacie

4.1 Przywrócenie równowagi pomiędzy liczbą ludności zawodowo czynnej a niepracującej, zwiększenie średniego wieku odchodzenia z rynku pracy, utrzymanie optymalnego poziomu siły roboczej w związku z prognozami demograficznymi Unii Europejskiej, muszą wiązać się przede wszystkim ze wzrostem współczynnika aktywności osób w wieku powyżej 55 lat. Oczywiście powinien on uwzględniać dążenie do zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy pracą i emeryturą, czasem wolnym i pracą, które stanowią wartości europejskiego modelu społecznego.

4.2 Zmiana taka powinna być planowana w perspektywie średnioterminowej poprzez wdrożenie polityki możliwości zatrudnienia przez całe życie i przekwalifikowania pracowników w wieku powyżej 40 lat, zarówno w przypadku kobiet jak i mężczyzn. Istotnie trudno wyobrazić sobie tutaj scenariusz spontanicznej harmonii, w którym odwrócenie tendencji na rynku pracy wystarczyłoby do tego, by przedsiębiorstwa zatrzymywały pracowników w starszym wieku.

4.2.1 Oprócz konkretnych działań jakie należy podjąć, w odniesieniu do sposobu postrzegania najważniejsze jest zrobienie wszystkiego, co możliwe **w celu zmiany mentalności i szerszego informowania zarówno przedsiębiorstw jak i pracowników**. Kontynuowanie pracy zawodowej po ukończeniu 55 lat powinno być postrzegane przez pracowników jako rozwiązanie przynoszące satysfakcję, natomiast przedsiębiorstwa lub służby publiczne powinny mieć świadomość korzyści, jakie mogą im zapewnić pracownicy w starszym wieku (nabyte doświadczenie, fachowa wiedza, umiejętność odpowiedniego postępowania, umiejętność przekazywania wiedzy itd.). **Przy braku tej zbiorowej świadomości konkretne działania, jakie mogłyby zostać podjęte, nie okazałyby się w pełni skuteczne.**

⁽¹¹⁾ Źródło: Eurostat „Badania dotyczące siły roboczej”, wyniki na wiosnę 2003 r.

4.2.2 W związku z tym, Komitet zaproponował Komisji, w swojej opinii z własnej inicjatywy na ten temat z października 2002 r. ⁽¹²⁾ wspieranie, wspólnie z Państwami Członkowskimi, szerokiej kampanii informacyjnej i wyjaśniającej, w celu przyczynienia się do pozytywnego postrzegania roli, jaką mogą odegrać starzejący się pracownicy zarówno w przedsiębiorstwach jak i w służbach publicznych.

4.2.2.1 EKES jest zadowolony ze stwierdzenia, że w *Raporcie Grupy wysokiego szczebla na temat przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej UE*, który ukazał się w pierwszym półroczu 2004 r., powtórzono propozycje Komitetu.

4.2.3 Ponadto konieczne jest większe uznanie znaczenia osób w starszym wieku w gospodarce społecznej, zarówno roli jaką pełnią one w rodzinie jak i w ramach wolontariatu na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, w instytucjach demokratycznych, organizacjach pozarządowych i ogólnie w życiu różnych organizacji i stowarzyszeń. Postępując w ten sposób, na podstawie tych obserwacji, można bezpośrednio ocenić ich dynamikę, inicjatywę i efektywność.

4.3 W komunikacie Komisja przedstawia podstawowe warunki wspierania zatrudnienia pracowników w starszym wieku.

4.3.1 Wcześniejsze emerytury i zachęty finansowe

Po stwierdzeniu, że ponad 20 % pracowników, czyli około 3 mln, odchodzi z ostatniego miejsca pracy na wcześniejszą emeryturę, w komunikacie sugeruje się ponowne rozważenie „zachęt finansowych”, aby pozostanie na rynku pracy było rozwiązaniem opłacalnym.

4.3.1.1 Zdaniem Komitetu, propozycja ta, która swoją treścią bliska jest komunikatowi w sprawie modernizacji systemów ochrony społecznej oraz uczynienia pracy opłacalną ⁽¹³⁾, powinna być rozpatrzona w pozytywny sposób, mając na uwadze rodzaj i charakter działań, jakie proponuje. Jednak koncepcja ta, mimo swojej użyteczności, nie jest w stanie przeważać decydującego znaczenia takich czynników obiektywnej sytuacji pracowników, jak możliwości ich zatrudnienia, zarządzanie zasobami ludzkimi przez cały okres kariery, a w szczególności w jej drugiej połowie, i ogólnie ich sytuacja wynikająca z polityki prowadzonej w przedsiębiorstwie. W odniesieniu do życia prywatnego pracowników, plany indywidualne danej osoby mogą także mieć wpływ na decyzję o wcześniejszej emeryturze.

4.3.1.2 W obliczu stale zachodzących zmian systemu produkcyjnego i procesów produkcji, ciągle zmieniającej się gospodarki i rynku, przedsiębiorstwa powinny dostosowywać

się, zmieniać i restrukturyzować, aby mogły rozwijać się w globalnym otoczeniu, równocześnie starając się zachować równowagę pomiędzy aspektami społecznymi a gospodarczymi, jako że jest to jedyny sposób zapewnienia im dynamiki i wzrostu. Oznacza to, że firmy potrzebują pola manewru i możliwości swobodnego działania.

4.3.1.3 Często to pole manewru wiąże się z ilością i jakością pracy, szczególnie w przypadku starszych pracowników. Ma to szczególnie miejsce w odniesieniu do „planów socjalnych” związanych z restrukturyzacją.

4.3.1.4 Oprócz „planów socjalnych”, wprowadzanie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę pozwala przedsiębiorstwom na zastępowanie pracowników w starszym wieku, których uznają za mało wydajnych i posiadających już nieadekwatne umiejętności, pracownikami młodszymi, ale często w mniejszej liczbie. Uważają one, że w ten sposób poprawiają swoją konkurencyjność, jednocześnie zmniejszając liczbę etatów i przywracając równowagę piramidy wiekowej. Nawet jeśli sytuacje takie są trudne do uniknięcia, podejście takie wynika niekiedy z niewydolnego zarządzania zasobami ludzkimi i braku perspektywicznego zarządzania zatrudnieniem i kwalifikacjami. Wszystkie te systemy stały się możliwe, w zależności od Państwa Członkowskiego, dzięki instrumentom wprowadzonym przez władze publiczne i/lub systemy ubezpieczeń społecznych.

4.3.1.5 Nie powinno to jednak przysłańać tego, co rzeczywiście pragną sami pracownicy. Wśród tych, którzy zdecydowali się na wcześniejsze emerytury, jedynie 4 osoby na 10 chciałyby kontynuować swoją karierę zawodową ⁽¹⁴⁾. W istocie rzeczy, pomijając pracowników naprawdę dotkniętych inwalidztwem, nie należy ignorować często występującego pragnienia udziału w nowej, atrakcyjnej formie podziału korzyści związanych ze wzrostem, znużenia wykonywaniem zajęcia lub niedostatkiem, a nawet brakiem różnicowania pełnionych funkcji, małych możliwości zmiany pracy, niekiedy przez ponad czterdzieści lat, co powoduje, że ludzie chcą innego stylu życia. Często przejście na wcześniejszą emeryturę wiąże się z poczuciem, że „już się dużo zrobiło” oraz w sytuacji, gdy brak jest szans na znalezienie nowej, bardziej odpowiedniej pracy.

4.3.1.6 W aktualnych warunkach, można powiedzieć, że występuje często zbieżność interesów pomiędzy pracownikiem i zatrudniającym go przedsiębiorstwem, czyli inaczej mówiąc istnieje obiektywny związek, przejawiający się w układach zbiorowych zawieranych przez partnerów społecznych na różnych poziomach negocjacji, w tym na poziomie przedsiębiorstwa.

⁽¹²⁾ Opinia EKES 1185/2000 – 19.10.2000 – „Pracownicy w starszym wieku” – Sprawozdawca: Gérard Dantin – Dz.U. C 14 z 16.01.2001

⁽¹³⁾ Zob. SOC/162 R/EKES 602/2004. Sprawozdawca: Donna St-Hill.

⁽¹⁴⁾ Europejska Fundacja na rzecz poprawy warunków życia i pracy: *Walka z barierami wieku w zatrudnieniu*, 1999.

4.3.1.7 Wszystkie te stwierdzenia oraz poruszona wcześniej problematyka są głównym „uzasadnieniem” wcześniejszych emerytur. Dlatego chcąc zmienić ten stan rzeczy należy zainteresować się całością sytuacji, wraz z uzupełnieniem zawartym w artykule 4.3.2.

4.3.2 Zmienić wcześniejsze emerytury

W komunikacie jest również ogólnie mowa o konieczności zmiany systemów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. EKES popiera to ogólne podejście, jeśli ma ono doprowadzić w przypadku starszych pracowników do utrzymania ich zatrudnienia, a nie do bezrobocia, ponieważ celem jest zwiększenie poziomu zatrudnienia. W istocie, należy podkreślić, jak to czyni Komisja, „że wszystkie zachęty zmierzające do utrzymania pracowników w starszym wieku w pracy powinny znajdować swoje odbicie w rzeczywistych perspektywach zatrudnienia”, ponieważ w zasadzie do dnia dzisiejszego wcześniejsze emerytury są tylko środkiem na rynku pracy służącym do niwelowania kosztów społecznych ponoszonych wskutek długotrwałego bezrobocia i wykluczenia. Inaczej mówiąc, wcześniejszych emerytur użyto jako instrumentu „polityki zatrudnienia” lub ściślej, jako instrumentu polityki zapobiegania bezrobociu. Można zauważyć, że w wielu Państwach Członkowskich były one często traktowane, i są tak postrzegane przez przedsiębiorstwa, jako narzędzie zarządzania kadrami, natomiast przez pracowników jako korzyść socjalna i nabyte prawo.

4.3.2.1 Jednak dwa przypadki wcześniejszych emerytur zasługują na zastanowienie, uwagę i przed wszystkim ostrożne podejście:

- wcześniejsze wysyłanie na emeryturę wskutek szeroko zakrojonych restrukturyzacji, ponieważ prawdą jest, że z punktu widzenia spójności społecznej lepiej jest mieć „młodego” emeryta niż „starego” bezrobotnego, nie mogącego znaleźć pracy przez długi okres czasu i bez perspektyw na zatrudnienie. Należy pamiętać, że jeszcze nie wszystkie przekształcenia w przemyśle miały miejsce, w szczególności w związku z rozszerzeniem;
- wcześniejsze wysyłanie na emeryturę, pełną lub częściową, w zamian za odpowiednie zatrudnienie osób poszukujących pracy, ponieważ prawdą jest, że lepiej jest mieć emeryta niż bezrobotnego, dla którego nie ma żadnej perspektywy włączenia w aktywne życie.

4.3.2.2 Ponadto wcześniejsze emerytury mogą być częścią strategii wobec starszych pracowników, którzy mieli szczególnie trudne warunki pracy. Rzeczywiście nawet jeżeli zwiększa się średnia długość życia, nie dotyczy to wszystkich w jednakowym stopniu. Występują duże różnice w zależności od grupy społecznej, w szczególności pomiędzy grupą „kadry kierowniczej” a grupą „szeregowych pracowników”. W 1999 r. spodziewana długość życia osoby z kadry kierowniczej wynosiła 44,5 do 35 lat i 38 lat w przypadku zwykłego pracownika⁽¹⁵⁾. We wszelkich dyskusjach na temat długości życia w pracy i poza pracą należy uwzględnić te dane. Zmniejszenie tych nierówności jest dużym wyzwaniem.

⁽¹⁵⁾ Idem 9.

4.3.3 Dobre warunki higieny pracy i bezpieczeństwa

W komunikacie podkreśla się, zresztą słusznie, że drugim powodem prowadzącym do odejścia pracownika z rynku pracy jest długotrwała choroba lub inwalidztwo. Dotyczy to 15 % danej populacji.

4.3.3.1 Należy z pewnością zrelatywizować tę sytuację, ponieważ niektóre Państwa Członkowskie dokonały reklasyfikacji wielu bezrobotnych do kategorii inwalidztwa lub użyły go jako substytutu wcześniejszych emerytur⁽¹⁶⁾.

4.3.3.2 W każdym razie jest rzeczą oczywistą, że lepsze warunki pracy, sprzyjające zachowaniu zdrowia i sprawności fizycznej przez całe życie zawodowe, są elementami przyczyniającymi się do zatrzymania pracowników. Podobnie ergonomia, analiza stanowisk pracy i ich uciążliwości, definiowanie zadań, ich zmiana i ulepszanie, jednym słowem bardzo dobre stanowisko pracy przez cały okres zatrudnienia, mają kluczowe znaczenie dla utrzymania w pracy pracowników w starszym wieku w ostatnim okresie ich kariery.

4.3.3.3 Jednak, mówiąc ogólnie, inwalidztwo nie powinno być uznawane za sytuację prowadzącą nieodwołalnie do odejścia z rynku pracy, ponieważ pracownicy, którzy stali się niepełnosprawni w trakcie życia zawodowego stanowią kapitał ludzki o dużej potencjalnej wartości. Po odpowiednim okresie ponownego dostosowania, rehabilitacji, dodatkowym szkoleniu, mogą oni nabyć dużo umiejętności w celu wykonywania zadań innych niż praca, którą nie mogą już normalnie się zająć ze względu na ich inwalidztwo. Z tego punktu widzenia, i w celu większej skuteczności, dobrze byłoby rozpatrzyć wpływ kumulacji dochodów pochodzących z renty inwalidzkiej i dochodów z pracy.

4.3.4 Elastyczne formy organizacji pracy

4.3.4.1 Elastyczne formy organizacji pracy, związane z rosnącym wiekiem emerytalnym, są jeszcze innym elementem składowym warunków pracy, mogącym sprzyjać utrzymaniu zatrudnienia pracowników w starszym wieku. Z obserwacji krajowych wynika często, że znaczny odsetek starszych pracowników wolałby stopniowe przechodzenie na emeryturę, szczególnie wskutek problemów zdrowotnych związanych ze starzeniem się, ale również aby złagodzić przejście od aktywności zawodowej do życia bez pracy. Wcześniejsza emerytura powinna stać się raczej procesem niż „datą graniczną”, dzięki któremu dani pracownicy mogliby decydować o stopniowym ograniczaniu ich godzin pracy.

⁽¹⁶⁾ Idem 1 (art. 3.3.3).

4.3.4.2 Uwzględniając zasadniczo praktycznie wyłącznie wiek odejścia na emeryturę, nie biorąc pod uwagę warunków zatrudnienia starszych pracowników. Pozytywne działania związane z dostosowywaniem końca kariery zawodowej w formie stopniowego przechodzenia na wcześniejszą emeryturę były najczęściej „eliminowane” przez utrzymywanie pełnego przejścia na wcześniejszą emeryturę i nie przybrały pożądanej formy. Sytuacja ta powinna ulec zmianie. Emerytura powinna stać się raczej procesem „z wyboru i stopniowym”, dzięki któremu pracownicy mogą, w ramach wszystkich gwarancji zbiorowych, ograniczać stopniowo swój czas pracy, niż zdarzeniem, które się chce jak najbardziej przyspieszyć.

4.3.5 Stały dostęp do kształcenia

Należy zaakcentować następującą koncepcję: „Potencjał produkcyjny pracowników w starszym wieku nie ulega obniżeniu z powodu wieku, ale z powodu przestarzałych kwalifikacji, czemu można zaradzić przez szkolenie ⁽¹⁷⁾”.

Uwzględniając poprzednie stwierdzenie, dobrze byłoby uściślić, że nie wystarczy samo prowadzenie polityki dotyczącej kategorii wiekowych w przedziale 40-50 lat, ponieważ, jak to stwierdziła Rada Najwyższa ds. Zatrudnienia w Belgii polityka mająca na celu zmianę problematyki związanej z pracownikami w starszym wieku jest spóźniona, jeśli obejmuje tylko tę kategorię pracowników. Stąd konieczność zarządzania pracownikami z uwzględnieniem wieku już w momencie, gdy pracownicy zaczynają wchodzić na rynek pracy ⁽¹⁸⁾.

4.3.5.1 Podczas gdy „kształcenie się przez całe życie” stało się ciągle powtarzaniem hasłem, głównym elementem polityki europejskiej dotyczącej zatrudnienia, z zaniepokojeniem należy stwierdzić, że niewielki odsetek siły roboczej bierze udział w kształceniu i szkoleniach. Poziom ten wynosi średnio 14 % w przedziale wiekowym 25-29 lat i systematycznie spada w miarę starzenia się, osiągając 5 % w przedziale wiekowym 55-64 lata ⁽¹⁹⁾. W ostatnich latach wskaźnik ten uległ tylko bardzo skromnemu, żeby nie powiedzieć zerowemu, wzrostowi.

4.3.5.2 W systemie produkcji, w którym stanowiska pracy wymagają większych umiejętności technicznych i wiedzy, sytuacja ta ciągle wywołuje obawy, nie tylko co do poziomu zatrudnienia pracowników w starszym wieku, ale w szerszym kontekście konkurencyjności Europy. Dobrze byłoby, jeżeli nie konieczne, aby sytuacja ta została opanowana:

- przez przedsiębiorstwa, które powinny włączyć do swojej strategii szkolenia jako inwestycję średnio- i długoterminową a nie jako działanie uzasadniające szybki, o ile nie natychmiastowy, zwrot z inwestycji;
- przez pracowników, którzy czasami mają trudności ze szkoleniem, bądź z powodu braku chęci, co często ma miejsce w przypadku pracowników słabo wykwalifikowanych lub bez kwalifikacji, bądź ponieważ nie czują się do

tego zdolni lub nie czują takiej konieczności z racji bliskiego końca kariery zawodowej.

4.3.5.3 Jest rzeczą oczywistą, że w tym przypadku rola partnerów społecznych na wszystkich szczeblach negocjacji może okazać się determinująca. W związku z tym „Ramy działania na rzecz rozwijania kompetencji i kwalifikacji przez całe życie” opracowane przez europejskich partnerów społecznych mają na celu wspieranie kształcenia się przez całe życie, we wszystkich kategoriach wiekowych. Jednocześnie pierwszoplanowe znaczenie ma również rola władz publicznych, które powinny gwarantować tworzenie ram sprzyjających takiemu kształceniu.

4.3.5.4 Jednak kształcenie zawodowe i kształcenie przez całe życie nie powinny być analizowane oddzielnie. Powinny być one elementem składowym zarządzania karierą pracowników. Ważne jest zapewnienie, poprzez szkolenia, motywacji w każdym wieku poprzez podnoszenie kompetencji i dynamizowanie przebiegu kariery zawodowej. Z tego punktu widzenia ocena kompetencji, nadawanie znaczenia wiedzy stanowią narzędzia, które powinny być opracowywane w ramach indywidualnych planów kariery związanych z planami przedsiębiorstwa.

4.3.5.5 Unia Europejska stoi w obliczu dużego wyzwania, od którego w części zależy powodzenie Strategii Lizbońskiej. Ogólnie, należy zwiększyć udział pracowników w szkoleniu zawodowym i tym samym poprawić ogólny poziom wiedzy i kompetencji pracowników w starszym wieku.

4.3.6 Skuteczna i aktywna polityka na rynku pracy

4.3.6.1 EKES podziela punkt widzenia wyrażony w komunikacie, który stwierdza, że: „aby pracownicy pracowali dłużej, zasadniczą kwestią jest wyprzedzanie zmian i skuteczne zarządzanie restrukturyzacjami gospodarczymi”. Analiza ta dotyczy jednej z przyczyn sytuacji analizowanych w niniejszej opinii w punkcie 4.3.1.4, w którym jest ogólnie mowa, że sytuacja ta wynika przede wszystkim: „w szczególności z niewystarczającej uwzględnienia planowanego zarządzania zatrudnieniem i kwalifikacjami”.

4.3.6.2 EKES podziela również pogląd, zgodnie z którym: „Szczególnie ważne jest stosowanie indywidualnego podejścia, zgodnego z indywidualnymi potrzebami, przede wszystkim ze strony służb ds. poradnictwa zawodowego, specjalistycznego szkolenia i systemów wewnętrznego przeszerogowywania”. Z tego względu celowe może się okazać, jak o tym mówi komunikat, i jak jest to praktykowane w niektórych Państwach Członkowskich, aktywowanie świadczeń dla bezrobotnych poprzez szkolenie i wspieranie kwalifikacji w celu ułatwienia rekrutacji bezrobotnych pracowników w starszym wieku przy jednoczesnym utrzymaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych i oferowaniu przeszerogowania sprzyjającego przejściu na inne miejsce pracy lub do pracy na własny rachunek.

⁽¹⁷⁾ Międzynarodowe badanie dotyczące alfabetyzacji dorosłych OCDE (International Adult Literacy Survey – IALS).

⁽¹⁸⁾ Idem 1 (4.3.2).

⁽¹⁹⁾ Idem 10.

4.3.6.3 Realizacja aktywnej i skutecznej polityki na rynku pracy dotyczy zarówno popytu jak i podaży na rynku. Z tego punktu widzenia wszystkie zalecenia stanowiące trzon komunikatu, mają wiele wspólnego z tą zasadą, z czego Komitet jest zadowolony, ponieważ równowaga ta jest jednym z warunków prowadzących do widocznego postępu.

4.3.7 Poprawa jakości zatrudnienia

4.3.7.1 W komunikacie słusznie podkreślono, że jakość pracy ma, ogólnie rzecz biorąc, kluczowe znaczenie dla przywrócenia lub utrzymania na rynku pracy pracowników w starszym wieku. Jednocześnie liczba starszych pracowników, pracujących na gorszych stanowiskach, odchodzących z rynku pracy, jest do czterech razy wyższa od liczby pracowników w starszym wieku, pracujących na lepszych stanowiskach, ale również dwa razy wyższa od liczby pracowników młodych pracujących na gorszych stanowiskach⁽²⁰⁾. Ta część komunikatu zyskałaby na ścisłości i uzasadniłaby podjęcie dyskusji, gdyby postarano się w niej zdefiniować pojęcie „jakości pracy” i opracować w zarysie rozwiązania, jakie należałoby zastosować. Celowe byłoby przynajmniej podsumowanie sposobów podejścia we wcześniejszych dokumentach (COM(2003) 728 z 26.11.2003; raport „Zatrudnienie w Europie 2002”).

4.4 Inne propozycje i uwagi

- W zasadzie, podobnie jak w przypadku wszystkich głównych kierunków działania związanych ze Strategią Lizbońska, realizacja strategii podwyższania wieku odchodzenia z rynku pracy będzie bardziej skuteczna, gdy będzie jej towarzyszyć odpowiedni, korzystny wskaźnik wzrostu zatrudnienia.
- Otwarta metoda koordynacji wykorzystywana jest w przypadku różnych aspektów związanych z emeryturami. Jednak w przypadku „aktywnego starzenia się” w komunikacie jest mowa o „programie oceny przez niezależnych ekspertów, czyli na zasadzie peer review”, wprowadzonym w ramach europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia. Trudno jest zrozumieć powody, dla których potrzebne są dwa różne procesy. Z pragmatycznych względów i w trosce o skuteczność, celowe wydaje się skoncentrowanie się na koncepcji „wieku odchodzenia z rynku pracy”, a więc ogólnie emerytury i wybranie w związku z tym otwartej metody koordynacji.
- Co do głównych kierunków działania Rady Europejskiej ze Sztokholmu, i uwzględniając poprzednie rozdziały, EKES podziela sposoby działania przyjęte w komunikacie. Jeżeli chodzi o propozycje „Zespołu Zadaniowego na rzecz zatrudnienia”, oprzemy się na właściwej opinii Komitetu.⁽²¹⁾

⁽²⁰⁾ COM(2003) 728 „Poprawa jakości pracy : badanie postępu osiągniętego w ostatnim czasie”.

⁽²¹⁾ Opinia EKES „Działania na rzecz wspierania zatrudnienia” Sprawozdawca: Renate Hornung-Draus, współsprawozdawca: Wolfgang Greif – Dz.U. C 110 z 30.04.2004

Jednak inne propozycje „i refleksje” mogą być przedstawione lub określone bardziej szczegółowo.

4.4.1 Rekrutacja

Rekrutacja ma strategiczne znaczenie dla poziomu zatrudnienia osób w starszym wieku⁽²²⁾. Aspekt ten został jednak pominięty w dyskusjach ogólnych na ten temat. W komunikacie nie uczyniono z niego zasadniczego elementu dotyczącego jednocześnie podejścia psychologicznego do tej problematyki, dyskryminacji, a więc przestrzegania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

4.4.1.1 Jednak w przypadku tematu omawianego w analizowanym komunikacie zasadnicze znaczenie ma walka z jakąkolwiek formą dyskryminacji związaną z zatrudnieniem i wiekiem. W metodach rekrutacji nie powinno się czynić z wieku kryterium wyboru. przeciwnie, powinny one starać się lepiej wydobyć i docenić umiejętności nabyte przez okres kariery zawodowej na bazie wiedzy zawodowej. Ważne jest z pewnością uwzględnienie aspiracji i wyborów tych pracowników, a w szczególności zróżnicowanego zapotrzebowania na pracę (czas pracy, podział pracy, godziny itd.).

4.4.1.2 W tym kontekście warto jest wspomnieć, iż w niektórych Państwach Członkowskich organizowanych jest wiele konkursów na stanowiska w państwowej służbie publicznej, w przypadku których często obowiązuje kryterium wieku, przeważnie około 40 lat. Oznacza to, że osoba ubiegająca się o jakieś stanowisko, która ukończyła 40 lat, pochodząca z sektora prywatnego, nie może ubiegać się o stanowisko w służbie publicznej. Taka segregacja jest niedopuszczalna; uniemożliwia ona bezrobotnemu, bez względu na jego wysokie lub bardzo wysokie kwalifikacje, odpowiadającemu profilowi stanowiska do obsadzenia, dostęp do tego stanowiska, pozbawiając jednocześnie służbę publiczną doświadczenia pracownika pochodzącego z konkurencyjnego sektora. Odpowiedzialne za to są całkowicie Państwa Członkowskie. Co do Unii Europejskiej, podkreślmy, że dopiero w kwietniu 2002 r. Komisja zgodziła się na zniesienie limitu wieku w procedurach rekrutacji w związku z uwagami Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W lipcu 2004 r. Rzecznik wystąpił do Komisji w związku ze skargą o zniesienie limitu wieku w przypadku rekrutacji stażystów. Uznał on, że stanowi to nieuzasadnioną dyskryminację, ponieważ skarżący się twierdził, że praktyka ta jest sprzeczna z Kartą Praw Podstawowych UE.

4.4.1.3 Ponadto należy stwierdzić, że zwiększenie liczby osób odchodzących na emeryturę oznaczało deprecjację pracowników w starszym wieku na rynku pracy, a więc deprecjację ich zatrudniania. Obniżenie granicy wieku w celu ułatwienia wcześniejszego przechodzenia na emeryturę miało poważne następstwa dla tych pracowników, ponieważ zmieniło, w pojęciu pracodawców, wiek w którym pracownicy mogą być uznawani za „zbyt starych”.

⁽²²⁾ Idem 11.

4.4.1.4 Ponadto z punktu widzenia psychologicznego, mając świadomość sposobu zachowywania się przedsiębiorstw, pracownik w starszym wieku lub starzejący się odczuwa, że nie jest już pracownikiem zbliżającym się do wieku uprawniającego do emerytury i odpoczynku. Stał się osobą, która jest określana jako „niezdolna” do pracy lub „nie nadająca się do pracy”. Gdy prawie połowa osób, którym naliczana jest emerytura, zakończyła działalność zawodową przez „inwalidztwo”, jak miało to miejsce w niektórych krajach UE, stan spoczynku nie jest już postrzegany jako czas prawa do odpoczynku, ale jako czas niezdolności do pracy. Takie postrzeganie wieku, wskutek zbyt mechanicznej i powierzchownej oceny, niewątpliwie ma wpływ na zachowanie, prowadzi do zmiany odczuć w umyśle pracownika, ale przede wszystkim wywołuje poczucie marginalizacji na rynku pracy, jak również w przedsiębiorstwie i wreszcie, w samym społeczeństwie.

4.4.1.5 W takim samym duchu, co Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, dyrektywa 2000/78/WE stworzyła ogólne ramy na rzecz równego traktowania w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Zabrania ona, pod pewnymi warunkami, dyskryminacji opartej w szczególności na wieku. Dyrektywa ta miała zostać przetransponowana najpóźniej do grudnia 2003 r. Celowe będzie w najbliższej przyszłości dokonanie podsumowania jej stosowania i oceny jej skuteczności.

4.4.2 Elastyczność

Zostało już omówione pojęcie elastyczności wieku odchodzenia na emeryturę oraz wprowadzenie elastycznej formy organizacji pracy w przypadku wcześniejszych emerytur (cf. 4.3.2). Te same argumenty dotyczą odchodzenia na emeryturę w wieku ustawowym. W rzeczywistości czterech na dziesięciu pracowników chciałby kontynuować aktywność zawodową⁽²³⁾ z powodów zawodowych, rodzinnych lub osobistych⁽²⁴⁾. Należy więc wprowadzić w życie warunki bardziej elastycznego przechodzenia na emeryturę w celu spełnienia tych oczekiwań.

4.4.2.1 Należy umożliwić pracownikom stopniowe odchodzenie z miejsca pracy, a nie jak to ma aktualnie miejsce w wieku ustawowym, w sposób nagły. Należałoby podjąć działania umożliwiające pracownikom pod koniec ich kariery zawodowej na pracę na 3/4, 1/3 lub 1/2 etatu. Aby zasada ta stała się bardziej dynamiczna, należałoby zbadać wpływ jaki mogłoby mieć wprowadzenie płacy w proporcji wyższej od proporcji przepracowanych godzin.

⁽²³⁾ Idem 11.

Age and Attitudes-Main Results from a Eurobaromètre Survey - Komisja WE, 1993.

⁽²⁴⁾ Idem 1 (artykuł 3.3.5).

4.4.2.2 Ten czas obecności mógłby zostać wykorzystany, na przykład, na dzielenie się z młodszymi pracownikami nabytym doświadczeniem, w szczególności poprzez mentoring, wsparcie lub pomoc przy nauce zawodu⁽²⁵⁾ i różnych szkoleniach w formach naprzemiennych. Byłoby to korzystne dla wszystkich: pracownik, który mógłby dalej wykonywać pożyteczną pracę, przedsiębiorstwo, które zachowałoby wiedzę i mogłoby nią dysponować dzięki umiejętności jej przekazania, i interes ogólny z uwagi na wzrost poziomu zatrudnienia.

4.4.3 Kobiety i równość szans

W Komunikacie podkreśla się różnice w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn w starszym wieku. Jest to ważne: poziom zatrudnienia wynosi odpowiednio 30,5 % i 50,1 %. W przypadku średniego wieku odchodzenia z rynku pracy różnica jest niewielka⁽²⁶⁾ (Cf: tabela załącznik 3).

4.4.3.1 Różnica w poziomie zatrudnienia tej kategorii wiekowej odpowiada efektowi statystycznemu, który jest odzwierciedleniem ogólnego rynku pracy. Należy zauważyć, że różnica ta nie ma wpływu i nie znajduje odbicia w średnim wieku odchodzenia z rynku pracy.

4.4.3.2 Podniesienie poziomu zatrudnienia kobiet jest podstawowym warunkiem realizacji celów wyznaczonych w Sztokholmie. Poziom zatrudnienia tej kategorii wiekowej zasadniczo wynika z poziomu zatrudnienia młodszych grup wiekowych. Głównym problemem jest więc ogólny poziom zatrudnienia kobiet, nie tylko zaś ich wiek zakończenia aktywności zawodowej.

4.4.3.3 W tym wypadku chodzi również, poza skutkami gospodarczymi wynikającymi z tej sytuacji, o równe traktowanie, czyli kwestię, którą Komitet wielokrotnie podkreślał w odniesieniu zarówno do poradnictwa szkolnego, poziomu wykształcenia, płac jak też przydzielonego zakresu obowiązków przy identycznych kwalifikacjach.

4.4.3.4 Podniesienie poziomu zatrudnienia kobiet koniecznie implikuje poprawę ich warunków dostępu do rynku pracy. W tym celu należy wprowadzić instrumenty umożliwiające mężczyznom i kobietom godzenie życia prywatnego i zawodowego poprzez rozwijanie sieci usług socjalnych spełniających oczekiwania i odpowiadających zapotrzebowaniu na opiekę w sferze prywatnej: osoby niepełnoletnie (szczególnie system opieki nad małymi dziećmi; por. tabela Załącznik 3), osoby zależne od innych (osoby starsze, chore itd.) itp.

⁽²⁵⁾ Idem 1 (artykuł 4.3.4).

⁽²⁶⁾ Zob. aneks 2.

4.4.4 Zbiorowe negocjacje

W komunikacie znajduje się stwierdzenie: „mimo zmiany sytuacji w ostatnim czasie, partnerzy społeczni powinny zwiększyć i zintensyfikować swoje działania, zarówno na szczeblu krajowym jak i na szczeblu Unii, w celu stworzenia nowej kultury w dziedzinie starzenia się i zarządzania zmianami. Zbyt często pracownicy wybierają systemy wcześniejszej emerytury”.

4.4.4.1 EKES chwali pod tym względem podejście przyjęte w dokumencie, które ogólnie uznaje, że dialog społeczny odgrywa niezbędną rolę w osiąganiu znacznych postępów. W jeszcze głębszym stopniu Komitet aprobeuje i wspiera działania i pragnienie Komisji. Jeśli dialog społeczny, a szczególnie zbiorowe negocjacje, mają być zintensyfikowane na szczeblu krajowym i na szczeblu Unii, powinny one ulec poszerzeniu w celu podjęcia działań „dostosowanych do potrzeb”, ponieważ jest dostępnych coraz mniej działań uniwersalnych. Z tego punktu widzenia, zbiorowe negocjacje, przy uwzględnieniu specyfiki zawodowej (uciążliwość, warunki i organizacja pracy, poziom kwalifikacji itd.), powinny również dotyczyć branży zawodowych, europejskich i krajowych, oraz przedsiębiorstw. Dopiero pod tymi warunkami przepisy ogólne będą w pełni skuteczne.

5. Podniesienie średniego wieku odchodzenia z rynku pracy

5.1 Punkt 32 konkluzji Prezydencji Rady w Barcelonie mówi, że odnośnie aktualnej polityki w dziedzinie zatrudnienia, trzeba będzie między innymi

— „postarać się podwyższyć stopniowo do 2010 r. o około 5 lat realny średni wiek, w którym ustaje aktywność zawodowa”

5.2 Wszystkie analizy i postanowienia, które zostały rozpatrzone w poprzednich artykułach — a które dotyczą w szczególności decyzji Rady ze Sztokholmu o „podniesieniu do 50 % poziomu zatrudnienia pracowników w wieku 55 — 64 lat” — przyczyniają się do realizacji głównych kierunków ustalonych w Barcelonie. Każdy pracownik z przedziału wiekowego 55-64 lata, który opóźnia swoje odejście z rynku pracy, podnosi średni wiek, w którym ustaje w UE aktywność zawodowa.

5.3 Realizacja postanowień ze Sztokholmu jest zasadniczym czynnikiem pozytywnej zmiany nastawienia Rady z Barcelony. Oznacza to, że „stopniowy wzrost średniego wieku, w którym ustaje aktywność zawodowa” nie powinien być analizowany ani oceniany w oderwaniu od „podniesienia poziomu zatrudnienia pracowników w wieku 55-64 lat”.

5.4 Uwzględniając trudności zaobserwowane przy próbach podnoszenia poziomu aktywności pracowników w wieku 55-64 lat, nierozsądne byłoby abstrahowanie od koncepcji z Barcelony. Mogłoby to doprowadzić, w celu zakończenia jej reali-

zacji, do zasugerowania opóźnienia ustawowego wieku powstania prawa przechodzenia na emeryturę.

5.5 Założenie takie byłoby niekonsekwentne, podczas gdy zasadniczo nie zawsze pozwala się aktualnie pracownikom, którzy tego chcą, na pracę do końca kariery zawodowej w aktualnych ramach.

6. Wnioski i zalecenia

6.1 Komitet potwierdza ogólne kierunki zawarte w jego opinii z własnej inicjatywy „Pracownicy w starszym wieku” z października 2000 r.: „Podkreśla on konieczność pozytywnego podejścia do pracowników w starszym wieku, z uwagi na fakt, iż często sposób ich traktowania wynika nie tylko z koncepcji społeczeństwa mało solidarnego i dyskryminującego, ale pociąga za sobą utratę bardzo dobrze wykwalifikowanego personelu i, w związku z tym, ogólne obniżenie poziomu konkurencyjności”.

6.1.1 W ramach tej tendencji Komitet jest zadowolony, że Rada Europejska na sesji wiosennej w 2004 r. uznała **aktywne starzenie się** za jedną z trzech dziedzin priorytetowego działania, wymagającego szybkiej reakcji w celu realizacji Strategii Lizbońskiej. W związku z tym Komitet docenia, że Komisja zdecydowała się, za pomocą przedmiotowego komunikatu, na podtrzymanie debaty na temat postępów osiągniętych w realizacji celów wyznaczonych w Sztokholmie i w Barcelonie oraz na ukazanie roli rządów i partnerów społecznych we wspieraniu aktywnego starzenia się.

6.2 EKES ogólnie zgadza się z wyborem ważnych tematów stymulujących działania, które stanowią najważniejszą część komunikatu. Te ważne tematy, dotyczące poszukiwania rozwiązań, powinny być rozpatrywane w sposób pozytywny z zastrzeżeniem jakości i charakteru wybranych elementów realizacji oraz uwag zawartych w niniejszej opinii. Bez względu na to, czy chodzi o wcześniejsze emerytury i zachęty finansowe, reformę systemu wcześniejszych emerytur, elastyczne formy organizacji pracy, warunki sanitarne i bezpieczeństwo pracy czy też o poprawę jakości zatrudnienia.

6.2.1 Komitet uważa jednak, że oprócz ważnych wybranych tematów, konkretnych działań, jakie należy podjąć, na płaszczyźnie postrzegania podstawowe znaczenie ma to, by **zrobiono wszystko w celu doprowadzenia do zmiany mentalności i świadomości zarówno przedsiębiorstw jak i pracowników**. Pracownik w wieku powyżej 55 lat powinien być uznawany za wartościowego przez pracowników, a przedsiębiorstwa lub służby publiczne powinny mieć świadomość korzyści, jakie mogą im zapewnić pracownicy w starszym wieku. **Przy braku tej zbiorowej świadomości konkretne działania jakie mogłyby zostać podjęte nie okazałyby się w pełni skuteczne.**

6.2.2 W tym celu, Komitet sugeruje Komisji, jak już to uczynił w swojej opinii z własnej inicjatyw z października 2000 r., wspieranie, we współpracy z Państwami Członkowskimi, szerokiej kampanii informującej i wyjaśniającej, skierowanej do głównych podmiotów i społeczeństwa w ogóle, w celu doprowadzenia do pozytywnego odbioru roli jaką mogą odgrywać starsi pracownicy zarówno w przedsiębiorstwach jak i w służbie publicznej oraz w całym społeczeństwie.

6.2.2.1 EKES jest zadowolony ze stwierdzenia, że w „Raporcie Grupy wysokiego szczebla na temat przyszłości polityki socjalnej w rozszerzonej UE”, który ukazał się pod koniec I-szego półrocza 2004 r., powtórzone zostały propozycje Komitetu.

6.3 Ponadto, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że:

6.3.1 Wszelkie działania podejmowane w celu uzyskania postępu w realizacji decyzji ze Sztokholmu i z Barcelony powinny prowadzić do tego, by pracownicy w starszym wieku zachowali swoje miejsce pracy lub ponownie uzyskali pracę. Ponieważ celem jest podniesienie poziomu zatrudnienia i opóźnienie wieku odchodzenia z rynku pracy należy wykluczyć ryzyko, by zmiana aktualnej sytuacji, w szczególności w przypadku wcześniejszych emerytur, nie doprowadziła do bezrobocia. Ogólnie należy podkreślić, że jak to uczyniono w komunikacie, „oczywiście wszystkie zachęty do utrzymania w pracy pracowników w starszym wieku powinny być odzwierciedleniem realnych perspektyw zatrudnienia”.

6.3.2 EKES uważa, że podniesienie ogólnego poziomu zatrudnienia, lub poziomu zatrudnienia dotyczącego przedziału wiekowego 55/64 lata, ma miejsce również poprzez wzrost poziomu zatrudnienia potencjalnych kategorii pracowników, które są niewystarczająco obecne. Z tego punktu widzenia, należy podjąć istotne działania w celu zmobilizowania tych wszystkich istniejących w Europie rezerw siły roboczej, czy to ludzi młodych nazbyt często pozostających na bezrobociu, które odbiera motywację, co wywołuje obawy co do ogólnego poziomu zatrudnienia w przyszłości, czy też kobiety i osoby niepełnosprawne.

6.3.3 Szkolenia zawodowe i kształcenie przez całe życie nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od siebie. Powinny one być elementem składowym zarządzania karierą pracowników. Chodzi o zapewnienie, poprzez szkolenie, **motywacji w każdym wieku** podnosząc kompetencje i dynamizując przebieg kariery zawodowej. Tylko pod tym warunkiem uzyskamy odpowiedni poziom kompetencji i możliwości zatrudnienia pracowników w starszym wieku.

6.3.3.1 Podkreślimy, że oprócz kształcenia wszystkie działania stanowiące strategię mającą na celu wzrost zatrudnienia pracowników w starszym wieku powinny być podejmowane dopiero w przypadku przedziału wiekowego 40-50 lat. Polityka mająca na celu zmianę podejścia do pracowników starszych jest spóźniona, gdy obejmuje tylko tę kategorię pracowników. Stąd konieczność zarządzania pracownikami z uwzględnieniem wieku w momencie, gdy pracownicy zaczynają pracę.

6.3.4 Rekrutacja powinna stanowić centralny punkt problematyki. Wszelkie formy dyskryminacji związane z wiekiem powinny być zwalczane. W związku z tym należy dokonać oceny stosowania dyrektywy 2000/78/WE, która stworzyła ogólne ramy na rzecz równego traktowania w dziedzinie zatrudnienia. Zabrania ona, pod pewnymi warunkami, wszelkiej dyskryminacji opartej w szczególności na wieku. Odnosi się to do wszystkich przedziałów wiekowych, co w szczególności oznacza pracowników starszych i młodych.

6.3.5 Bez względu na to czy chodzi o wcześniejsze emerytury czy emerytury normalne, powinna istnieć możliwość stopniowego odchodzenia z pracy. Koniec kariery zawodowej nie powinien być wydarzeniem, które staramy się często możliwie jak najbardziej przyspieszać, ale procesem „z wyboru i stopniowym”, w którym pracownicy mogliby, w ramach wszelkich gwarancji umownych, zmniejszać stopniowo swój czas pracy. Zagadnienie to mogłoby być priorytetowym tematem analiz i działań w ramach wytycznych na rzecz zatrudnienia w roku 2005.

6.3.6 Dialog społeczny, a jeszcze lepiej zbiorowe negocjacje, powinny zostać zintensyfikowane na szczeblu krajowym i na szczeblu Unii. Powinny one zostać poszerzone w celu prowadzenia działań „dostosowanych do potrzeb”, ponieważ jest coraz mniej działań uniwersalnych. Z tego punktu widzenia, zbiorowe negocjacje, przy uwzględnieniu specyfiki zawodowej (uciążliwość, warunki i organizacja pracy, poziom kwalifikacji itd.), powinny również dotyczyć branży zawodowych, europejskich i krajowych, oraz przedsiębiorstw.

6.3.6.1 Dobrze byłoby nadać aktywnemu starzeniu się priorytetowe miejsce w Agendzie polityki społecznej po 2006 r.

6.3.7 Komitet uważa, że realizacja postanowień ze Sztokholmu ma zasadnicze znaczenie dla realizacji celów wytyczonych przez Radę w Barcelonie. Jednocześnie sądzi, iż „stopniowy wzrost średniego wieku, w którym ustaje aktywność zawodowa” nie powinien być analizowany ani oceniany w oderwaniu od „podniesienia poziomu zatrudnienia pracowników w wieku 55-64 lat”.

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie białej księgi dotyczącej przeglądu rozporządzenia 4056/86 w sprawie stosowania reguł konkurencji we do transportu morskiego

COM(2004) 675 końcowy

(2005/C 157/23)

Dnia 13 października 2004 r. Komisja Europejska postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej Księgi dotyczącej przeglądu rozporządzenia 4056/86 w sprawie stosowania reguł konkurencji WE do transportu morskiego.

Przygotowanie prac Komitetu na ten temat zostało powierzone Sekcji ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15 i 16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, mając na uwadze pilność sprawy, wyznaczył Dr Annę Bredima-Savopoulou na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 148 do 12, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Transport morski, będący najlepszym przykładem zglobalizowanej i międzynarodowej działalności, oferuje dwa typy usług: liniowe i trampowe (nieregularne). Od 1875 roku, żegluga liniowa jest organizowana na zasadzie konferencji żeglugowych, tzn. stowarzyszeń przewoźników morskich świadczących regularne, ogłaszane usługi transportu towarowego po wspólnych lub ujednoliconych taryfach na określonych szlakach. W sektorze trampowym transport suchych i płynnych ładunków masowych nie odbywa się regularnie i nie jest ogłaszany w rozkładach rejsów, a taryfy negocjuje się wg zasad wolnego rynku, w każdym przypadku oddzielnie, w zależności od warunków popytu i podaży. Jak już trafnie zaobserwowano, żegluga liniowa funkcjonuje tak jak komunikacja autobusowa, natomiast żegluga trampowa to jak taksówki morskie, tzn. konferencje żeglugowe oferują usługi liniowe o stałych rozkładach rejsów z ustalonym czasem wyjścia w morze i przybycia do portu, podczas gdy żegluga trampowa wykonuje usługi ściśle związane z konkretnym zapotrzebowaniem.

1.2 W 1974 r. Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) przyjęła Kodeks postępowania dla konferencji żeglugowych, by wyjść naprzeciw aspiracjom krajów rozwijających się, dążących do zwiększenia udziału swoich przewoźników w liniowym transporcie towarowym. Kodeks ten podawał formułę podziału ładunków 40 % - 40 % liniowego transportu towarowego pomiędzy przewoźnikami krajów importujących i eksportujących i pozostawiał 20 % ładunku liniowego kontrolowanego przez konferencje żeglugowe przewoźnikom krajów trzecich. Kodeks ten został ratyfikowany przez kilka Państw Członkowskich, jak również przez inne kraje rozwinięte (OECD) i rozwijające się i wszedł w życie 6 października 1983 roku. Kodeks ten jest podstawowym dokumentem prawnym regulującym handlową żeglugę liniową na całym świecie. UE przyjęła rozporządzenie 954/79⁽¹⁾ określające warunki dostosowania Kodeksu tak, by był on zgodny z

Traktatem WE. Rozporządzenie 954/79⁽²⁾ („Pakiet brukselski”) zdaniem Komisji (w momencie przyjęcia) spełniał zarówno życzenia krajów rozwijających się w kwestii dostępu do konferencji żeglugowych, jak i zachowuje zasady handlowe pomiędzy krajami OECD, a także spełnia podstawowe zasady Traktatu WE.

1.3 W 1986, UE przyjęła rozporządzenie nr 4056/86 dotyczące zastosowania artykułów 85-86 WE do transportu morskiego. Rozporządzenie jednoznacznie odnosi się do rozporządzenia 954/79 oraz do Kodeksu Żeglugowego UNCTAD, a jego ustępy wyraźnie o tym mówią. Konferencje żeglugowe zostały podzielone na otwarte i zamknięte, w zależności od tego, czy dostęp dla nowych członków był automatyczny, czy musiał być zatwierdzony przez członków konferencji. Rozporządzeniem nr 4056/86, WE przyjęła system konferencji zamkniętych połączonych z wolnym handlem, co oznaczało ochronę skutecznej konkurencji ze strony firm zewnętrznych; inne ograniczenia konkurencji przez konferencje żeglugowe nie były dozwolone. Rozporządzenie nr 4056/86 było rozporządzeniem Rady, co było nietypowe, jeśli chodzi o rozporządzenia dotyczące konkurencji. Wynikało to przede wszystkim z uznania szczególnych cech transportu morskiego i jego międzynarodowego charakteru.

⁽¹⁾ Rozporządzenie z dnia 15 maja 1979 w sprawie ratyfikacji przystąpienia Państw Członkowskich do Kodeksu Postępowania dla Konferencji Żeglugowych UNCTAD.

⁽²⁾ Por. Bredima-Savopoulou / Tzoannos „The Common Shipping Policy of the EC”, North Holland, Asser Institute 1990; L. Schmidt – O. Seiler „The Unctad Code of Conduct for Liner Conferences”, Hamburg 1979; A. Mc Intosh „Anti-trust implications of liner conferences” Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly, maj 1980 s. 139; Clough/Randolph „Shipping and EC Competition Law”, Butterworths 1991; Bellamy/Child „Common Market Law of Competition”, Sweet & Maxwell, 1993, 2001; P. Ruttlely „International Shipping and EEC Competition Law” (1991) 2 ECLR, 5; Kreis „European Community Competition Policy and International Shipping” (1989), Fordham International Law Journal, s. 411, Vol. 13; J. Erdmenger, Conference on EEC Shipping Law, 4-5 luty 1988, Rotterdam; Bredima „The Common Shipping Policy of the EEC”, 18 Common Market Law Review, 1981, s. 9-32.

1.4 Zgodnie z rozporządzeniem nr 4056/86, konferencjom żeglugowym przyznano wyłączenia grupowe pod określonymi warunkami i przy spełnieniu odpowiednich zobowiązań. Konferencje miały prawo wykonywać kilka czynności (np. rozdzielać ładunki i dochody frachtowe wśród członków konferencji, koordynować rozkłady rejsów, przydzielać rejsy poszczególnym członkom), co jest zgodne z prawem konkurencji UE jak również dwoma najważniejszymi ograniczeniami konkurencji: horyzontalnym ustalaniem cen i wykorzystaniem ładowności. Wyłączenia grupowe w stosunku do tych najważniejszych ograniczeń było uzasadnione tym, że konferencje miały stabilizacyjny wpływ na taryfy transportu liniowego, dostarczały armatorom niezbędnych i kompetentnych usług oraz podlegały skutecznej konkurencji ze strony innych firm. Rozporządzenie nr 4056/86 ustanawia najbardziej korzystne wyłączenie grupowe, jakie przyznano jakiegokolwiek gałęzi przemysłu w Unii Europejskiej. Żadnej innej branży nie zwolniono z europejskich reguł konkurencji dotyczących ustalania cen. Wyjątkową cechą rozporządzenia nr 4056/86 jest również to, że przynajmniej ono wyłączenia grupowe bezterminowo.

1.5 Od roku 1986 Komisja i Europejski Sąd Pierwszej Instancji w wielu przypadkach⁽¹⁾ rozważali kilka aspektów działalności konferencji. Sąd przyjął wiele zasad prawnych dotyczących stosowania rozporządzenia nr 4056/86. Zasady te zostały przejęte przez konferencje działające w ramach unijnego transportu liniowego. Z biegiem lat działalność konferencji dramatycznie zmniejszyła się zarówno, jeśli chodzi o rozmiar jak i zakres, ze względu na zmieniające się warunki rynkowe. Chodzi tu zwłaszcza o następujące zagadnienia:

- a. Konferencje nie mogą już narzucać ustaleń dotyczących cen transportu śródlądowego przy tzw. transporcie multimodalnym (powiązaniu wielu różnych środków transportu).
- b. Stawki frachtowe muszą być wspólne lub jednolite nie tylko dla członków konferencji, ale również dla wszystkich przewoźników tego samego towaru.
- c. Konferencje nie mogą narzucać ograniczeń na członków, którzy chcą podpisać umowy na usługi indywidualne z nadawcami ładunku.
- d. Zarządzanie przestrzenią ładunkową jest dozwolone wyłącznie pod warunkiem, że nie stworzy to sztucznego wzrostu popytu w połączeniu ze wzrostem taryf.

1.6 Ponadto rozporządzenie nr 4056/86 stanowiło, że usługi trampowe i kabotażowe to działalności, do których nie ma ono zastosowania. W przypadku braku specjalnego rozporządzenia, artykuły 85-86 Traktatu WE były bezpośrednio stosowane do tych działań. Sektor żeglugi trampowej uważany był za jeden z bardzo rzadkich przykładów doskonałej konkurencji na skalę światową, a usługi kabotażowe

uznawano za nie mające żadnych znaczących skutków antykonkurencyjnych w handlu WE.

1.6.1 Podstawowe cechy żeglugi trampowej mogą być ujęte w dziesięciu kluczowych punktach:

- rynki konkurencyjne na skalę światową;
- niemal doskonały model konkurencji;
- stworzenie zróżnicowanych segmentów rynku odpowiadających potrzebom klientów;
- konkurencja pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku towarowego;
- niestabilny i nieprzewidywalny popyt;
- obecność wielu małych przedsiębiorstw;
- trendy odpowiadające strukturze handlu światowego;
- łatwość wejścia i wyjścia z rynku;
- efektywność kosztowa;
- reagowanie na rozwój nowych rynków i potrzeby przewoźników.

1.6.2 Ogólnie rzecz biorąc, rynek usług żeglugi trampowej jest bardzo rozdrobniony⁽²⁾. Przez ostatnie 30 lat pojawiły się „pooole” (konsorcja armatorów) do przewozu ładunków masowych i wyspecjalizowane przedsiębiorstwa około-żeglugowe by spełniać konkretne potrzeby nadawców ładunków i czarterujących. Dlatego też w ogromnej większości przypadków rynek ten funkcjonował ku zadowoleniu czarterujących oraz nadawców nie tworząc większych problemów dla zasad konkurencji, ani na skalę międzynarodową, ani w kontekście UE.

1.7 Obecnie istnieje 150 konferencji żeglugowych, z których 28 funkcjonuje w handlu do i z UE. Są to przede wszystkim trzy obszary handlu: handel transatlantycki, handel z Europy do Azji wschodniej oraz handel z Europy do Australii/Nowej Zelandii. Jego uczestnicy to zarówno przewoźnicy liniowi z Europy, jak i spoza niej. Ponadto, inne konferencje uczestniczą w handlu pomiędzy UE a Ameryką Południową, UE a Afryką Zachodnią i w innych rejonach.

1.8 Większość krajów OECD uznaje system konferencji żeglugowych i udziela im pewnej formy ochrony antytrustowej. Stany Zjednoczone uznały otwarty system konferencji na mocy Aktu o Reformie Żeglugi Oceanicznej⁽³⁾ (OSRA) z 1999 r.. Australia przewiduje ograniczone wyłączenie dla konferencji żeglugowych na mocy Australijskiego Aktu Praktyk Handlowych 1974 r. (Część X), znowelizowanego w 1999 r., który jest obecnie ponownie rozpatrywany. Kanada, Japonia i Chiny podobnie uznają system konferencji żeglugowych i wyłączają je spod działania ustaw antytrustowych lub udzielają wyłączeń na określonych warunkach.

⁽¹⁾ Zob. aktualizacja TACA (14.11.2002 – Dz.U. L 26 z 31.1.2003, s. 53); TAA, FEFC, EATA, Eurocorde; CEWAL, COWAC, UKWAL (Dz.U. L 34 z 10.2.1993, s. 20); Francusko-Zachodnioafrykańskie Komitety Armatorów (Dz.U. L 134 z 18.5.1992, s. 1)

⁽²⁾ Według badań Clarkson Research Studies, „Rynek żeglugi Trampowej” (kwiecień, 2004) istnieje około 4795 firm posiadających statki trampowe, tylko 4 z nich mają ponad 300 statków (tzn. 2% udziału w rynku) a przeciętna liczba posiadanych statków to 5.

⁽³⁾ Nowelizujący Ustawę o Żegludze Handlowej w Stanach Zjednoczonych z 1984 r.

1.9 W międzyczasie Kodeks Żeglugi Liniowej, jako podstawowy dokument międzynarodowy regulujący żeglugę liniową pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, oraz system konferencji, jako podstawowy międzynarodowy system koordynacji działalności żeglugi liniowej zostały uznane w kilku ważnych dokumentach prawnych przyjętych przez UE.

- Układy Europejskie (większość z których nie ma już zastosowania po rozszerzeniu w 2004 r.) zawierały standardową klauzulę odnoszącą się do zasad Kodeksu Żeglugi Liniowej i konferencji żeglugowych, uznając je za podstawowe uregulowanie stosowane w liniowej żegludze handlowej.
- Układ między UE a Rosją (art. 39 ust. 1 a) oraz między UE a Ukrainą są sformułowane na podobnej zasadzie.
- „Oferty” pomiędzy UE a innymi krajami wysuwane w trwających negocjacjach Światowej Organizacji Handlu dotyczących usług, opierały się na założeniu, że Kodeks Żeglugi Liniowej jest instrumentem mającym zastosowanie.

1.10 Niedawne zmiany w zakresie ustawodawstwa dotyczącego żeglugi liniowej wskazują, że większość krajów rozwiniętych (USA, Australia, Kanada, Japonia) częściowo przejęło system UE i uregulowało system konferencji żeglugowych na podobnych zasadach co UE. Zmiany na rynku są dość znaczne: od lat 80-tych, niezależni operatorzy liniowi (przewoźnicy pozakonferencyjni) zwiększyli swój udział na najważniejszych szlakach przewozowych do i z Europy, co odbyło się kosztem konferencji. Można to wykazać analizując każdy sektor handlu z osobna, ale ogólnie rzecz biorąc, sektory te pozostały otwarte na efektywną konkurencję. W ramach konferencji pojawiły się również inne praktyki, np. przewoźnicy liniowi — członkowie konferencji oferują usługi na podstawie kontraktów z nadawcami, gdzie nadawca zgadza się by część towarów w określonym czasie została przetransportowana według taryfy indywidualnie ustalonej z przewoźnikiem.

1.10.1 Praktyka zawierania kontraktów usługowych została uregulowana orzecznictwem UE, jak również ustawodawstwem Stanów Zjednoczonych (OSRA 1999 r.) jako świadczenie usług na rzecz nadawców ładunków. W handlu transatlantyckim 90 % ładunków transportowanych liniowo odbywa się na zasadzie kontraktów usługowych, natomiast w handlu pomiędzy Europą, Australią i Nową Zelandią odsetek ten wynosi 75 %-80 % towarów transportowanych liniowo. Kontrakty te są ściśle poufnymi zobowiązaniami umownymi zawieranyymi pomiędzy nadawcami a przewoźnikami.

1.10.2 Konteneryzacja przyniosła również znaczne zmiany w sektorze przewozów liniowych. Operatorzy liniowi w coraz większym stopniu współpracują w ramach konsorcjów, które świadczą kilka rodzajów usług liniowych, ale nie angażują się w ustalanie cen wewnątrz konsorcjum. Przewóz kontenerowy jest działalnością kapitałochłonną, ale daje również oszczędności skali. Przy spełnieniu pewnych warunków, konsorcjom przyznano wyłączenia grupowe na mocy rozporządzeń nr 479/1992⁽¹⁾ i nr 870/1995⁽²⁾ zmienionych rozporządzeniem nr 823/2000⁽³⁾, które wygaśnie 25 kwietnia 2005 r..

Konsorcja liniowe stanowią szeroko stosowaną formę współpracy w żegludze liniowej.

1.10.3 Inną formą współpracy są tak zwane porozumienia dyskusyjne, które pojawiły się w latach 80 i są uznawane przez jurysdykcje innych krajów (USA, Azji, Australii i Ameryki Południowej).

1.11 W 2003 r. Komisja Europejska uchyliła proceduralną część rozporządzenia nr 4056/86 i zastąpiła ją rozporządzeniem nr 1/2003⁽⁴⁾, które obecnie jest rozporządzeniem wykonawczym mającym zastosowanie do wszystkich sektorów działalności handlowej. Dlatego te same przepisy dotyczące decentralizacji procedur konkurencji, odnoszą się do sektora żeglugi liniowej, jak i do wszystkich innych sektorów. Jednakże, artykuł 32 rozporządzenia nr 1/2003 ustanowił wyjątek dla usług trampowych i kabożowych do i z portów UE.

1.12 W międzyczasie sekretariat OECD w raporcie za rok 2002⁽⁵⁾ postanowił, że antytrustowe wyłączenia konferencji żeglugowych w zakresie ustalania cen powinny być zrewidowane w celu ich usunięcia, poza konkretnymi i wyjątkowymi, uzasadnionymi przypadkami. Kwestia ta została zostawiona w gestii Państw Członkowskich. Prawidłowość danych zawartych w tym raporcie była jednak mocno kwestionowana, dlatego też został on opublikowany tylko w formie raportu Sekretariatu OECD. Kluczowe państwa (Kanada, USA, Japonia, Australia) zadeklarowały, że na tym etapie nie chcą zmieniać swoich systemów.

2. Biała Księga Komisji Europejskiej 2004

2.1 Po szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku Komisja Europejska rozpoczęła przegląd rozporządzenia nr 4056/86. Rada wezwała Komisję do „przyspieszenia liberalizacji w takich sektorach jak gazownictwo, elektryczny, pocztowy i transportowy”. Proces przeglądu rozpoczął się w marcu 2003 r. publikacją dokumentu konsultacyjnego i 36 wniosków złożonych przez zainteresowane podmioty (armatorów, przewoźników, Państw a Członkowskie, konsumentów). Uniwersytet Erasmus w Rotterdamie pomagał Komisji w analizie odpowiedzi. Następnie, w grudniu 2003 r. przeprowadzono publiczne przesłuchanie, a dokument konsultacyjny został wydany w maju 2004 r. i skierowany do Państw Członkowskich. W dn. 13 października 2004 r. Komisja opublikowała Białą Księgę, wraz z załącznikiem, w którym rozważa się uchylenie wyłączeń grupowych w stosunku do konferencji żeglugowych. Komisja analizuje w niej, czy utrzymać, zmodyfikować czy też uchylić obecne rozporządzenie i czy zastąpić je opcjonalnymi uregulowaniami, jak np. te zaproponowane przez Europejskie Stowarzyszenie Przewoźników Liniowych (ELAA). Jeśli chodzi o żeglugę trampową, zaproponowano zastosowanie pewnego rodzaju doradztwa. Komisja wraca się także do Komitetu z wnioskiem o przedstawienie uwag w okresie dwóch miesięcy.

(1) Dz.U. L 55 z 29.2.1992, s. 3

(2) Dz.U. L 89 z 21.4.1995, s. 7

(3) Dz.U. L 100 z 20.4.2000, s. 24

(4) Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1

(5) DSTI/DOT (2002) 2 z 16.4.2002

2.2 Biała Księga porusza kilka ważnych kwestii: czy nadal istnieje uzasadnienie by ustalaniu cen/wykorzystaniu ładowności przez konferencje żeglugowe przyznawano wyłączenia grupowe na mocy artykułu 81 ust.3 WE. Komisja uznaje, że w obecnych warunkach rynkowych nie ma żadnego uzasadnienia by utrzymywać wyłączenia grupowe w odniesieniu do konferencji liniowych, ponieważ stabilność cen może być osiągnięta przy pomocy innych mniej restrykcyjnych form współpracy oraz że cztery warunki kumulatywne określone w art. 81 ust. 3, które je uzasadniały, nie są już spełniane.

2.2.1 Biała Księga bada, czy nie ma innego instrumentu prawnego obejmującego nowe ramy współpracy handlowej, który byłby bardziej odpowiedni. Uznaje, że sugestie zainteresowanych podmiotów dotyczące odpowiedniego instrumentu prawnego i alternatywnych ram współpracy w żegludce liniowej są mile widziane.

2.3 Biała Księga bada, czy w dalszym ciągu istnieje uzasadnienie wyłączenia usług trampowych i kabotażowych z przepisów wykonawczych dotyczących konkurencji określonych rozporządzeniem nr 1/2003. Uznaje, że nie przedstawiono żadnych wiarygodnych względów uzasadniających wykluczenie usług trampowych i kabotażowych z przepisów wykonawczych dotyczących konkurencji określonych w rozporządzeniu nr 1/2003. Proponuje również, że dla celów pewności prawnej rozpatrzy wydanie pewnej formy wskazówek ułatwiających przewoźnikom samoocenę porozumień kartelowych.

2.4 Warto również zauważyć, że niedawno powstałe (2003 r.) Europejskie Stowarzyszenie Przewoźników Liniowych (ELAA), organizacja mająca na celu zajmowanie się tym zagadnieniem, zaproponowała nowe ramy współpracy handlowej w zakresie żeglugi liniowej. Mianowicie, proponuje ona nowe ramy dyskusji pomiędzy liniami dotyczące wykorzystania przestrzeni ładunkowej, udziałów w rynku, zmian ładunków w obiegu handlowym, publicznie dostępnego indeksu cen, omówienia kwestii opłat podwyższonych i dodatkowych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyglądając się z bliska temu problemowi od lat 80-tych XX wieku przyjął dwie opinie: w 1982⁽¹⁾ i w 1985 roku⁽²⁾, których sedno zostało uwzględnione w rozporządzeniu nr 4056/86. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje Białą Księgę i burzę mózgów zainicjowaną przez Komisję oraz ma nadzieję, że znacznie przyczyni się do osiągnięcia rozszerzonego systemu konkurencji w UE i na całym świecie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 77 z 21.3.1983, s. 13

⁽²⁾ Dz.U. C 344 z 31.12.1985, s. 31

3.1.1 Załącznik do Białej Księgi zawiera analizę dotyczącą zgodności konferencji żeglugowych z czterema kryteriami łącznymi określonymi w art. 81 ust 3 WE. Jednakże, w ostatnich latach, kiedy, zgodnie z orzecznictwem UE, na wykorzystanie ładowności zezwala się wyłącznie pod warunkiem, że nie stworzy to sztucznego popytu w połączeniu z podwyższeniem taryf i kiedy prawo konferencji do ustalania cen w dużej mierze zanikło⁽³⁾, można by się zastanowić, czy cztery kryteria łączne określone w art. 81 ust. 3 wciąż mogą być spełnione.

3.1.2 EKES chciałby zobaczyć więcej analiz na temat zwiększającej się roli firm zewnętrznych od lat 80-tych. Dostępne dane wskazują na to, że konferencje nie zahamowały pojawiania się firm zewnętrznych, którym udało się uzyskać znaczny udział w rynku. Dlatego też skuteczna konkurencja istnieje nadal, a czwarte kryterium łączne jest spełnione (nie ma eliminacji konkurencji). Podobnie dostępne dane, dotyczące udziału kosztów transportu w detalicznych cenach towarów konsumpcyjnych wskazują na to, że stanowią one marginalny odsetek procentowy. Można zatem polemizować, czy konferencje faktycznie ustanawiają ceny negatywne dla konsumentów.

3.1.3 Rozporządzenie nr 4056/86 powstało w wyniku warunków rynkowych panujących w latach 80-tych. Jest ono częścią pakietu czterech rozporządzeń morskich przyjętych w 1986 r., które stały się fundamentem wspólnej polityki żeglugowej UE. Konferencje były objęte korzystnym prawodawstwem UE przez 18 lat.

3.2 EKES zauważa, że o ile Komisja odnosi się do międzynarodowej pozycji konferencji żeglugowych i do kontekstu regulacyjnego w Stanach Zjednoczonych i Australii, to nie podnosi ona kwestii implikacji prawnych. 14 Państw Członkowskich oraz Norwegia podpisały bądź przystąpiły do Kodeksu Żeglugi Liniowej. Jeżeli rozporządzenie nr 4056/86 zostanie uchylone, będą one musiały wypowiedzieć Kodeks. Zgodnie z art. 50 tegoż Kodeksu wypowiedzenie jego postanowień wchodzi w życie dopiero po upływie co najmniej jednego roku po otrzymaniu wypowiedzenia przez depozytariusza. Będzie trzeba uchylić rozporządzenie nr 954/79, zaś „oferty” UE skierowane do Światowej Organizacji Handlu należałoby również odpowiednio zmodyfikować. Biała Księga nie podejmuje traktatowych problemów prawnych wynikających z ewentualnego zniesienia systemu konferencji żeglugowych. UE będzie musiała renegotjować porozumienia pomiędzy UE a Ukrainą oraz UE a Rosją.

3.3 Konferencje mogą nie zostać zniesione, lecz przeciwnie, nadal funkcjonować i rozwijać usankcjonowane prawnie działania. Konferencja organizuje handel liniowy pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Jeżeli konferencja zostanie zniesiona po stronie UE, co stanie się z handlem po drugiej stronie? Przykładowo konferencje istnieją między UE a Ameryką Południową oraz między UE a Afryką Zachodnią i Kodeks Żeglugi Liniowej ma do nich zastosowanie. Białą Księgą nie podejmuje tych problemów.

⁽³⁾ Październik 2004.

3.4 Jeżeli konferencja może wykonywać działania, które nie ograniczają konkurencji, to dlaczego system konferencji ma być zniesiony? To zagadnienie nie jest w Białej Księdze zbadane. Działania takie jak przydział ładunków, rozdział dochodów, koordynacja rozkładów rejsów i podział obsługi rejsów mogłyby stanowić rozwiązanie spełniające cztery kryteria łączne. Rządy Holandii i Niemiec badały w opublikowanym niedawno dokumencie konsultacyjnym⁽¹⁾ możliwe rodzaje współpracy i stosowane instrumenty prawne. Powinno się wziąć pod uwagę tę inicjatywę. Oprócz tego jest wiele innych działań proponowanych przez ELAA i przez ww. niemiecko-holenderski dokument konsultacyjny, które również mogą spełnić cztery kryteria łączne. Zatem zniesienie istniejącego wyłączenia grupowego nie jest tutaj problemem, lecz jednostronne zniesienie systemu konferencji żeglugowych przez UE bez konsultacji z najważniejszymi krajami uprzemysłowionymi (OECD) lub rozwijającymi się.

3.5 Z powyższego jasno wynika, że o ile można wyobrazić sobie zniesienie wyłączenia grupowego, to zniesienie konferencji żeglugowych pociąga za sobą mnóstwo problemów prawnych, którymi należałoby się zająć w pierwszej kolejności. Ponadto, musi zostać osiągnięta zgodność nowego systemu UE z międzynarodowymi ramami prawnymi. Jednostronne działanie EU jest nie do pomyślenia, ponieważ konferencje żeglugowe są systemem istniejącym na całym świecie. Biała Księga nie analizuje w wystarczającym stopniu międzynarodowych implikacji prawnych (tzn. międzynarodowych zobowiązań UE i jej Państw Członkowskich), ani traktatowych problemów prawnych powstałych w wyniku zniesienia konferencji żeglugowych.

3.6 EKES utrzymuje, że niezależnie od swoich braków i pewnej przestarzałości, Kodeks Liniowy (i sankcjonowany przez niego system konferencji) stanowią nadal podstawę pakietu czterech rozporządzeń morskich z 1986 roku, będących fazą pierwszą wspólnej polityki żeglugowej UE. Trzy z czterech wspomnianych rozporządzeń oparte są na Kodeksie Liniowym i bezpośrednio się do niego odnoszą. Mianowicie, rozporządzenie nr 4055/86, rozporządzenie nr 4056/86 i rozporządzenie nr 4058/86⁽²⁾. Wyżej wspomniany pakiet powstał w wyniku trwających kilka lat trudnych negocjacji i stworzył subtelną równowagę wzajemnych koncesji pomiędzy Państwami Członkowskimi. Przed przystąpieniem do uchylecia rozporządzenia nr 4056/86, rozporządzenia nr 4055/86 i nr 4058/86 musiałyby również zostać zmienione.

3.7 Ponieważ system konferencji jest aktualnie rewidowany w innych jurysdykcjach, byłoby rozsądniej dla UE, gdyby zamiast działać jednostronnie, podjęła bliską współpracę z tymi jurysdykcjami w celu przyjęcia nowego międzynarodowego systemu kompatybilnego na skalę światową. W przeciwnym razie powstanie sytuacja, kiedy to USA i Australia zbliżyły swoje systemy do systemu UE, podczas gdy UE bez żadnych konsultacji i działań koordynujących zniesie ten system. Jest to kwestia, którą należałoby podjąć w ramach Sieci Międzynarodowej Konkurencji (ICN), do której Komisja jako członek-założyciel należy od 2001 r. Sieć ta stanowi wiodące forum

dyskusyjne w zakresie polityki konkurencji na szczeblu wielostronnym. Takie zniesienie byłoby szkodliwe i karzące dla europejskich przedsiębiorstw żeglugowych, i to w warunkach, gdy mimo silnej konkurencji ze strony krajów trzecich (przede wszystkim z Azji) znajdują się one na czele światowego rankingu przedsiębiorstw żeglugowych (pierwsze cztery firmy na tej liście są przedsiębiorstwami europejskimi). Z powyższych względów należałoby przedyskutować nowelizację rozporządzenia nr 4056/86 (EWG) na forum ICN.

3.8 EKES jest świadomy faktu, że może to być czasochłonne. Dlatego zanim jakikolwiek system zostanie uzgodniony na skalę międzynarodową jako następcą Kodeksu Żeglugi Liniowej i zanim zostaną podjęte działania regulacyjne koordynujące różne jurysdykcje mające na celu zastąpienie systemu konferencji żeglugowych, EKES proponuje uchylić rozporządzenie nr 4056/86 poprzez wprowadzenie nowego rozporządzenia Komisji. Nowe rozporządzenie powinno przewidywać wyłączenie grupowe pod ściśle określonymi warunkami pozostając w zgodzie z głównymi kryteriami orzecznictwa UE (np. sprawa TACA i inne).

3.9 Zupełna deregulacja bez wprowadzenia nowego instrumentu prawnego jest niepożądana z kilku dodatkowych powodów: zgodnie z nowo utworzoną Europejską Siecią Konkurencji (ECN)⁽³⁾ nastąpi decentralizacja prowadzenia spraw dotyczących konkurencji przez władze państwowe. Wraz z rozszerzeniem UE 10 nowych Państw Członkowskich może potrzebować doradztwa zarówno w zakresie kwestii merytorycznych jak i procedury. Potrzebny będzie okres kształcenia, by mogły się one zapoznać z gospodarkami rynkowymi, szczególnie ze względu na brak organów odpowiedzialnych za konkurencję w niektórych z tych krajów. Konieczne będzie również rozporządzenie dostarczające konkretnych wyznaczników ewentualnych praktyk antykonkurencyjnych dotyczących różnych form współdziałania sektorów handlu liniowego. W przeciwnym razie, byłby to raj dla prawników pozwalający na rozbieżne stosowanie prawa UE w różnych Państwach Członkowskich.

3.10 EKES uważa, że decentralizacja procedur konkurencji nie powinna zbiegać się w czasie z deregulacją systemu liniowego. Z powyższych względów, deregulacja jest niepożądana na tym etapie. Ponadto deregulacja może spowodować większą konsolidację rynku i zmniejszenie liczby przewoźników.

3.11 Zawarta w Białej Księdze propozycja dotycząca traktowania usług trampowych i kabotażowych może być przyjęta. Przewiduje się, że większość przypadków nie doprowadzi do problemów w zakresie naruszenia zasad konkurencji.⁽⁴⁾ Jednakże ze względu na zachowanie pewności prawnej, byłoby rozsądne, gdyby Komisja dała wskazówki prawne dotyczące samooceny „pool-ów” (konsorcjów armatorów) do przewozu ładunków masowych i wyspecjalizowanych przedsiębiorstw około-żeglugowych co do zgodności ich działania z art. 81 WE pamiętając jednocześnie, że zawiadomienia o porozumieniach i procedura sprzeciwu nie są już dozwolone.

(1) Październik 2004.

(2) Rozporządzenie 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 („dające swobodę w świadczeniu usług transportowi morskemu pomiędzy Państwami Członkowskimi a krajami trzecimi”) oparte jest na Kodeksie Liniowym UNCTAD. Art. 4, ust. 1 lit. a) b) przewiduje wygaśnięcie istniejących porozumień dotyczących podziału ładunków dzięki bezpośredniemu odniesieniu do Kodeksu Żeglugi Liniowej; Rozporządzenie 4058/86 z dnia 22 grudnia 1986 (dotyczące „wspólnego działania mające na celu zabezpieczenie swobodnego dostępu do ładunków w handlu oceanicznym”) oparte jest na Kodeksie Liniowym. Art. 1 przewiduje działania w zależności od tego, czy handel oparty jest na Kodeksie, czy nie. Dz.U. L 378 z 31.12.1986, s. 4

(3) Rozporządzenie 1/2003.

(4) Dziedzina usług trampowych została opisana jako sector modelowy dla konkurencji doskonałej – zob. William Boyes, Michael Melvin, „Microeconomics”, 1999, Houghton Mifflin College, wyd. 4

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Biała Księga nie omawia problemu prawnego zabezpieczenia firm z zewnątrz. Przyjmuje jako pewnik, że skoro od lat 1980-tych można było zaobserwować wzrost ich udziału w rynku, to będzie on nadal miał miejsce w przyszłości. Jednak konkretne środki zabezpieczające działanie firm zewnętrznych przewidziane przez rozporządzenie nr 4056/86 powinny zostać utrzymane w nowym rozporządzeniu w celu uniknięcia zahamowania ich działalności i podtrzymywania wolnego handlu.

4.2 Biała Księga przyjmuje, że uchylenie ochrony antytrusutowej może doprowadzić do większej koncentracji, tzn. fuzji i przejęć firm, które z kolei mogą pociągać za sobą jednostronne wzmocnienie pozycji rynkowej lub zwiększenie ryzyka znowy z powodu zmniejszenia się liczby uczestników rynku (str. 19, akapit 73, 74, załącznik do Białej Księgi). Biorąc pod uwagę, że nowe firmy nie wkraczają na rynek handlu liniowego ze względu na wysokie koszty wejścia i niestabilność rynku, co nie gwarantuje im zysków, jak obecne rozporządzenie UE w sprawie kontroli fuzji może zabezpieczyć te sektory? Nierealistycznym byłoby oczekiwanie od małych i średnich przewoźników walczących o przetrwanie na rynku by, zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym fuzji, podejmowali długotrwałe i niezwykle kosztowne postępowanie prawne by zapobiec fuzjom prowadzącym do powstawania wielkich firm przewoźnych. Powinny w tej dziedzinie istnieć gwarancje prawne.

4.3 Komisja dowodzi (str.17 akapit 64, załącznik do Białej Księgi), że jeżeli cykliczna natura rynku kontenerowego będzie wolna od działań zbiorowych, może to stworzyć ciągły przyływ firm wkraczających na rynek i z niego schodzących. Nieskuteczni przewoźnicy sprzedają swoje statki i nowe, efektywne firmy wkraczają na rynek. Jest to dość uproszczony obraz tego rynku. Obecnie rzadko mamy do czynienia z nowymi firmami wchodzącymi na rynek żeglugi liniowej szczególnie, jeśli chodzi o żeglugę dalekomorską, ze względu na wysokie koszty z nią związane, a także zmienność koniunktury w tym sektorze, która nie gwarantuje zwrotu inwestycji. Co więcej, rozróżnienie pomiędzy skutecznymi a nieskutecznymi przewoźnikami nie jest prawidłowe. Nieskuteczni przewoźnicy nie mogą przetrwać w wysoce konkurencyjnych sektorze żeglugi liniowej.

4.4 Z przyczyn wyjaśnionych w rozdziale 3 przepis w zakresie kolizji prawa zawarty w rozporządzeniu nr 4056/86 powinien zostać utrzymany w nowym rozporządzeniu.

5. Wnioski

5.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Białej Księgi i burzę mózgów zapoczątkowaną przez Komisję i jej uwagi.

5.2 Wszelkie tworzone w przyszłości ramy prawne powinny być zgodne z art. 81 WE i zrównoważone, tzn. powinny spełniać oczekiwania zarówno nadawców ładunków, jak i przewoźników. Powinny spełniać potrzeby zarówno dostawców, jak i odbiorców w sektorze żeglugi liniowej. Powinny być przejrzyste i uwzględniać istnienie otwartych sektorów handlu liniowego (tzn. firm z zewnątrz).

5.3 EKES uważa, że nowe rozporządzenie nie powinno być rozporządzeniem Rady, lecz Komisji, gdyż będzie wówczas szło w parze z innymi rozporządzeniami UE dotyczącymi konkurencji. Jeżeli jednak zostanie to przyjęte, to Komisja powinna być odpowiedzialna za dokładne kontrolowanie specyfiki transportu morskiego i międzynarodowych implikacji nowego systemu prawnego. EKES przyjmuje z zadowoleniem również fakt, że Biała Księga jest otwarta na opinie dotyczące rozwiązań alternatywnych.

5.4 We wszystkich systemach jurysdykcyjnych konferencjom przyznano tradycyjnie pewną formę ochrony przed przepisami dotyczącymi konkurencji, a żadna z oceniających władz (np. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, Japonii) nie zlikwidowała tej ochrony. Rynek żeglugi liniowej aktualnie podlega i nadal będzie podlegać znacznym zmianom. Udziały w rynku konferencji znacznie spadły, a większość zawieranych umów to indywidualne umowy o świadczenie usług preferowane przez nadawców i uznane w innych systemach jurysdykcyjnych. Ponadto, porozumienia negocjacyjne i konsorcja/sojusze stają się coraz powszechniejsze na całym świecie.

5.5 Jeżeli rozporządzenie nr 4056/86 zostanie uchylone bez zastąpienia go nowym rozporządzeniem gwarantującym wyłączenia grupowe, to będzie wymagało to niezwykle wysiłków prawnych w zakresie negocjacji, re negocjacji porozumień z wieloma krajami trzecimi jak również szeroko zakrojonej pracy legislacyjnej UE w celu poprawienia dorobku prawnego Wspólnoty (tzn. rozporządzenia nr 954/79, rozporządzenia nr 4055/86, rozporządzenia nr 4058/86). Oprócz tego Państwa Członkowskie musiałyby wówczas wypowiedzieć Kodeks Żeglugi Liniowej. EKES nalega, by Komisja podjęła wszystkie te problemy prawne zanim zacznie analizować systemy, które mogłyby być alternatywą dla konferencji żeglugowych i zniesienia obecnego wyłączenia grupowego.

5.6 W obliczu wszystkich tych problemów prawnych, które powstałyby po zniesieniu konferencji, EKES nalega, by Komisja podjęła analizę prawną wymaganych zmian regulacyjnych, w przypadku, jeżeli konferencje mają zostać zniesione przez UE, a zachowane przez resztę świata. Taka analiza wykaże, że deregulacja rynku żeglugi liniowej może obecnie nie przynieść żadnej wartości dodanej dla Państw Członkowskich, również ze względu na to, że miałyby to nastąpić równoległe z przekazaniem odpowiedzialności za sprawy konkurencji Państwom Członkowskim. W przeciwnym razie pozostaniemy z luką prawną bez konkretnych przepisów w tym sektorze.

5.7 Jednocześnie EKES uważa, że utrzymanie konferencji żeglugowych w UE jest nadal uzasadnione, dopóki nowy system regulacyjny nie zostanie wdrożony na całym świecie. System konferencji jest nadal potrzebny, gdyż stanowi podstawę dla uregulowania światowej żeglugi liniowej. Zniesienie wyłączenia grupowego na szczeblu UE miałyby dla kontekstu międzynarodowego odnośnie krajów rozwijających się i innych państw OECD kompleksowe i daleko idące skutki.

5.8 EKES jest zdania, że rozporządzenie nr 4056/86 powinno zostać uchylone i zastąpione nowym rozporządzeniem Komisji w sprawie wyłączenia grupowego dla konferencji żeglugowych. Nowy system powinien być ściśle oparty na wytycznych ustanowionych na podstawie orzecznictwa Europejskiego Sądu Pierwszej Instancji i Komisji (np. na sprawie TACA). Poza tym powinno się utrzymać system konferencji również dlatego, by chronić konkurencyjność armatorów UE w skali światowej. Podczas gdy w przypadku dużych armatorów właściwe mogłyby być sojusze i inne rodzaje porozumień o współpracy, to mali i średni przewoźnicy potrzebują nadal konferencji, by utrzymać swój udział w rynku, przede wszystkim w zakresie morskiej wymiany handlowej z krajami rozwijającymi się. Uchylenie tego wyłączenia mogłoby doprowadzić do pogorszenia konkurencyjności mniejszych armatorów i wzmocnienia dominującej pozycji dużych przedsiębiorstw.

5.9 Okres przejściowy powinien zostać wykorzystany przez Komisję do monitorowania zmian na rynku żeglugi liniowej, a

także trendów konsolidacyjnych. Ponadto, Komisja powinna rozpocząć konsultacje z państwami innych systemów jurysdykcyjnych (OECD) by wypracować odpowiedni alternatywny system, pozostający w zgodzie z prawem na całym świecie.

5.10 EKES popiera zawarte w Białej Księdze propozycje dotyczące traktowania usług żeglugi trampowej i kabotażowej, gdyż w przeważającej większości przypadków w tych sektorach nie ma żadnych problemów w zakresie konkurencji. Ze względu na pewność prawną, proponuje się, aby Komisja ustanowiła wytyczne prawne służące do samooceny konsorcjów ładunków masowych i sektorów około-żeglugowych w zakresie ich zgodności z art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

5.11 EKES wyraża nadzieję, że będzie mógł zaoferować swój udział w dalszych pracach zainicjowanych burzą mózgow wywołaną przez Białą Księgę.

Bruksela, dn. 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji parlamentu europejskiego i rady ustanawiającej wieloletni wspólnotowy program promocji bezpieczniejszego korzystania z internetu i nowoczesnych technologii online

COM(2004) 91 końcowy — 2004/0023 (COD)

(2005/C 157/24)

Dnia 26 marca 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 153 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU (współsprawozdawca: Ann DAVISON).

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 147 głosami, przy jednym głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie projektu opinii

1.1 Komisja proponuje uruchomienie nowego programu „Safe Internet”, wzmocnionego jednak ze względu na szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego w dziedzinie sieci telekomunikacyjnych. Dlatego też program został nazwany „Safe Internet plus” (2005-2008).

1.2 Oprócz przedstawionej przez Komisję propozycji decyzji Parlamentu i Rady Komitet przeanalizował również wstępną ewaluację projektu *Safer Internet plus* (2005-2008) zawartą w „Commission Staff working paper” SEC(2004) 148 i

COM(2004) 91 końcowy. Komitet popiera rozszerzenie zakresu nowego planu działania oraz jego cele, uwzględniające szybki rozwój i różnorodność sposobów dostępu do sieci oraz bardzo szybką popularyzację szybkiego dostępu do Internetu i stałych łącz. W swych uwagach ogólnych i szczegółowych Komitet przedstawia dodatkowe propozycje działań politycznych i normatywnych, w szczególności dotyczące:

— norm technicznych i prawnych (obowiązkowych i fakultatywnych);

— edukacji i szkolenia użytkowników;

- obowiązków podmiotów świadczących usługi internetowe oraz innych operatorów (firm obsługujących karty kredytowe, wyszukiwarek internetowych itp.);
- odpowiedzialności autorów oprogramowania i osób świadczących usługi w zakresie bezpieczeństwa w sieci;
- ochrony użytkowników mogących stanowić łatwy cel przed oszustwami i niewiarygodnymi informacjami (oszustwami wszelkiego rodzaju, „wolną” sprzedażą aktywnych leków, porady lub terapia oferowana przez osoby nieuprawnione itp.).

2. Propozycje Komisji (streszczenie)

2.1 Celem proponowanego programu jest promocja bezpiecznego korzystania z Internetu i technologii *online* przez użytkownika końcowego, w szczególności przez dzieci i młodzież, zarówno w domu, jak i w szkole. Przewiduje się w związku z tym dofinansowywanie przygotowanych przez stowarzyszenia i inne podmioty (zespoły naukowo-badawcze, projektantów oprogramowania, szkoły itp.) projektów rozwoju środków ochrony użytkowników, np. specjalistycznych infolinii, programów antyspamowych i antywirusowych czy „inteligentnych” filtrów nawigacyjnych.

2.2 Poprzedni plan na rzecz bezpiecznego Internetu (1999-2002) został przedłużony na lata 2003-2004.

2.3 Na stronie internetowej Komisji ⁽¹⁾ znajduje się wykaz projektów zrealizowanych w ramach programu *Safe Internet* do końca 2003 r.

2.4 Obecny wniosek (2005-2008) obejmuje również nowe sposoby komunikacji w sieci, w odniesieniu do których Komisja zamierza nasilić zwalczanie treści nielegalnych i szkodliwych, w tym wirusów i innych treści krzywdzących lub niepożądanych (spam).

2.5 Bardziej energicznego zwalczania takich treści wymaga w oczach instytucji wspólnotowych szereg przyczyn, przede wszystkim:

- szybkie upowszechnianie się dostępu szerokopasmowego z połączeniami długotrwałymi lub stałymi łączami wśród osób fizycznych, przedsiębiorstw, w administracji i instytucjach prywatnych (organizacjach pozarządowych);
- różnorodność środków i metod dostępu do Internetu oraz do nowych umieszczanych w nim materiałów, z których wiele jest niepożądanych (maile, SMS) rosnąca atrakcyjność tych treści (multimedia);
- gwałtowne rozprzestrzenianie się treści niepożądanych i potencjalnie niebezpiecznych lub niewłaściwych stwarza nowe zagrożenia dla ogółu społeczeństwa (wirusy — zajmowanie przestrzeni na dysku, sprzeniewierzenie lub zniszczenie danych, niedozwolone użycie środków telekomunikacji poszkodowanego; niezamówione treści reklamowe (tzw. spam) — zawłaszczenie częstotliwości transmi-

cyjnych oraz przestrzeni na dysku, przeładowanie skrzynek poczty elektronicznej, co uniemożliwia lub utrudnia skuteczne korzystanie z Internetu i telekomunikacji oraz pociąga za sobą znaczne koszty ponoszone nie przez osoby odpowiedzialne, lecz przez użytkownika końcowego) oraz dla niektórych ważnych kategorii użytkowników, jak dzieci (spam o jednoznacznie pornograficznej treści, nieprzyzwoite wiadomości oraz oferty spotkań zamieszczane przez pedofilów na tzw. czatach);

- łatwa dostępność dla dzieci treści nie stosownych dla nich z powodu bardzo ograniczonej skuteczności obecnych na rynku środków filtrujących przeznaczonych dla opiekunów dzieci.

2.6 Głównym celem programu jest ochrona dzieci i wspieranie osób za nie odpowiedzialnych (rodzice, nauczyciele, wychowawcy itd.) lub broniących ich interesów moralnych i ich dobra. Jest on więc adresowany do organizacji pozarządowych działających w sektorze społecznym, w zakresie praw dziecka, zajmujących się zwalczaniem rasizmu, ksenofobii ⁽²⁾ i wszelkich postaci dyskryminacji, ochroną konsumentów, swobód obywatelskich itp.

2.7 Dotyczy on również rządów, organów ustawodawczych, wymiaru sprawiedliwości i policji oraz organów regulacyjnych. Niezbędne jest odpowiednie dostosowanie prawa materialnego i procesowego oraz przeszkolenie i wyposażenie dostatecznej liczby personelu.

2.8 Program dotyczy również przemysłu, który potrzebuje bezpiecznego otoczenia, by pozyskać większe zaufanie konsumentów.

2.9 Uczelnie oraz badania naukowe mogą wyjaśniać sposoby wykorzystywania nowoczesnych mediów przez dzieci. Najlepszą drogą przekazywania informacji na temat bezpieczeństwa jest informowanie o sposobach postępowania uczestników działających za pośrednictwem tych mediów, poszukiwanie nowych rozwiązań technicznych oraz przedstawianie niezależnego punktu widzenia w kwestii pogodzenia interesów podmiotów, których dotyczy regulacja i samoregulacja.

2.10 Program ma dwa wymiary. W wymiarze społecznym skupia się na dziedzinach, w których regulacja i rynek nie są w stanie na własną rękę zapewnić użytkownikom bezpieczeństwa. W wymiarze gospodarczym chodzi o promowanie bezpiecznego korzystania z Internetu i technologii online poprzez tworzenie atmosfery wzajemnego zaufania.

2.11 Na dofinansowanie prac nad środkami technicznymi i prawnymi, oprogramowaniem oraz informacją przewidziano około 50 mln euro; celem jest podejmowanie skutecznej walki z atakami na sieci i na terminale oraz z ich nieuczynym wykorzystywaniem do rozsyłania treści niepożądanych lub szkodliwych pod względem moralnym, społecznym bądź gospodarczym.

⁽¹⁾ http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/iap/index_en.htm

⁽²⁾ Taki zestaw zagadnień odpowiada formułowanym wcześniej przez Komitet sugestiom.

3. Uwagi ogólne Komitetu

3.1 Komitet przypomina swoje poprzednie opinie w sprawie ochrony dzieci w Internecie i pierwszej edycji planu działania⁽¹⁾. Pozytywnie ocenia propozycję nowego planu walki z treściami nielegalnymi lub szkodliwymi w komunikacji w sieci (patrz punkt 1. — Streszczenie). Popiera cele i priorytety programu *Safer Internet plus* jako jednego z mechanizmów służących poprawie bezpieczeństwa w Internecie. Komitet podkreśla jednak, że jest to ogromny problem i że stawienie mu czoła wymaga działań i uregulowań międzynarodowych.

3.2 Sieć internetowa i nowe technologie komunikacji w sieci (na przykład dynamicznie upowszechniające się telefony komórkowe i urządzenia typu palmtop zawierające funkcje multimedialne) są w oczach Komitetu podstawowymi instrumentami rozwoju gospodarki opartej na wiedzy oraz gospodarki i administracji elektronicznej. Stanowią one również wszechstronne narzędzia służące komunikowaniu się, korzystaniu z kultury, pracy i spędzaniu czasu wolnego. Najważniejsze jest zatem zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości funkcjonowania sieci komunikacyjnych, ponieważ chodzi o istotne usługi dla społeczeństwa, które powinny być otwarte, dostępne i do których wszyscy użytkownicy powinni mieć zaufanie, aby móc korzystać z ich licznych funkcji w jak najlepszych warunkach. Jednym z najbardziej obiecujących pod względem efektywności ekonomicznej sposobów docierania do znaczącej liczby osób jest włączenie informacji o bezpieczeństwie Internetu do różnych programów e-Europa, w szczególności w dziedzinie kształcenia.

3.3 Panującej w Internecie swobodzie wypowiedzi i komunikacji sprzyja stosunkowo niski koszt połączeń, w tym także szerokopasmowych, które umożliwiają coraz łatwiejszy dostęp do treści multimedialnych. Kontrolować dostęp do internetu i jego zawartość usiłują jedynie nieliczne kraje o wysokim deficycie demokracji; odbywa się to za cenę nieustannego naruszania wolności ich obywateli. Komitet uważa, iż należy zapewnić większe bezpieczeństwo, zachowując jednocześnie i popierając swobodę przepływu informacji, komunikowania się i wypowiedzi.

3.4 Jednakże, przestrzeń swobody słowa i przepływu informacji, którą jest sieć globalna, jest również wykorzystywana, w stopniu większym niż inne środki przekazu, do nielegalnych działań jak na przykład pedofilia lub rozpowszechnianie treści rasistowskich i ksenofobicznych; pewne treści mogą również okazać się szkodliwe dla niektórych osób, w szczególności dla nieletnich, jak na przykład pornografia lub gry hazardowe (nielegalne w niektórych państwach) i różne działania przestępcze (zawłaszczenie częstotliwości transmisyjnych lub wykorzystanie danych i serwerów do celów niezgodnych z prawem). Komitet popiera rozszerzenie planu działania na całość elektronicznych środków łączności, które mogą być przedmiotem niepożądanego lub wrogiego dostępu z zewnątrz.

⁽¹⁾ Opinie EKES w sprawie programu ochrony dzieci w Internecie, sprawozdawca – Ann DAVISON, Dz.U. C 48 z 21/02/2002 oraz w sprawie komunikatu Komisji do Rady; Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bezpieczeństwo sieci i informacji – propozycja w sprawie europejskiego podejścia politycznego”, sprawozdawca – Daniel RETUREAU, Dz.U. C 48 z 21/02/2002, jak również w sprawie zielonej księgi w sprawie ochrony nieletnich i godności ludzkiej w usługach audiowizualnych i informacyjnych, sprawozdawca – Jocelyn BARROW, Dz.U. C 287 z 22/09/1997.

3.5 Regulowanie tej nowej, przeżywającej dynamiczny rozwój przestrzeni jest niełatwe ze względu na to, iż jest ona siecią międzynarodową, powszechnie otwartą i dostępną z każdego serwera i terminala łączącego się bez ograniczeń z niemal każdego państwa świata. W wielu państwach jednak zawodne lub niewystarczające ustawodawstwo umożliwia kontynuowanie działalności stronom internetowym zakazanym w Europie. Istotne jest, by Unia Europejska opowiedziała się na rzecz międzynarodowego wysiłku i podjęła w tym kierunku odpowiednie działania — w szczególności wspólnie z najważniejszymi krajami, w których rozpowszechniony jest szerokopasmowy dostęp do Internetu w Ameryce Północnej i Azji — w celu zapewnienia ochrony użytkownikom stanowiącym najłatwiejszy cel oraz skuteczniejszej walki z niezamówionymi reklamami (tzw. spamem), które zagrażają rozwojowi poczty elektronicznej, oraz z rozprzestrzenianiem się wirusów, które szkodzą gospodarce opartej na technologii cyfrowej. Chociaż środki, które należy wdrożyć, niezbędne są w europejskiej przestrzeni wspólnotowej, powinny również wpisywać się w kontekst ogólnosiwiatowy.

3.6 Ponieważ brak w tej dziedzinie porozumień międzynarodowych, zakazanie niektórych treści w niektórych krajach może być nawet przedmiotem skargi w WTO na gruncie TBT⁽²⁾; kwestia ta powinna stanowić przedmiot bieżącej rundy negocjacji.

3.7 Terytorialny charakter prawa i różnorodność ustawodawstw krajowych stanowi trudną do pokonania barierę. Stan technologii pozwala również na wymianę dowolnych plików bezpośrednio między dowolnymi osobami (P2P — peer to peer), w tym plików zaszyfrowanych, których treści nie sposób poddać kontroli. Dowolny komputer lub sieć z dostępem do Internetu można wykorzystywać do przechowywania lub przesyłania coraz bardziej złożonych treści. Technologia umożliwia również anonimowe i niewykrywalne łączenie się z dowolnym serwerem oraz używanie bardzo złożonych lub wręcz „niemożliwych do złamania” sposobów szyfrowania.

3.8 Moda na osobiste strony internetowe i na tzw. blogi (pamiętniki internetowe), rozwój stron komercyjnych czy elektronicznych usług finansowych, różnorodność stron informacyjnych, edukacyjnych, naukowych lub technicznych, ale również pornograficznych lub stron związanych z grami hazardowymi itd. doprowadziła do powstania setek milionów stron na całym świecie. Możliwe jest jednak prowadzenie pewnej kontroli przy sporządzaniu indeksów słów kluczowych dla wyszukiwarek. Bezpośrednie połączenia i strony przeznaczone do automatycznego rozsyłania swojej zawartości, np. spamu, również mogą podlegać kontroli ze strony dostawców dostępu do Internetu: reklamy i inne treści niepożądane wysyłane w ten sposób mogą mieć charakter szkodliwy dla ogółu (zawłaszczenie częstotliwości, wirus) lub dla niektórych adresatów, np. dzieci (szkody moralne lub psychologiczne).

⁽²⁾ „Technical Barriers to Trade” – umowy w sprawie technicznych barier dla handlu i usług. Por. np. sprawa USA przeciwko Antigua i Barbuda – gry hazardowe offshore; decyzja panelu zaskarżona w WTO (http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distabase_wto_members1_e.htm), dokument 03-4429, sygn. WT/DS285/3 z 26/08/2003. Sprawa w toku.

3.9 Z Internetu korzystają w swej nielegalnej działalności grupy mafijne, oszuści, autorzy wirusów, piraci, szpiedzy gospodarczy i inni przestępcy. Ściganie ich nie jest łatwe, chociaż specjalne służby policji w wielu krajach starają się ich zidentyfikować i lokalizować, by ścigać i ukracać stwierdzone działania przestępcze; działania takie wymagają ogólnie współpracy międzynarodowej, którą należałoby silnie wspierać.

3.10 Jak zwalczać działalność przestępczą w rodzaju stron internetowych pedofilów? Zakazanie ich nie powinno stanowić żadnych trudności prawnych, należy jednak stworzyć możliwość wykrywania takich sieci. Jak z kolei chronić dzieci przed pedofilami uczestniczącymi w szczególnie popularnych wśród młodzieży dyskusjach online (tzw. czatach) w celu umówienia się na spotkanie? Dyskusji podlega nie zasadność ustanawiania zakazów i nakładania kar w poszczególnych przypadkach, ale środki, które należy wprowadzić w celu ich wprowadzenia w życie.

3.11 Dostawcy dostępu do Internetu nie są w stanie nadzorować i kontrolować wszystkich stron i wszystkich wiadomości (które stanowią korespondencję prywatną). Natomiast na żądanie właściwego organu, policji lub instytucji zajmującej się ochroną nieletnich powinni oni natychmiast wdrażać nakazy lub decyzje o zamknięciu takich stron i identyfikacji osób, które z nich korzystają; wymaga to przechowywania przez pewien czas informacji o wprowadzaniu danych do sieci oraz o połączeniach z nią.

3.12 Firmy obsługujące karty kredytowe, wyszukiwarki internetowe oraz dostawcy dostępu do Internetu powinni jednak prowadzić np. wrywkowe kontrole służące wykrywaniu stron internetowych dla pedofilów lub oferujących inne nielegalne treści; kryteriami selekcji winny być słowa kluczowe i strefy geograficzne. O swych ustaleniach winni następnie zawiadamiać policję. Takimi samymi technikami należałoby się posługiwać do wykrywania „klientów” używających kart kredytowych do nabywania pornografii dziecięcej „na zamówienie” oraz tzw. *snuff movies* (¹). W razie potrzeby kontrolę taką należałoby nakazać prawem. Wyszukiwarki internetowe powinny również ograniczać możliwość docierania przez internautów do pornografii dziecięcej i innych nielegalnych treści na podstawie słów i wyrażen kluczowych.

3.13 Wymaga to również od organów publicznych zapewnienia odpowiednich środków materialnych, wykwalifikowanego personelu, współpracy transgranicznej i spójnych norm na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym, które — nie naruszając swobód internautów — umożliwią jednocześnie unieszkodliwienie jednostek i grup, korzystających z sieci do przesyłania nielegalnych treści oraz dobrowolne blokowanie dostępu niewłaściwych lub szkodliwych treści.

3.14 Jeśli walka ta ma przynieść skutek, powinna bezpośrednio objąć wszystkich użytkowników Internetu: należy ich szkolić i informować o niezbędnych środkach ostrożności umożliwiających zabezpieczenie się przed otrzymaniem

(¹) tj. filmów pokazujących prawdziwe sceny skrajnej przemocy, tortur i zabójstw.

niebezpiecznych lub niepożądanych treści oraz uniemożliwiających innym wykorzystanie ich do przekazywania takich treści. Zdaniem Komitetu w części planu działania dotyczącej informacji i szkolenia pierwszeństwo należy przyznać mobilizacji użytkowników, by wzięli na siebie odpowiedzialność za samych siebie i za osoby znajdujące się pod ich opieką. Za przykład problemu posłużyć mogą internetowe strony poświęcone ochronie zdrowia, które nie podlegają żadnym regulacjom. W interesie własnego bezpieczeństwa przedsiębiorstwa powinny również prowadzić szkolenia personelu i zabezpieczyć swoje sieci i strony sprzedaży internetowej. Także i administracja oraz instytucje publiczne i prywatne powinny wprowadzać podobne zasady bezpieczeństwa i zapewnić absolutną poufność przetwarzanych danych, w szczególności danych osobowych. Kształtowaniu świadomości towarzyszyć powinno zachęcanie do korzystania z dostępnych w sieci treści wysokiej jakości oraz do zdrowych form spędzania czasu poza siecią jako alternatywy dla zbyt długiego „przesiadania” w Internecie lub dla niektórych gier fabularnych (RPG), które na dłuższą metę mogą prowadzić do nieodwracalnych zmian osobowości u niektórych niedojrzałych graczy.

3.15 Użytkownicy powinni mieć możliwość łatwego zgłaszania nielegalnych treści, z którymi się spotkali w sieci, na specjalnych infoliniach, u odpowiednich organów lub w specjalnych służbach policyjnych, aby powiadomione w ten sposób władze publiczne mogły podjąć właściwe działania. W szczególności ostrzegać należy rodziców w krajach, w których częste jest wykorzystywanie dzieci do produkowania pornografii w sieci i na różnych nośnikach, na przykład w krajach ościennych Unii. Cel ten można wpisać do niektórych programów współpracy komisji RELEX.

3.16 Popierając konkretne cele programu — umożliwianie użytkownikom zgłaszania nielegalnych treści (infolinie), rozwój technologii filtrujących treści niepożądane, klasyfikowanie treści, zwalczanie spamu, samoregulacja przemysłu i umiejętność bezpiecznego korzystania z technologii — Komitet w uwagach szczegółowych wskazuje kilka dodatkowych celów, które uznaje za godne uwzględnienia.

4. Uwagi szczegółowe Komitetu

4.1 Komitet zwracał się już w przeszłości do Komisji o ograniczenie nadmiernej biurokracji w programach finansowanych przez UE, co umożliwiłoby między innymi dostęp do finansowania mikroprojektom lub lokalnym organizacjom pozarządowym. Komitet popiera nadzór koncentrujący się na osiągnięciu wymiernych wyników w ramach tego programu oraz na skuteczności proponowanych rozwiązań. Poufność rozpoznawania wypracowanych rozwiązań powinna być mniejsza.

4.2 Zdaniem Komitetu w ramach programu, o ile to możliwe, lub w drodze nowej inicjatywy Komisji powziąć należy działania normatywne wspierające ochronę użytkownika końcowego.

4.3 Autorzy oprogramowania umożliwiającego dostęp do Internetu, systemów operacyjnych serwerów lub systemów zwalczania nielegalnego dostępu powinni ponosić pełną odpowiedzialność za swój produkt; użytkownicy powinni mieć gwarancję, iż autorzy takiego oprogramowania stosują najlepsze dostępne techniki i regularnie uaktualniają swoje produkty. Gwarancje takie zapewnić powinna klientom samoregulacja, a w jej braku — norma wspólnotowa.

4.4 Dostawcy dostępu do Internetu powinni udostępniać (większość z nich już to dzisiaj czyni) łatwe sposoby zwalczania wirusów już na swych stronach przed ściągnięciem poczty lub załączników oraz oferować środki wstępnego filtrowania poczty pod kątem spamu. Może to przynieść korzyści komercyjne operatorom, którzy poważnie dbają o ochronę swoich klientów. Biorąc pod uwagę fakt, iż dzieci często wyprzedzają swoich rodziców w kwestii korzystania z Internetu, systemy filtrowania poczty, usuwania wirusów, ochrony przed niepożądanymi wiadomościami i kontroli rodzicielskiej powinny być preinstalowane i łatwe w użyciu dla osób niemających szczególnej wiedzy technicznej.

4.5 Program powinien również promować badania na temat specjalistycznego oprogramowania i innych środków weryfikacji odporności kodu programów ochronnych na ataki, zachęcać lub ewentualnie zmuszać dostawców do szybkiego udostępniania tzw. łat programowych likwidujących wszystkie stwierdzone lub zgłoszone niedoskonałości otwierające dostęp niepożądanym użytkownikom, do poprawy skuteczności sprzętowych i programowych rozwiązań typu firewall, jak również metod filtrowania i identyfikacji rzeczywistego pochodzenia treści.

4.6 Komitet życzyłby sobie szerszego rozpowszechnienia oceny wyników poprzedniego programu *Safer Internet*, uporządkowanych według rodzaju rozwiązywanych problemów. Należy również dbać o to, by wszystkie odsyłacze do zrealizowanych projektów pozostawały aktywne oraz by stały się szerzej znane zainteresowanym. Na stronie internetowej Komisji powinno się również informować o inicjatywach podjętych oraz doświadczeniach nabytych w państwach członkowskich i państwach trzecich, by przyczynić się do upowszechniania wiedzy w tym zakresie i do nawiązywania pozytywnej współpracy.

4.7 W pełni możliwe jest przyjęcie aktów prawnych. Dostawcy dostępu do Internetu, firmy obsługujące karty kredytowe i wyszukiwarki internetowe mogą podlegać regulacjom prawnym, a niektóre wprowadziły już samoregulację. Sankcje karne dla stron internetowych promujących terroryzm, rasizm, samobójstwo lub pornografię dziecięcą powinny być surowe i odstraszające. należy zintensyfikować międzynarodowe działania na rzecz wykrywania i lokalizowania takich stron w celu doprowadzania do ich zamknięcia wszelkimi dostępnymi środkami względnie podejmowania zmiernych do tego negocjacji z krajami goszczącymi takie witryny.

5. Podsumowanie

Udzielając poparcia kontynuacji i rozszerzeniu programu „*Safer Internet plus*”, Komitet (który zresztą był wcześniej rzecznikiem jego uruchomienia) pragnie wyrazić pogląd, iż waga i zakres groźby nadużyć — przede wszystkim wobec dzieci — wymaga natychmiastowych i komplementarnych działań legislacyjnych i odpowiednich w poszczególnych przypadkach środków praktycznych w następujących dziedzinach:

- nałożenie na wszystkie zainteresowane podmioty powszechnego obowiązku ochrony dzieci i użytkowników w ogóle, w szczególności zaś tych najbardziej narażonych na nadużycia,
- domyślne instalowanie systemów filtrujących,
- wyraźne wiadomości ostrzegawcze na wszystkich stronach głównych i portalach dostępowych do tzw. czatów,
- wspieranie stowarzyszeń tworzących infolinie służące sygnalizowaniu stron internetowych i działalności w sieci stanowiącej poważne zagrożenie dla dzieci,
- uniemożliwienie korzystania z kart kredytowych w celu zamawiania w Internecie pornografii dziecięcej i innych nielegalnych treści, jak również w celu prania brudnych pieniędzy,
- ostrzeżenia i specjalne inicjatywy na rzecz rodziców i wychowawców, jak również władz krajów, w których wykorzystywanie dzieci do celów pornograficznych jest poważnym problemem,
- nasilenie działań zwalczających działalność wykorzystującą dzieci do celów pornograficznych powiązaną z przestępczością zorganizowaną,
- systemy identyfikujące i informujące o szkodliwych treściach oraz usuwające treści rasistowskie, rozpowszechnianie informacji na temat usiłowań popełnienia oszustw lub sprzedaży zagrażających zdrowiu substancji w Internecie w celu ochrony osób stanowiących łatwy cel lub niedoinformowanych,
- dążenie do współpracy i wspólnych zasad na szczeblu międzynarodowym w celu skuteczniejszego zwalczania spamu,
- współpraca międzynarodowa (udoskonalenie systemu wczesnego ostrzegania) i odstraszające sankcje karne dla osób rozprzestrzeniających wirusy komputerowe lub nielegalnie wykorzystujących sieci prywatne i publiczne w celach przestępczych (wtargnięcie do sieci w celu jej wykorzystania do szpiegostwa gospodarczego, zawłaszczanie częstotliwości transmisyjnych i inne szkodliwe praktyki).

Bruksela, 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszła dostępność Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jego prognozowania”

(2005/C 157/25)

Dnia 1 lipca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię z własnej inicjatywy w sprawie: „Przyszła dostępność Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jej prognozowania.”

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowywanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 24 listopada 2004 r. (Sprawozdawca: Jan Simons).

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 124 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Transport morski skierowany do państw Unii Europejskiej, wychodzący z państw Unii Europejskiej i odbywający się między nimi ma kapitalne znaczenie. Corocznie ponad 3.500 mln ton ładunku podlega przywozowi i wywozowi z wykorzystaniem ponad 1.000 portów morskich UE. Ponadto około 350 milionów pasażerów podróżuje corocznie promami i statkami liniowymi.

1.2 Ponad 90 % europejskiej wymiany handlowej z resztą świata przechodzi przez porty morskie. Co więcej, również 40 % wewnątrz europejskiego transportu towarów odbywa się drogą morską. Z punktu widzenia oszczędności energii i ochrony środowiska transport morski jest bardzo wysoko oceniany. W porównaniu z transportem drogowym może on być 13-krotnie mniej szkodliwy dla środowiska, jeśli chodzi o emisję CO₂ i cząsteczek, oraz nawet 19-krotnie mniej szkodliwy pod względem CHx⁽¹⁾.

1.3 Około 250.000 ludzi znajduje zatrudnienie w portach Europy bądź w sektorze usługowym bezpośrednio z nimi powiązany. Cały sektor morski oferuje pracę 2,5 mln osób w Europie i wnosi ok. 111 mld euro wartości dodanej. Wobec powyższego znaczenie transportu morskiego dla Europy powinno być oczywiste.

1.4 Wielkość transportu morskiego wewnątrz, do i z Europy rokrocznie rośnie. Stąd bardzo ważne jest, aby Europa uważnie przyglądała się temu wzrostowi wymiany morskiej i wspierała oraz, gdzie to konieczne, sama podejmowała stosowne działania na wczesnym etapie, by móc odpowiednio zarządzać tym wzrostem.

(1) Źródło: broszura ESPO: „Ports creating opportunities by connecting people, products and business – by connecting Europe.”

1.5 Transport morski można podzielić na różne rodzaje i kategorie w zależności od: celu podróży (wypoczynek lub interesy); sposobu organizacji (transport *ad hoc* i regularny); rodzaju trasy (dalekomorski bądź kabotażowy); oraz typu ładunku (transport pasażerski lub towarowy). Transport komercyjny oraz wspomniane powyżej cztery kategorie mają szczególnie wpływ na rynek wewnętrzny i stanowią temat niniejszej opinii.

1.6 W transporcie pasażerskim najbardziej oczywistą różnicę widać pomiędzy usługami rejsowymi a promowymi. Transport towarów drogą morską może natomiast zostać podzielony w zależności od typu ładunku:

- Suche ładunki masowe. Transportowane luzem w specjalnych masowcach, np. rudy, węgiel czy zboże.
- Płynne ładunki masowe. Transportowane w tankowcach, np. ropa naftowa, jej pochodne i chemikalia.
- Ładunki drobnicowe. Można je podzielić na ładunki ro-ro, inne ładunki drobnicowe i kontenery.

2. Zarys sytuacji rynkowej w odnośnych kategoriach

2.1 Rejsy wycieczkowe i przeprawy promowe są dwoma zasadniczo różnymi typami transportu pasażerskiego. Rejs wycieczkowy to rodzaj turystyki statkiem. Promy zaś zapewniają transport z punktu A do B i jako usługi wahadłowe i mogą również znaleźć wykorzystanie w transporcie towarów. Łącznie 350 milionów pasażerów podróżuje w UE drogą morską, w tym około 4 milionów statkami rejsowymi.

2.2 Największe europejskie porty rejsowe to Barcelona (832.000 pasażerów), Palma de Mallorca (665.000), Wenecja (634.000), Neapol (534.000), Southampton (533.000) i Civitavecchia (520.000).

Największy statek rejsowy to *Queen Mary 2*, który w tym roku rozpoczął swoją służbę i którego długość wynosi 345 m, szerokość 41 m, przy 10,3 m zanurzenia. *Queen Mary 2* jest niemalże tak długi, jak najdłuższe statki towarowe i kontenerowce. Statki rejsowe mają jednak w porównaniu z kontenerowcami i masowcami mniejsze zanurzenie. Większe porty nie mają żadnych kłopotów z zapewnieniem dostępu niewielkiej liczbie takich statków.

2.3 Promy zazwyczaj zapewniają wahadłowy transport towarów, więc są statkami łączącymi w sobie transport pasażerski i towarowy. W UE promy łączą Europę kontynentalną z Wielką Brytanią, Irlandią, Skandynawią, Państwami Bałtyckimi i Wyspami Kanaryjskimi; szczególnie w basenie Morza Śródziemnego istnieje rozwinięta sieć promowa obsługująca również połączenia z państwami położonymi poza Unią Europejską. Największe promy to *Pride of Rotterdam* i *Pride of Hull* — statki siostrzane należące do armatora P&O North Sea Ferries. Statki te mają długość 215 m, szerokość 32 m, zaś ich zanurzenie to tylko 6,3 m.

2.4 Poza występującymi sporadycznie trudnościami lokalnymi fizyczny dostęp do Europy statkami tej kategorii nie wymaga obecnie żadnych dalszych rozważań strukturalnych na szczeblu europejskim. Te kategorie mają w przyszłości zapewniony dostęp do Europy.

2.5 Suche i płynne ładunki masowe mają olbrzymie znaczenie dla zaopatrzenia przemysłu europejskiego. Transport takich ładunków doświadczył w Europie, zwłaszcza w latach 60 i 70 olbrzymiego rozwoju w zakresie wielkości ładunku i wielkości statków.

2.6 W przypadku ładunków płynnych zamknięcie Kanału Sueskiego w następstwie wojny sześciodniowej oraz nieustanne zwiększanie się popytu na ropę naftową zaowocowało wzrostem maksymalnej nośności statków z 85.000 DWT w 1968 r. do 560.000 DWT⁽²⁾ w 1976 r. Niektóre porty europejskie podjęły działania w celu dostosowania się do przyjmowania statków takiego tonażu. Po pierwszym kryzysie naftowym w 1973 r. działania takie nie były już opłacalne i zostały w końcu wstrzymane. W nowo budowanych tankowcach w latach 80 i 90 nie było już tendencji wzrostu nośności. Rozmiar dużego tankowca utrzymuje się odtąd na stałym poziomie około 300.000 DWT. Dopiero od 2002 r. zbudo-

(²) DWT = Deadweight Tonnage, nośność statku wyrażona w tonach. W przypadku statków kontenerowych pojemność statku wyraża się w ilości tzw. jednostek TEU (Twenty Foot Equivalent Unit). Jest to maksymalna ilość kontenerów wyrażona w jednostkach TEU, jakie dany statek jest w stanie przewieźć. Ponieważ pusty kontener zajmuje tyle samo miejsca, co kontener pełny, to w przypadku kontenerowców do oznaczania pojemności nie używa się ton DWT.

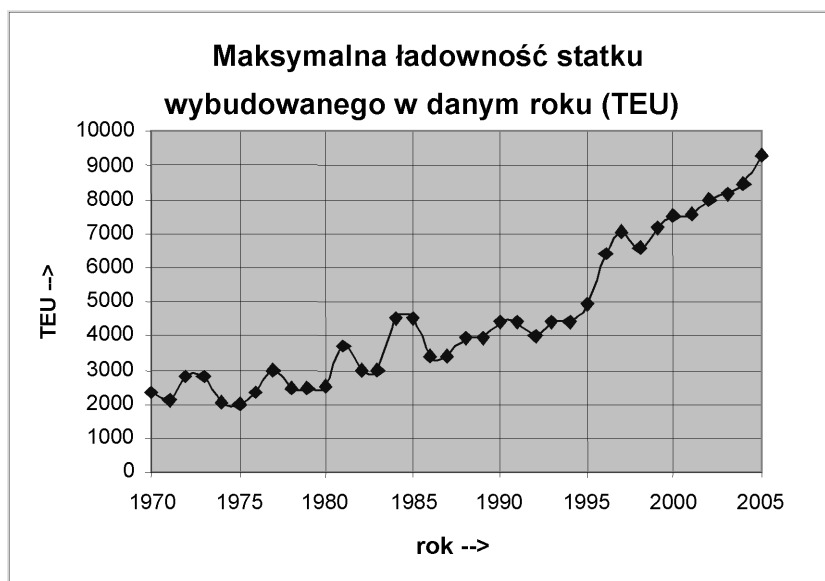
wano ponownie kilka 400.000-tonowych tankowców typu ULCC (*Ultra Large Crude Carriers*), przy czym nadal zapewniona jest jeszcze odpowiednia zdolność portów do ich przyjęcia.

2.7 Transport suchych ładunków masowych doświadczył od późnych lat sześćdziesiątych podobnej sytuacji. Kulminacją rozwoju wielkości statków służących do przewozu takiego ładunku było powstanie statku *Berge Stahl* o nośności 365.000 DWT, który od osiemnastu lat transportuje rudę żelaza z Brazylii do Rotterdamu i który ze swoimi wymiarami i 23 metrami zanurzenia nie ma dostępu do żadnego innego portu na świecie. Jednak od lat osiemdziesiątych olbrzymia większość nowych masowców mieści się pomiędzy 150.000 a 175.000 DWT nośności. Rynek transportu suchych i płynnych ładunków masowych stał się w ten sposób w pełni rozwinięty, a europejskie porty morskie wykorzystywane dla takiego transportu zdążyły już się do niego dostosować — nawet do największych na świecie statków transportujących ładunki suche. Nie należy się spodziewać dalszego wzrostu ładowności czy rozmiarów statków. Kategorie te mają więc w przyszłości zapewniony dostęp do Europy.

2.8 Ładunki drobnicowe są transportowane na pokładach statków transportowych ogólnych lub wielofunkcyjnych. Od nastania epoki kontenerów rynek ładunków drobnicowych gwałtownie zmalał i ogranicza się obecnie do rynków niszowych, takich jak Afryka, oraz do wyspecjalizowanego rynku owoców. Statki mają wielkość do ok. 40.000 DWT i nośność ta już nie wzrasta.

2.9 Transport kontenerowy przechodzi natomiast obecnie okres bezprecedensowego wzrostu strukturalnego zarówno pod względem ładunków, jak i rozmiaru statków. W 1966 r. *Fairland* był pierwszym statkiem transportującym kontenery przez ocean — z USA do Europy. *Fairland* — należący do armatora *Sea-Land* — był przystosowany do transportowania 266 kontenerów 35-stopowych. Dzisiaj największym na świecie kontenerowcem jest *CSCL Europe* mający pojemność 8.500 TEU (Twenty Foot Equivalent Unit), choć w budowie znajdują się już statki o wielkości 9.200 TEU. *CSCL Europe* ma długość 334 m, szerokość 42,8 m, zaś jego maksymalne zanurzenie to 14,5 m.

Poniższy wykres obrazuje wielkość największego kontenerowca wybudowanego w danym roku. Spektakularny wzrost — zwłaszcza po 1995r. — jest zdumiewający. W chwili obecnej realizowane są zamówienia na 156 statków o ładowności powyżej 7.000 TEU.



2.10 Należy oczekiwać, że w niedługim czasie w stocznicach będą składane zamówienia na statki o ładowności 10.000 TEU czy nawet 12.000 TEU, wymagające nadal tylko jednego silnika. Poczynione zostały nawet wyliczenia⁽³⁾ możliwej górnej granicy. Biorąc pod uwagę skały w cieśninie Malacca, kluczowego miejsca na szlakach handlowych Azji, uzyskano wynik 18.000 TEU, choć statki o takiej ładowności musiałyby być wyposażone w dwa silniki, co znacząco zwiększyłoby cenę transportu jednego kontenera. Nie jest więc tak, że wielkość interkontynentalnych kontenerowców będzie się zwiększać automatycznie aż do osiągnięcia granic technicznych i geograficznych, tak jak to miało miejsce w ciągu ostatnich kilku dekad w przypadku interkontynentalnego transportu suchych i płynnych towarów masowych.

2.11 Międzykontynentalny transport kontenerów z i do portów Europy cechował się gwałtownym wzrostem zwłaszcza przez ostatnie kilka lat. Jedną z konsekwencji nasilającej się globalizacji i powiązanego z nią wzrostu znaczenia Chin jako producenta okazał się wzrost strukturalny północnoeuropejskich portów kontenerowych położonych na linii Hamburg — Le Havre, który na przestrzeni ostatnich lat wynosił ponad 10 % rocznie. Również bardzo szybko rozwijały się porty śródziemnomorskie.

2.12 Duże kontenerowce pochodzące na przykład z Dalekiego Wschodu zawijają jedynie do niektórych portów europejskich. Z jednej strony wynika to z ich wielkości przekraczającej możliwości wielu portów, zaś z drugiej strony z kosztów tych statków, które są tak wysokie, że nie mogą sobie one pozwolić na stratę zbyt długiego czasu w porcie. W Europie największe statki zawijają z reguły do dwóch czy trzech portów śródziemnomorskich i około czterech na północnym zachodzie kontynentu. Z tych dużych portów kontenerowych kontenery są następnie wysyłane do całej Europy, czy to drogą morską przy wykorzystaniu gęstej sieci dostawczej, czy też lądem, przy czym coraz częściej korzysta się z kolei i żeglugi śródlądowej.

⁽³⁾ Niko Wijnolst i.in.: Malacca-Max, The Ultimate Container Carrier, TU Delft 1999.

2.13 Coraz większym problemem w zakresie obsługi tego wzrastającego przepływu kontenerów w terminalach portowych i późniejszym tranzycie staje się jednak, przynajmniej w głównych europejskich portach kontenerowych,⁽⁴⁾ zatłoczenie. Poza działaniami podejmowanymi w samych terminalach portowych w celu rozwiązania tego problemu (m.in. powiększania portów) potrzebne są również efektywne procedury skomunikowania tego transportu z transportem poprzedzającym i następującym, zarówno drogą morską jak i lądową.

2.14 Nowe wymogi bezpieczeństwa stanowią również przedmiot zaniepokojenia portów, które są zainteresowane możliwie jak najbardziej płynnym przebiegiem transportu pomimo wzmoczonych kontroli.

2.15 Biorąc pod uwagę wzrost rozmiarów opisany w punkcie 2.9 i 2.10, dalekomorskie przepływy kontenerowe nie będą się rozprzestrzeniać na inne europejskie porty. Wynika to głównie z takich cech fizycznych jak zbyt mała głębokość toru wodnego, niewystarczająca infrastruktura portowa, zbyt długi czas rejsu czy ładunek niewystarczający dla uzyskania opłacalności zawijania do nowych portów⁽⁵⁾. Sytuacja ta może jednak ewentualnie ulec zmianie, bowiem dynamika gospodarcza może skłonić mniejsze porty do rozwinięcia bardziej intensywnych starań w tym zakresie.

3. Połączenia z płytkim i głębokim lądem

3.1 Większość kontenerów transportowanych do portów europejskich musi zostać z nich wysłana w dalszą drogę. Niektóre z nich kontynuują podróż do innych portów drogą morską na mniejszych statkach. Większość przewożona jest w głąb lądu europejskiego drogami, śródlądowymi szlakami

⁽⁴⁾ Zob.: tabela i mapa kluczowych europejskich portów kontenerowych w załączniku.

⁽⁵⁾ Są to na przykład powody, dla których największe kontenerowce nie zawijają do portów położonych na północy Morza Adriatyckiego, na północy Wielkiej Brytanii, Irlandii czy morza Bałtyckiego. Ładunki z tych obszarów są przewożone przez te statki po uprzednim dostarczeniu ich do portów zdolnych je obsługiwać.

wodnymi czy też kolejną. Oznacza to, że wydajność połączeń wiodących w głąb lądu musi nadążać za rozwojem przewozów kontenerowych. Bez uszczerbku dla transportu drogowego należy w sytuacjach koniecznych uczynić — zgodnie z polityką UE — wszystko co tylko możliwe dla upowszechnienia wykorzystania śródlądowych dróg wodnych, kolei oraz żeglugi kabotażowej/przybrzeżnych statków dostawczych.

3.2 Dlatego też w szczególności wewnątrz europejski transport kabotażowy korzysta ze znacznego wsparcia UE. Do tego dochodzi jeszcze przewidziany w ramach nowych Transeuropejskich Sieci Transportowych program *autostrady morskie*, który wymaga jednak jeszcze dopracowania. Nowe propozycje (z 16.07.2004 r.) przewidują, iż budżet TEN-T wzrośnie do kwoty 20,35 miliarda euro, a program MARCO POLO II obejmie trasy *autostrad morskich* oraz działania mające na celu ograniczenie ruchu; na program ten przewidziano budżet w wysokości do 740 milionów euro.

3.3 Koncepcja *autostrad morskich* została opracowana w Komisji Europejskiej jako dodatek do innych elementów wspieranych w ramach programu sieci transeuropejskich. *Autostrady morskie* stanowią silną i porównywalną alternatywę dla ruchu drogowego w Europie, eliminując niepotrzebne procedury i pozwalając na efektywne łączenie rozmaitych form transportu. Program koncentruje się na ograniczaniu zatłoczenia na europejskich szlakach tranzytowych i na łączeniu peryferyjnych obszarów i państw oraz obszarów wyspiarskich.

3.4 Dla promowania samej żeglugi kabotażowej można poprawić stan portów oraz współpracę między nimi. Kluczem do sukcesu jest wysoka częstotliwość usług pociągająca za sobą dużą wielkość transportowanych ładunków. Potencjał i badania rynkowe mają więc duże znaczenie dla opłacalności szlaków transportu kabotażowego.

3.5 Transport wewnętrzny w ramach UE wymaga również znaczącej uwagi. Wynika to już teraz jasno z europejskiej polityki transportowej, która dotyczy w tym kontekście również odpowiedniej infrastruktury i dąży do zwiększenia wydajności i efektywności poprzez tworzenie wolnego rynku w ramach określonych społecznych warunków ramowych jak na przykład zrównoważonego rozwoju.

3.6 Aby to osiągnąć, wdrożone już zostały i są stosowane odpowiednie przepisy w sektorze transportu drogowego i żeglugi śródlądowej, natomiast w przypadku europejskiego transportu kolejowego proces ten dopiero się rozpoczyna. Przydałby się szybszy postęp w tym zakresie, nie tylko z uwagi na opisany powyżej wzrost w transporcie kontenerowym.

4. Kategorie portów

4.1 W procesie decyzyjnym UE ⁽⁶⁾ rozróżnia się jedynie trzy kategorie portów wchodzących w zakres sieci transeuropejskich:

- a) międzynarodowe porty morskie o rocznym przeładunku towarów nie mniejszym niż 1,5 mln ton bądź ilości pasażerów co najmniej 200.000;
- b) porty morskie o rocznym przeładunku towarów nie mniejszym niż 0,5 mln ton bądź ilości pasażerów od 100.000 do 199.000 oraz wyposażone w infrastrukturę umożliwiającą transport morski bliskiego zasięgu (kabotażowy);
- c) regionalne porty morskie nie wypełniające kryteriów A ani B i położone na wyspach lub w regionach peryferyjnych.

4.2 Rozróżnienie to nie prowadziło dotychczas do znaczących różnic w działaniach podejmowanych względem tych portów. Zaktualizowany wykaz priorytetów w zakresie transeuropejskich sieci transportowych nie wspomina portów, nawet w przypadku priorytetu „*autostrady morskie*”. Poza kilkoma wyjątkami brak jest ze strony organów politycznych oraz przemysłu zainteresowania zastosowaniem bardziej szczegółowych kryteriów dla doboru portów do konkretnego współfinansowania ze strony Unii przeznaczzonego na olbrzymie inwestycje, jakich wymagają dalekomorskie porty kontenerowe, zwłaszcza w zakresie ładunków tranzytowych, które praktycznie nie przyczyniają się do tworzenia wartości dodanej dla samych portów.

EKES popiera niedawny apel Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (która miała miejsce w dniu 20.07.2004 r.) o znalezienie wspólnego mianownika dla pojęć „*autostrada morska*” i „*dostępność*” poprzez włączenie do tej koncepcji również małych i średnich portów.

4.3 W świetle powyższego EKES zwraca się z pilną prośbą do Komisji o zbadanie problemu przepełnienia portów europejskich, w szczególności portów kontenerowych, oraz o zaproponowanie rozwiązań w tym zakresie.

4.4 Niezależnie od tego trwały wzrost stawia wiele wyzwań przed większymi portami kontenerowymi Europy ⁽⁷⁾, które są dość równomiernie rozłożone na wybrzeżu śródziemnomorskim oraz na północnym zachodzie kontynentu i obejmują też porty duże i średnie, które są w znacznej części nie tylko portami czysto kontenerowymi, lecz często również ważnymi portami dla przeładunku towarów masowych i innych drobniocowych. Wyzwania te są następujące:

— Jak szybko można stworzyć dodatkowe zdolności przeładunkowe na morzu i lądzie, spełniające obowiązujące obecnie rygorystyczne przepisy dotyczące poziomu hałasu, ochrony środowiska i bezpieczeństwa zewnętrznego?

⁽⁶⁾ Wytyczne w zakresie sieci transeuropejskich (decyzja nr 1692/96), włączające tych do sieci porty morskie, śródlądowe i terminale wielofunkcyjne.

⁽⁷⁾ Zob. załącznik, wymienione też w przypisie 2.

- W jaki sposób porty mogą dostosować swoją dostępność od strony morza, głębokość nabrzeży i rozmiar infrastruktury transportowej do przyjmowania statków o wielkości powyżej 8.000 TEU?
- W jaki sposób można zapewnić, by połączenia między portami a ich zapleczem w Europie miały wystarczającą pojemność, która zdoła obsłużyć narastający przepływ kontenerów?
- Jak można utrzymać elastyczność procesów logistycznych w portach mimo wzrastającego nasilenia kontroli ze względów bezpieczeństwa?

4.5 Z uwagi na to, że jednym z celów Strategii Lizbońskiej jest utrzymanie konkurencyjności na arenie światowej, w interesie Europy leży podjęcie odpowiednich działań przez przedmiotowe porty w celu sprostania powyższym wyzwaniom. Unia Europejska powinna równocześnie próbować w miarę możliwości wywrzeć tu swój wpływ.

4.6 Porty — szczególnie te, o których jest tutaj mowa — są jednocześnie bramami do UE, co niesie ze sobą implikacje związane z bezpieczeństwem. EKES zwraca w tym kontekście uwagę na swoje wcześniejsze opinie, w których apelował do Komisji o sporządzenie opracowania dotyczącego całkowitych kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa portów oraz o przygotowanie uregulowań unijnych dotyczących finansowania tego rodzaju działań.

4.7 Zajęcie się ze szczególną uwagą dużymi portami kontenerowymi nie jest sprzeczne z promowaniem szlaków żeglugi bliskiego zasięgu i koncepcją *autostrad morskich*. Dokładnie mówiąc, główne porty kontenerowe obsługujące szlaki dalekomorskie są w wielu przypadkach również wiodącymi portami żeglugi kabotażowej. Oprócz tego porty te posiadają niezbędną przepustowość, infrastrukturę oraz zaplecze lądowe, aby być w stanie obsłużyć wystarczającą ilość ładunków i poprzez *autostrady morskie* pomóc we wzroście innych portów żeglugi kabotażowej.

5. Praktyczne działania UE

5.1 Należy podjąć działania zapewniające uzyskanie odpowiedniej efektywności i optymalnego oddziaływania bieżących inwestycji czynionych przez większe porty kontenerowe w celu sprostania wyzwaniom opisanym powyżej w punkcie 4.3 i zapobiegające zaprzepaszczeniu ich przez zniekształcanie konkurencji, złą infrastrukturę lub niewydajną politykę transportową. Uwzględniając bliskie więzi łączące porty kontenerowe i żeglugę kabotażową dzięki przybrzeżnym liniom dostawczym, autostradam morskim i połączeniom z zapleczem, podejście takie będzie miało dalekosiężne skutki i przyniesie korzyści całemu rynkowi transportowemu.

5.2 UE powinna więc przede wszystkim także zapewnić stworzenie dobrego środowiska dla konkurencji, określanego też jako „*level playing-field*”. Porty, rozumiane przede wszystkim

jako podmioty gospodarcze w portach, muszą być w stanie konkurować ze sobą na zasadzie uczciwości. Odnosi się to zarówno do konkurencji wewnątrz, jak i pomiędzy portami morskimi.

5.3 Pewien stopień liberalizacji rynku portów morskich mógłby — w świetle doświadczeń innych sektorów transportu towarowego, które podjęły już takie działania — przynieść korzyści i być dobrym sposobem na zoptymalizowanie dostępnych możliwości ich wykorzystania. Krótko przed upływem swojej kadencji odchodząca Komisja przedłożyła Radzie na wniosek komisarz ds. transportu, pani de Palacio, nową dyrektywę portową w sprawie dostępu do rynku usług portowych. Ponieważ daje to Komitetowi okazję do wydania osobnej, szczegółowej opinii w tej sprawie⁽⁸⁾, kwestie te nie będą poruszane w niniejszej opinii.

5.4 Należy bardziej wyraźnie wyjaśnić, co jest a co nie jest dopuszczalne, zwłaszcza w obszarze pomocy państwowej; na przykład do jakiego stopnia infrastruktura portu morskiego — a ma to bezpośredni związek ze wzrostem rozmiarów statków — może podlegać subsydiom rządowym? Rządy krajowe i władze portowe muszą wiedzieć, jaka jest sytuacja. Potrzebne jest pilne opracowanie wytycznych w sprawie pomocy państwa. Komitet przyjmuje do wiadomości, że Komisja zamierza wydać wytyczne dotyczące pomocy publicznej dla portów i apeluje do Komisji o niezwłoczną realizację tego zamierzenia, niezależnie od wydania dyrektywy portowej.

5.5 Wyteżonej uwagi wymaga również wdrażanie i egzekwowanie przepisów. Przy transpozycji prawodawstwa UE do prawa krajowego powstaje duży margines interpretacji. UE powinna postarać się o jednolite wdrażanie przepisów UE. To samo dotyczy również egzekwowania przepisów i regulacji UE. Jest ono niewystarczające i niekonsekwentne. Istnieją wyraźne różnice interpretacyjne pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie ustawodawstwa związanego z ochroną środowiska, przyrodą i bezpieczeństwem. Konkurencja portów w tych dziedzinach jest niepożądana.

5.6 Aby bardziej wyraźnie przekonać się, w jaki sposób finansowane są porty, niezbędne jest, by ich księgowość była przejrzysta, szczególnie w zakresie przepływów pieniężnych z i do sektora publicznego (władze lokalne, regionalne i krajowe). UE musi opracować efektywne narzędzia zapewniające taką przejrzystość. W swojej opinii z 2001 r.⁽⁹⁾ Komitet wyraził jednoznaczne przekonanie, że „dyrektywa dotycząca przejrzystości”, przy założeniu rozszerzenia jej obowiązywania na wszystkie porty Transeuropejskiej Sieci Transportowej, oraz artykuły Traktatu dotyczące konkurencji oraz pomocy państwa i subwencji jak również odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są wystarczające, by dać Komisji odpowiednie środki interwencji. Jak dotąd nie potwierdziło się to w praktyce.

⁽⁸⁾ Do przedłożonej na początku 2001 roku propozycji, którą Parlament Europejski jako współustawodawca w międzyczasie odrzucił, Komitet przygotował swoją opinię: TEN/075, „Dostęp rynkowy do usług portowych”, Sprawozdawca: Daniel Retureau (Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 122).

⁽⁹⁾ Zob. przypis 7

6. Podsumowanie i wnioski

6.1 Wielkość transportu morskiego wewnątrz, do i z Europy rokrocznie rośnie. Stąd bardzo ważne jest, aby Europa uważnie przyglądała się temu wzrostowi wymiany morskiej i wspierała oraz, gdzie to konieczne, sama podejmowała stosowne działania na wczesnym etapie, by móc odpowiednio zarządzać tym wzrostem.

6.2 Transport morski można podzielić na różne rodzaje i kategorie, m.in. w zależności od: celu podróży (wypoczynek lub interesy); rodzaju trasy (dalekomorski bądź kabotażowy); oraz typu ładunku (transport pasażerski lub towarowy). Transport komercyjny oraz wspomniane kategorie mają szczególny wpływ na rynek wewnętrzny i stanowią temat niniejszej opinii.

6.3 Transport pasażerów drogą morską jest sektorem o dość dużym znaczeniu w UE, przy liczbie pasażerów dochodzącej do 350 milionów. Niemniej jednak — uwzględniając nawet trend wzrostowy i rozwój wielkości statków — UE nie musi poświęcać szczególnej uwagi infrastrukturze tego sektora, w przeciwieństwie do aktualnych trendów rozwojowych. Mimo to należy szczególnie zająć się bezpieczeństwem pasażerów, zwłaszcza na wycieczkowych statkach rejsowych.

6.4 Transport suchych i płynnych ładunków masowych doświadczył w Europie okresu olbrzymiego wzrostu w latach 60 i 70 ubiegłego wieku i wtedy właśnie podjęte zostały odpowiednie działania dostosowujące porty do przyjmowania większych statków. Rynki te są w chwili obecnej już w pełni rozwinięte. Transport konwencjonalnych ładunków drobnicowych w sposób oczywisty znajduje się w trendzie schyłkowym. Usługi transportu ro-ro świadczone są niekiedy wraz z transportem promowym i stanowią również rynek w pełni rozwinięty.

6.5 Transport kontenerowy doświadcza natomiast obecnie bezprecedensowego wzrostu strukturalnego zarówno pod względem wielkości ładunków, jak i rozmiarów statków.

6.6 Coraz większym problemem w zakresie obsługi tego wzrastającego przepływu kontenerów w terminalach portowych i późniejszym tranzycie staje się zatłoczenie. Poza działaniami podejmowanymi w samych terminalach portowych w celu rozwiązania tego problemu (m.in. powiększania portów) potrzebne są również efektywne procedury skomunikowania tego transportu z transportem poprzedzającym i następującym, zarówno drogą morską jak i lądową.

6.7 Biorąc pod uwagę wzrost wielkości, dalekomorskie przepływy kontenerowe z pewnością nie będą się rozprzestrzeniać na inne europejskie porty, co jednak nie oznacza, że dynamika gospodarcza nie może doprowadzić do rozwoju mniejszych portów.

6.8 W świetle powyższego EKES zwraca się z pilną prośbą do Komisji o zbadanie problemu przepełnienia portów europejskich, w szczególności portów kontenerowych, oraz o zaproponowanie rozwiązań w tym zakresie wychodzących poza działania TEN.

6.9 Zakończone sukcesem działania w zakresie zwiększenia wydajności i efektywności w transporcie drogowym, żegludze śródlądowej oraz morskiej zaczynają obejmować również całą europejską sieć kolejową. Potrzebny jest szybszy postęp w tej dziedzinie.

6.10 Aby utrzymać konkurencyjność na arenie światowej, w interesie Europy leży podjęcie odpowiednich działań przez przedmiotowe porty w celu sprostania pojawiającym się wyzwaniom. Unia Europejska powinna równocześnie próbować w miarę możliwości wywrzeć tu swój wpływ. Nie powinno się jednak na razie rozważać propozycji innych mechanizmów wsparcia finansowego dla portów ze strony UE niż te już istniejące. Mimo że akurat w przypadku transportu kontenerowego byłyby one uzasadnione, nie wchodzi one w grę z dzisiejszego punktu widzenia, gdyż ani świat gospodarki ani władze nie są zainteresowane dalej idącym zróżnicowaniem niż podział na kategorie w ramach TEN.

6.11 Porty są jednocześnie bramami do UE, co niesie ze sobą implikacje związane z bezpieczeństwem. EKES apeluje do Komisji, podobnie jak we wcześniejszych swoich opiniach, o sporządzenie opracowania dotyczącego całkowitych kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa portów oraz o przygotowanie uregulowań unijnych dotyczących finansowania tego rodzaju działań.

6.12 Unia Europejska może już teraz stworzyć konkretne przesłanki dla uczciwej konkurencji, wesprzeć pewną liberalizację rynku portów morskich, bardziej jednoznacznie i przejrzysto opracować wytyczne w zakresie pomocy państwa oraz poświęcić szczególną uwagę wdrożeniu i egzekwowaniu obowiązujących przepisów prawnych i wymagać odpowiedniej przejrzystości przepływów pieniężnych.

Bruksela, dn. 16 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady, zmieniającego rozporządzenie (WE) 1260/1999, ustalającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych dotyczących czasu trwania programu PEACE i przydzielenia nowych środków

COM(2004) 631 końcowy

(2005/C 157/26)

Dnia 9 grudnia 2004 r. Komisja zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Biorąc pod uwagę pilny charakter sprawy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na swojej 413 sesji z dnia 15-16 grudnia 2004 r. podjął decyzję o mianowaniu **Johna Simpsona** sprawozdawcą generalnym i przyjął jednomyślnie niniejszą opinię.

1. Wprowadzenie

1.1 Unia Europejska nadzorowała działania pokojowe i działania mające na celu pojednanie w Irlandii Północnej i regionie granicznym Irlandii od roku 1995 poprzez dwa odrębne programy pokojowe — Program Specjalnego Wsparcia dla Pokoju i Pojednania („PEACE I”) 1995/99 i Program Specjalnego Wsparcia dla Pokoju i Pojednania UE („PEACE II”) 2000/04.

1.2 Programy te dostarczyły ponad 100 milionów rocznie kwalifikującemu się regionowi, czyli całości Irlandii Północnej i regionowi granicznemu Irlandii. Oba programy łączy ta sama tematyka i cel — chodzi o postęp w kierunku społeczeństwa żyjącego w pokoju i w kierunku pojednania; oba programy wspierają odbudowę gospodarki i działania w zakresie integracji społecznej; i oba są realizowane przez organy lokalne.

1.3 Program PEACE II przedstawia obecnie wartość 531 milionów euro na pięć lat, czyli 106 milionów euro rocznie. Roczna wartość składnika przypadającego na Irlandię Północną wynosi ok. 85 milionów euro, a na region graniczny — ok. 22 milionów euro. Oba Państwa Członkowskie dostarczają 25 % łącznych środków i gwarantują, że dodatkowe wymogi związane z programem zostaną spełnione.

2. Cel wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady

2.1 Zaleca się przedłużenie programu PEACE II o dwa lata, gdyż nadzieje z roku 1998 związane z postępowaniem politycznym w Irlandii Północnej nie spełniły się w spodziewanym stopniu, a instytucje polityczne nie osiągnęły stabilności. Działania na rzecz pokoju i pojednania w dalszym ciągu są niezwykle ważne.

2.2 W roku 2003 przeprowadzone zostały razem ocena ex post PEACE I i przegląd śródkresowy PEACE II. W ocenie ex post PEACE I zawarty był wniosek, że program odniósł sukces

na polu integracji i pojednania i przyniósł również wymierne korzyści w dziedzinie tworzenia miejsc pracy, szkolenia i rozwoju przedsiębiorczości. Przegląd śródkresowy PEACE II zalecał, aby program przy selekcji projektów w większym stopniu koncentrował się na kryteriach dotyczących pokoju i pojednania i odnotowywał wysoki odsetek projektów łączących różne społeczności. Oba programy miały duże znaczenie, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy i rozwój przedsiębiorczości.

2.3 Przegląd śródkresowy wskazał istotną potrzebę kontynuowania działań pokojowych i zalecił wzmożoną koncentrację na działaniach, które w sposób bezpośredni przyczyniają się do pojednania. Przedłużenie do roku 2006, proponowane przez Komisję, umożliwiłoby realizację zaleceń zawartych w przeglądzie śródkresowym poprzez wspieranie tych istniejących środków w ramach programu, które najbardziej odpowiadają obecnym potrzebom działań w kierunku pojednania.

2.4 Dnia 18 maja 2004 r. premier Wielkiej Brytanii i premier Irlandii napisali do przewodniczącego Komisji list, w którym informowali o osiągnięciach w ramach dwóch finansowanych przez UE programów PEACE i o ich wkładzie do procesu pokojowego w Irlandii Północnej. Zwrócili się z prośbą o przedłużenie programu PEACE II do grudnia 2006 r.

2.5 Dnia 16 czerwca 2004 r. przewodniczący Komisji odpowiedział, że Komisja chętnie podejmie się kontynuacji tych wysiłków. W dniach 17-18 czerwca 2004 r., na prośbę premierów Wielkiej Brytanii i Irlandii, Rada Europejska zajęła się kwestią obecnych trudności na drodze procesu pokojowego w Irlandii Północnej i potwierdziła swoje wsparcie dla wysiłków podejmowanych przez oba rządy w celu ponownego ustanowienia zdecentralizowanych instytucji politycznych. W celu wspierania tych działań Rada Europejska wezwała Komisję do uwzględnienia możliwości, że działania w ramach programu PEACE II będą skoordynowane w czasie z programami funduszy strukturalnych, które dobiegają końca w 2006 r.

2.6 Oznaczałoby to przedłużenie programu PEACE II o dwa dalsze lata.

3. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady

3.1 Dokument COM (2004) 631 (final) jest odpowiedzią Komisji na wniosek Rady. Zaleca się w nim przedłużenie programu PEACE II o dwa lata, do wartości 60 milionów rocznie, z czego 41 milionów euro przeznaczonych ma być na wydatki w Irlandii Północnej, a 19 milionów euro na region graniczny Irlandii. Jest to zgodne z wnioskiem złożonym przez te dwa Państwa Członkowskie we wrześniu 2004 r. po debacie powszechnej.

3.2 W celu realizacji przedłużenia PEACE II i przyznania mu niezbędnych środków finansowych wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniałby rozporządzenie (WE) 1260/1999, w którym zawarte są ogólne ustalenia dotyczące funduszy strukturalnych, łącznie z długością trwania programu PEACE II i całkowitymi rocznymi przydzielonymi środkami aż do roku 2006.

3.3 W celu umożliwienia finansowania tego przedłużenia w ramach budżetu funduszy strukturalnych, proponowane rozporządzenie Rady zmienia zapis o dostępnych do przydzienia środkach w ramach funduszy strukturalnych — ze 195 miliardów euro na 195,1 miliarda euro. Związana z tym kolejna zmiana zwiększa limit dostępnych funduszy strukturalnych przeznaczonych na cel 1 (włączając w to wsparcie przejściowe) ze 135,9 miliarda euro na 136 miliardów euro⁽¹⁾.

3.4 Proponowane rozporządzenie Rady zmienia okres trwania programu PEACE II z 2000-2004 na lata 2000-2006.

4. Podsumowanie

4.1 Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem wkład Unii Europejskiej do budowy pokoju, stabilności i pojednania na wyspie Irlandii.

4.2 Komitet z zainteresowaniem przyjął do wiadomości postępy poczynione od roku 1995, kiedy zatwierdzony został

PEACE I. Komitet przyjął również z zadowoleniem zalecenia dla Komisji uczynione przez organizację odpowiedzialną za realizację i nadzór nad programem PEACE II, Specjalny Organ ds. Programów UE, które powinny usprawnić działanie programu i zwiększyć nacisk na działania na rzecz pojednania.

4.3 Komitet uznaje również, że działania na rzecz pokoju poprzez zaangażowanie ludzi w rozwój ich własnych społeczności jest ciągłym procesem. Komitet z satysfakcją odnotowuje więc pozytywny udział wniesiony w upowszechnianie partnerstwa społecznego i społeczeństwa obywatelskiego przez Lokalne Partnerstwa Strategiczne (*Local Strategy Partnerships — LSP*) utworzone w Irlandii Północnej w wyniku programu PEACE II. Zadowolenie Komitetu budzi powołanie, z jakim LSP nawiązują partnerską współpracę z samorządem lokalnym i innymi organami publicznymi z jednej strony oraz partnerami społecznymi z drugiej. Działalnością tą — wraz z pośredniczącymi podmiotami finansującymi — służą one pojednaniu w łonie społeczeństwa Irlandii Północnej. Komitet wyraża wdzięczność instytucjom Unii Europejskiej za ułatwienie rozwoju tych partnerstw, które mogą służyć za wzór dla społeczeństwa obywatelskiego w innych częściach UE i w innych podzielonych społecznościach w UE.

4.4 Zgodnie z zaleceniami przeglądu śródkresowego programu PEACE II, dotyczącymi większego skupienia się na działaniach bezpośrednio służących pojednaniu, Komitet wyraża nadzieję, że przedłużony program PEACE II wykorzystany zostanie na wspieranie projektów bardziej konkretnie związanych z dążeniem do pokoju i pojednania, mniej natomiast będzie uzależniony od kryteriów czysto ekonomicznych, mających niewielki wpływ na te grupy społeczne, które najbardziej ucierpiały od niepokoju. Komitet życzyłby sobie również, by przedłużenie PEACE II przeznaczono na wspieranie projektów związanych z rasizmem i innymi problemami dotyczącymi imigrantów zarobkowych, którzy próbują skorzystać z dobrodziejstw unijnej polityki swobody przepływu pracowników.

4.5 Komitet opowiada się więc za przyjęciem proponowanego rozporządzenia.

Bruksela, 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Korekta techniczna: projekt rozporządzenia błędnie podaje obecną wartość dla celu 1 jako 135,6 miliarda. We właściwym rozporządzeniu 1260/1999, art. 7, mowa jest o 135,9 miliarda.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z racji przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji

COM(2004) 592 końcowy -2004/0202 (COD)

(2005/C 157/27)

Dnia 10 grudnia 2004 r. Rada zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Z uwagi na pilność prac Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na swojej 413 sesji plenarnej z 15-16 grudnia 2004 r. zdecydował wyznaczyć **Janosa Tótha** na głównego sprawozdawcę i jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Komitet pochwała inicjatywę Komisji, aby zmienić rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z racji przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji.

1.1 Komitet radzi Komisji, aby po kolei w każdym państwie przeprowadzić kontrolę Załącznika I, Załącznika II i Załącznika

III do rozporządzenia WE nr 1059/2003 w celu zapewnienia właściwego stosowania terminologii i języka Państw Członkowskich w zakresie NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 oraz istniejących i mniejszych jednostek administracyjnych.

2. Komitet jest zdania, iż działanie to pomoże włączyć klasyfikację jednostek terytorialnych w nowych Państwach Członkowskich do wspólnotowej klasyfikacji statystycznej.

Bruksela, 16 grudnia 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Sekcji ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa w sprawie relacji międzypokoleniowych

(2005/C 157/28)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie relacji międzypokoleniowych.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 25 listopada 2004 r. (sprawozdawca: Jean-Michel BLOCH-LAINÉ).

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 2, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. PREAMBUŁA

1.1 Ułożenie relacji międzypokoleniowych⁽¹⁾ jest w sposób oczywisty jednym z podstawowych czynników determinujących poziom spójności wszystkich społeczeństw, a więc i naszych, a w konsekwencji również i spójności kształtującej się wciąż całości geopolitycznej, jaką stanowi Unia.

1.2 Cechą charakterystyczną narodów europejskich jest starzenie się ich populacji. Zjawisko to oddziałuje na nie w sposób bardzo wyraźny i stawia przed nimi złożone wyzwania, które muszą one właściwie oszacować i podjąć w sposób możliwie precyzyjny i dalekowzroczny, nad którymi muszą zapanować w sposób możliwie uporządkowany i z odpowiednim wyprzedzeniem. Powinny one określić i wdrożyć działania, które można objąć nazwą „polityki pokoleniowej”⁽²⁾; chodzi tu nie o działania jednorazowe, punktowe i izolowane, lecz o ogólną, globalną i systemową strategię służącą w długofalowej perspektywie porozumieniu i solidarności między coraz liczniejszymi pokoleniami współistniejącymi ze sobą w ramach tego samego społeczeństwa.

1.3 Analiza obecnej sytuacji — niezależnie od specyfiki narodowej — nasuwa przekonanie, że do celu tego jest daleko. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że problem ten ma kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy i zamierza na stałe uwzględnić go w swych rozważaniach i w programie swych przyszłych prac.

Takie jest znaczenie i uzasadnienie niniejszej opinii, która ma na celu:

- przypomnienie szeregu stwierdzeń i przemysłów (część 2);
- przedstawienie pewnych wytycznych i zaleceń (część 3).

2. STWIERDZENIA I PRZEMYŚLENIA

2.1 Nikt nie powinien poczuć się urażony, jeśli sformułujemy następujące twierdzenie: podczas minionego półwiecza nasze państwa i ich wspólne instytucje nie wykorzystały w

sposób optymalny narzędzi i technik prognostycznych, bezprecedensowego arsenału udostępnionego im jako narzędzie koncipowania i realizowania polityki w omawianej dziedzinie w sposób jak najbardziej dostosowany do stopnia złożoności problemu.

2.1.1 Oczywiście, przedstawiając taki osąd należy wystrzegać się trzech skrajności:

2.1.1.1 Jedną z nich byłoby stwierdzenie, że precyzyjne prognozowanie to rzecz bardzo łatwa, co jest nieprawdą: owszem, osiągnięcia demografii pozwalają dzięki sprawdzonym metodom na zarysowanie wyraźnych tendencji w średniej i długiej perspektywie. Jednakże tak nakreślone prognozy mogą, jak powszechnie wiadomo, zmieniać się pod wpływem charakterystycznych się wysokim stopniem przypadkowości zmiennych ekonomicznych, socjologicznych i politycznych. Tak więc na przykład, jeśli współczynniki urodzeń i zgonów oraz przepływy migracyjne cechują się właściwymi sobie wahaniami, to zależą one także od takich zewnętrznych, ubocznych czynników, jak wzrost lub spowolnienie gospodarcze, brak bezpieczeństwa społecznego, ewolucja obyczajów, otoczenie polityczne i stopień zaufania obywateli do tego, co niesie im przyszłość. Co więcej, korzystając z danych demograficznych, eksperci opierają swoje główne hipotezy na wartościach średnich. Wartości te zaś różnią się w zależności od ekspertów, którzy je ustalają.

2.1.1.2 Drugą skrajnością byłoby niedoceniać oświeconych, długofalowych programów oraz sukcesów osiągniętych od pięćdziesięciu lat w dziedzinie zdrowia, ochrony socjalnej, solidarności, kształcenia, wyposażenia i infrastruktury, zagospodarowania przestrzennego, dialogu społecznego, życia stowarzyszeniowego itp.

2.1.1.3 Trzecia skrajność to pomniejszanie znaczenia kolejnych obiecujących, nowatorskich perspektywicznych inicjatyw realizowanych bądź inicjowanych przez Radę, Parlament Europejski i Komisję w wielu dziedzinach.

⁽¹⁾ Stosunki te rozpatrywane tu będą z wielu punktów widzenia — gospodarczego, społecznego, kulturalnego i politycznego.

⁽²⁾ Wyrażenie to (w oryginale francuskim *politique des âges de la vie* — przyp. tłum.) zapożyczono z raportu autorstwa Jeana Billeta przedstawionego francuskiej Radzie Społeczno-Gospodarczej w 2004 r.

2.1.2 Jednakże od zakończenia drugiej wojny światowej zaznaczał się brak przenikliwości i dalekowzroczności w odniesieniu do niektórych społecznie niebezpiecznych skutków starzenia się społeczeństw w naszych krajach. To zjawisko demograficzne wynika z połączenia dwóch tendencji przewidywanych i sygnalizowanych od dość długiego czasu: zwiększenia się długości życia oraz spadku liczby urodzeń. Nieunikniony charakter tych zjawisk, niezależnie od rozbieżności i subtelnych różnic diagnoz między ekspertami zajmującymi się prognostyką, nigdy nie był podawany w wątpliwość.

2.1.3 Nie zamykając oczu na rzeczywistość, nie można zaprzeczyć, że pojawiło się wiele niedociągnięć, przeoczeń i błędów przy prognozowaniu obecnego, utrwalonego i wymagającego natychmiastowych działań, stanu rzeczy — faktu coraz częstszej koegzystencji w państwach Unii trzech, czy nawet czterech, a już nie tylko dwóch pokoleń.

2.1.4 Dziedziny, w których wystąpiły takie luki w dostosowaniu, są niestety liczne. Między innymi można tu przytoczyć następujące przykłady:

— Finansowanie emerytur: w wielu Państwach Członkowskich, delikatnie mówiąc, problem ten był zbyt długo odkładany; został podjęty zbyt późno, pośpiesznie, w warunkach konfliktu, którego wcześniej można było uniknąć.

— Rola i wkład coraz liczniejszych grup wiekowych w funkcjonowanie przedsiębiorstw i administracji: doraźne środki podejmowane w celu rozwiązania problemów kadrowych i zmniejszenia kosztów eksploatacji nie uwzględniały w wystarczającym stopniu „szkód ubocznych” oraz niepożądanych efektów działań krótkofalowych.

— Kształcenie ustawiczne: zbyt często tu i ówdzie ignorowano obawy pracowników „starszych” związane z wydłużeniem okresu aktywności zawodowej.

— Urbanistyka, mieszkalnictwo, lokalizacja obiektów użyteczności publicznej i handlowych: w dominujących koncepcjach w tych dziedzinach często nie uwzględniano specyficznych potrzeb najmłodszych, najstarszych, rodzin pozostających razem czy rozdzielonych.

— Przekazywanie dziedzictwa materialnego: przepisy prawne i fiskalne praktycznie nie zostały przemyślane i dostosowane do rozwoju demograficznego.

— Stosunki między światem akademickim a światem pracy: w dziedzinie tej nieliczne państwa poszły naprzód o wiele wyraźniej niż większość, która odnotowuje opóźnienia.

— Zachowanie, docenianie, wykorzystanie i dzielenie się nabytym doświadczeniem i pamięcią: postęp technologiczny, nowe trendy w zarządzaniu i swoisty kult młodości nie pozwalały zwrócić wystarczającej uwagi na ryzyko roztrwonienia wiedzy, umiejętności, doświadczenia i pamięci.

— Kultura: być może zbyt gorliwie⁽¹⁾ nadaje się rozgłos nowym trendom w kulturze, nie dbając dostatecznie o odróżnienie tych, które wynikają z przemijającej mody, od tych, które stanowią trwałe osiągnięcie. Godzimy się na amnezję, pogardę, lęk, odrzucenie, a tym samym i na segregację pokoleń.

2.1.5 Użyteczność wskaźników socjalnych (ang. *welfare indicators*): EKES pozytywnie ocenia wyniki prac zajmującej się wskaźnikami podkomisji komitetu koordynacyjnego ds. ochrony socjalnej, w szczególności przedstawienie definicji proponowanych wskaźników (lub uściślenie definicji już istniejących); umożliwi to obecnie rozbitcie wskaźników na grupy wiekowe, w szczególności wskaźników dotyczących zagrożenia ubóstwem. Komitet podkreśla konieczność kontynuowania tych prac, szczególnie pod kątem uzupełnienia i utrwalenia zestawu wskaźników, który pozwoli na lepszą ocenę sytuacji poszczególnych grup wiekowych zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym.

3. WYTYCZNE I ZALECENIA

3.1 Dlaczego w ostatnich dziesięcioleciach tak często pomijano milczeniem te realne i ważne kwestie? Jest to ważny i obszerny temat do refleksji socjologicznej i politycznej; nie tu miejsce na jego powierzchowne omawianie. Tak czy inaczej, EKES wyraża silne przekonanie, że jako organ konsultacyjny w mniejszym stopniu podlega presji i wymogom chwili bieżącej. Różnorodność jego członków, ich nawyk swobodnej i długofalowej współpracy, wymiany doświadczeń, wiedzy, informacji, dzielenia się troskami, pomysłami i ocenami, ich umiejętność proponowania odpowiednich metod, ich zakorzenienie i zaangażowanie w to, co określa się mianem „demokracji uczestniczącej” — wszystkie te potencjalne atuty i umiejętności otwierają przed Komitetem pole do działania w dziedzinach, którymi ma on zarazem możliwość i obowiązek się zająć. Przykładem takiej dziedziny są relacje międzypokoleniowe.

3.1.1 Zabierając głos w tak złożonej kwestii, należy zachować ostrożność i przytomność umysłu:

3.1.1.1 EKES musi dbać o to, by nie przekraczać granic swoich kompetencji i nie wyznaczać sobie celów przekraczających możliwości lub sprzecznych ze statutowymi zadaniami.

⁽¹⁾ Niekiedy kierując się względami czysto komercyjnymi.

3.1.1.2 Prognozowania (ang. *foresight*) nie należy utożsamiać ani z planowaniem, ani z futurologią.

3.1.1.3 Największe autorytety naukowe chętnie przypominają, że ich wiedza nie jest niczym innym, jak ciągiem błędnych teorii oczekujących na obalenie. Ekonomia — a tym bardziej socjologia — nie są naukami ścisłymi. Trudno zatem oczekiwać, że w formułowaniu prognoz społeczno-gospodarczych uda się uniknąć pomyłek.

3.1.1.4 Pośród wielu aspektów dziedziny relacji międzypokoleniowych część wymaga obecnie działań naprawczych; inne potrzebują zmiany kierunku, podczas gdy jeszcze inne domagają szeroko zakrojonych działań badawczych i wynalazczych. Ważne jest właściwe określenie wszystkich tych kategorii, rozróżnienie ich oraz, w każdym wypadku, unikanie niebezpiecznych lub jałowych utopii.

3.1.2 W celu osiągnięcia swoich celów w tej dziedzinie Komitet postanowił możliwie ściśle współpracować z instytucjami UE — Radą, Parlamentem i Komisją. Do podjęcia takiej decyzji skłoniły go argumenty wyłuszczone powyżej w punktach 2.1.1.3 i 3.1.2, wola przestrzegania zarówno litery, jak i ducha dokumentów instytucji UE oraz po prostu zdrowy rozsądek.

3.1.2.1 Problematyka relacji międzypokoleniowych jest szczególnie bogata. Na pierwszym etapie analizy można co najwyżej sporządzić ogólny jej zarys.

3.1.2.2 Komitet postanowił w niniejszej, pierwszej opinii zwrócić uwagę instytucji unijnych na listę tematów do refleksji, które mógłby on podjąć razem z nimi, jeśli tego pragnęły, w ramach wspólnie ustalonych procedur, pozwalających na koordynację działań w tych kwestiach. Lista ta obejmuje następujące zagadnienia (nie są tu one uszeregowane według ważności):

- zakres, znaczenie i ograniczenia roli i odpowiedzialności rodziny w przyszłym porządku społecznym — dzieci, dorośli, rodziców czy dziadków;
- dostęp kobiet do rynku pracy oraz publicznych placówek zapewniających opiekę nad dziećmi;
- samotność i izolacja w społeczeństwach europejskich — osoby starsze⁽¹⁾, młodzież społecznie upośledzona, ubóstwo dzieci;
- kontrakty i solidarność międzypokoleniowa: jak znaleźć słuszne — tj. uwzględniające przyszłościową perspektywę — rozwiązania społeczne i polityczne wobec presji

(¹) Por. m.in. opinia EKES w sprawie: „Siódmy Ramowy Program Badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi – jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne”, sprawozdawca – Renate HEINISCH, CESE 1206/2004, wrzesień 2004 r.

bieżących okoliczności oraz faktu, że przyszłe pokolenia nie mogą same bronić swych interesów;

- planowanie miast i formy budownictwa mieszkaniowego a relacje międzypokoleniowe: jak się okazuje, wdrażane w ostatnich latach koncepcje i decyzje w dziedzinie urbanistyki i gospodarki mieszkaniowej często nie uwzględniały pojawienia się istotnych potrzeb poszczególnych pokoleń. Chodzi tu między innymi o problemy stwarzane przez:
 - (pozytywny) rozwój niezależności mieszkaniowej osób starszych oraz ich relacji z młodszymi pokoleniami — dziećmi i młodzieżą;
 - wymuszone koniecznością współdzielenie przez samotnych młodych dorosłych (studentów, młodych pracowników) mieszkań rodzinnych, nie przeznaczonych do tego celu;
 - zakwaterowanie tzw. „trudnych” rodzin w warunkach innych niż izolujące i tymczasowe.
- możliwości i konieczność odegrania pozytywnej roli przez „demokrację uczestniczącą” w kształtowaniu relacji międzypokoleniowych.

3.2 Komitet postanowił, że w niedalekiej przyszłości z większą precyzją przywoła w formie sugestii dwa aspekty ogólnego tematu, nadające się także do wspólnej refleksji z instytucjami Unii, o ile wyrażą one na to zgodę.

3.2.1 **Długość okresu aktywności zawodowej** — to jedna z kwestii najlepiej ilustrujących brak jasności widzenia i krótkowzroczność państw europejskich w zakresie wyzwań stwarzanych przez dawno temu przewidziany proces starzenia się społeczeństw.

3.2.1.1 Skrócenie czasu trwania kariery zawodowej prowadzi do utraty potencjału gospodarczego, społecznego i kulturowego. Nie przyniosło ono spodziewanych efektów w dziedzinie podziału pracy i wzrostu zatrudnienia wśród młodzieży. W wielu krajach było natomiast postrzegane i wykorzystywane jako środek obliczony na krótką metę.

3.2.1.2 Uprzedzenia i przesady doprowadziły do tego, że zarówno wśród osób podejmujących decyzje polityczne, jak przedsiębiorców oraz w opinii publicznej, panuje niesłuszne przekonanie, że starsi pracownicy są niezdolni do przystosowania się do rozwoju techniki produkcji czy metod zarządzania i hamują postęp wydajności.

3.2.1.3 Jednakże od wielu lat formułowano stosowne analizy, przestrogi, trafne zalecenia. Należy tu podkreślić przede wszystkim dalekowzroczność, ciągłość i jakość prac Komisji w tej trudnej kwestii. Należy również przywołać odpowiednie prace prowadzone przez OECD i wiele instytucji badawczych, organizacji zawodowych oraz przez rady społeczno-gospodarcze różnych państw.

3.2.1.4 Cała gama działań, które należy podjąć w celu odwrócenia niekorzystnej tendencji, jest już dzisiaj dobrze opracowana i znana: zapewnić większą zdolność do zatrudnienia wśród starszych pracowników poprzez udoskonalenie metod kształcenia ustawicznego; poprawić jakość miejsc pracy oraz bardziej uelastyczyć godziny pracy w celu zapewnienia większej równowagi między pracą a życiem prywatnym; dążyć w przedsiębiorstwach i administracji do zatrudniania personelu w różnym wieku; podnieść samoocenę najstarszych pracowników; wzmocnić działania na rzecz ochrony ich zdrowia; zapewnić, w dłuższym okresie, lepsze planowanie kariery; tworzyć zachęty poprzez system emerytalny i podatkowy.

3.2.1.5 Rada Unii Europejskiej m.in. w Lizbonie i Sztokholmie wezwała do działań zachęcających europejskie społeczeństwo do wydłużania okresu aktywności zawodowej na zasadzie dobrowolnego wyboru.

3.2.1.6 W większości krajów — poza nielicznymi wyjątkami — sytuacja wygląda jednak zgoła inaczej:

— istnieją aspekty systemu podatkowego i systemu ochrony socjalnej oraz umów zbiorowych obowiązujących w poszczególnych firmach lub na szczeblu krajowym, które, *explicite* czy *implicite*, w dużym stopniu sprzyjają wcześniejszej emeryturze;

— deklaracje i zamiary wyrażane na posiedzeniach Rady w praktyce nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w samych Państwach Członkowskich.

3.2.1.7 Panuje powszechna zgoda co do tego, że odwrócenie tendencji i zmiana bieżących praktyk nie dokonają się cudownie z dnia na dzień.

Rzeczywiście, z powodu siły przyzwyczajenia, różnorodności typów, wielkości i „kultur” przedsiębiorstw i administracji, z powodu normalnych i usprawiedliwionych trudności w dialogu społecznym na taki temat, gdzie nie można — chyba że za cenę kompletnej porażki — głosić po prostu zniesienia osiągnięć społecznych, pożądany rozwój sytuacji zakłada wdrożenie dość złożonych strategii globalnych. Przemiana taka może się dokonać tylko w dłuższej perspektywie. Jest to kolejny powód, żeby nie tracić czasu i bezzwłocznie opracować i wdrożyć takie strategie.

3.2.2 **Komitet wzywa instytucje odpowiedzialne w Unii za podejmowanie decyzji politycznych** — to jest Parlament i Radę — do zaangażowania się w sposób bardziej jasny, konkretny i czynny w państwach, które je wybrały lub mianowały, na rzecz większej zgodności między słowami a czynami. Powinno to — we wspólnym interesie Unii Europejskiej, która postawiła sobie za cel stanie się przodującą gospodarką świata — prowadzić je do:

— zlokalizowania w obowiązujących w danych państwach systemach prawnych lub systemach umów, przepisów, które jednoznacznie lub w sposób zawołowany stają na przeszkodzie dobrowolnemu przedłużaniu okresu aktywności zawodowej;

— upowszechniania — skuteczniejszego i w szerszym zakresie niż to ma miejsce dzisiaj — sensownych zaleceń Komisji oraz do szybszego, bardziej zdecydowanego wdrażania jej dyrektyw;

— prowadzenia działań informacyjnych, zachęcających i perswazyjnych, skierowanych do osób podejmujących decyzje oraz partnerów gospodarczych i społecznych, lepszych kontaktów z mediami w ich krajach.

3.2.3 **Przywrócić równowagę między poszczególnymi grupami wiekowymi Europy:** wystarczy tu jedynie wspomnieć niezwykle alarmujące perspektywy zarysowane w wielu badaniach naukowych dotyczących do wpływu spadku płodności i liczby urodzeń na demografię Unii Europejskiej: niewystarczające odnawianie pokoleń, którego na pewno nie zrekomensuje przyrost wynikający z imigracji powoduje tylko osłabianie pozycji Europy w świecie, zaś w samej Europie — prowadzi do trudności gospodarczych i finansowych oraz ryzyka niepożądanych podziałów i konfliktów między generacjami.

3.2.3.1 Jeśli założyć, że przywrócenie równowagi między grupami wiekowymi w państwach europejskich powinno stanowić cel długofalowy, wynika z tego, że Unia Europejska powinna przedsięwziąć zakrojone na szerszą skalę działania na rzecz zwiększenia współczynnika urodzeń w państwach wchodzących w jej skład i, w tym celu, zwrócić większą uwagę na politykę prorodziną w Państwach Członkowskich. Nie można by wtedy zarzucić Unii braku zainteresowania sprawami rodziny: Europejska Rada Ministrów wielokrotnie składała propozycje w zakresie polityki rodzinnej. Jednak wytyczne formułowane na szczeblu unijnym pozostają fragmentaryczne i są obliczone na cele, które, chociaż usprawiedliwione i interesujące, są bardzo ograniczone⁽¹⁾.

3.2.3.2 Większe i lepsze zaangażowanie w takiej dziedzinie nie będzie oczywiście łatwe: polityka prowadzona przez Państwa Członkowskie jest niezwykle zróżnicowana; polityka pronatalna jest bardzo kosztowna; ostatecznie zaś, zarówno wśród ekspertów, jak i wśród osób podejmujących decyzje, występują silne różnice poglądów co do oceny efektywności i wydajności takiej polityki. EKES ocenia jednak, że rozważania takie, mimo swojej wagi, nie mogą uzasadniać utrzymującego się braku zainteresowania instytucji europejskich.

⁽¹⁾ Rodziny w trudnym położeniu; opieka nad dziećmi; urlop macierzyński i wychowawczy itd.

3.2.3.3 Komitet uważa za pożądane, aby instytucje te określiły w omawianej dziedzinie rzeczywistą strategię uwzględniającą liczne wymiary zagadnienia, zaś w szczególności aby zachęcały Państwa Członkowskie do prowadzenia polityki prorodzinnej mającej za zadanie przywrócenie na dłuższą metę równowagi pomiędzy grupami wiekowymi w Państwach Członkowskich Unii.

3.2.3.4 EKES jest gotów i pragnąłby tylko współpracować, czynnie i w miarę swoich możliwości, w działaniach, których wymagałyby takie kroki, gdyby zostały podjęte.

4. WNIOSKI

4.1 Społeczeństwa Europy oraz budowane przez nie wspólnie społeczeństwo europejskie stoją i stawać będą w obliczu ryzyka podziałów na gruncie społecznym, politycznym, etnicznym i kulturowym. Należy dołożyć wszelkich starań, aby nie dołączyły się do nich groźby konfliktów międzypokoleniowych.

4.2 Problemy powstające na gruncie relacji międzypokoleniowych siłą rzeczy mają charakter długofalowy. Taki sam charakter winny też mieć poszukiwane rozwiązania.

4.3 Wielorakość i złożoność związanych z poszczególnymi sektorami aspektów, które należy uwzględnić w podejściu do tego zagadnienia, nie zwalnia z obowiązku opracowywania i wdrażania z odpowiednim wyprzedzeniem globalnych i systemowych rozwiązań; w tej dziedzinie bowiem, jak i w wielu innych, realia nie są od siebie niezależne, nie dają się rozpatrywać osobno. Podkreślić trzeba również, że właściwe podejście do zagadnień relacji międzypokoleniowych przyniesie wymierne, pozytywne efekty ekonomiczne.

4.4 Niewątpliwie w pewnych kwestiach pośpiech nie jest wskazany; nie należy również — rzecz jasna — naruszać reguł wynikających z zasady pomocniczości; wolno jednak liczyć na to, że ani sama Unia Europejska, ani Państwa Członkowskie nie będą w swych działaniach kierować się kunktatorstwem ani minimalizmem.

4.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przywiązuje dużą wagę do tej tematyki, która — choć wyraźnie zaczyna skupiać na sobie coraz więcej uwagi — ciągle jeszcze nie zyskała należnego miejsca w świadomości politycznej państw i Unii.

4.6 Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na następujące wyzwanie: przyczynić się do zwiększenia stopnia konsultacji w tej istotnej kwestii, która wymaga skoordynowanych i długofalowych działań wielu podmiotów, oparcia się presji krótkofalowych interesów, stałego, konstruktywnego zaangażowania. Celem jest stopniowe wypracowanie **nowego paktu między pokoleniami na obszarze Unii Europejskiej** ⁽¹⁾.

4.7 Niniejsza opinia bynajmniej nie jest ostatecznym dokumentem. Nie rości sobie pretensji do przedstawiania gotowych rozwiązań. Proponuje natomiast powzięcie długofalowego projektu, który potrwa przez pewien czas.

4.8 Na obecnym etapie Komitet postuluje zorganizowanie w realnym terminie publicznej debaty na ten tak obszerny temat. W konferencji takiej mogliby wziąć udział między innymi decydenci polityczni, przedstawiciele instytucji europejskich, reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego oraz eksperci. Komitet jest gotów podjąć i zrealizować taką inicjatywę.

4.9 Swe prace w tej obszernej dziedzinie Komitet może i musi prowadzić w nieustannej ścisłej współpracy z instytucjami Unii.

Bruksela, 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Warto przypomnieć, że interesujący w tym kontekście jest raport grupy wysokiego szczebla z maja 2004 r. na temat przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie koegzystencji upraw zmodyfikowanych genetycznie z uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi

(2005/C 157/29)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgodnie z artykułem 29 ust. 2 swojego regulaminu wewnętrznego podjął decyzję o sporządzeniu opinii w następującej sprawie: Koegzystencja upraw zmodyfikowanych genetycznie z uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Bernd Voss**.

Na swojej 413 sesji plenarnej 15/16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia 2004 r.) stosunkiem głosów 47 do 13, przy 4 głosach wstrzymujących się Komitet przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa za konieczne opracowanie i spisanie przepisów dotyczących koegzystencji upraw zmodyfikowanych genetycznie z uprawami tradycyjnymi, ekologicznymi i innymi. Przepisy te muszą być trwałe, pewne prawnie i możliwe do zastosowania w praktyce i muszą mieć zastosowanie w całym sektorze żywności i do produktów z rolnictwa, rybołówstwa i leśnictwa, w tym produktów przeznaczonych do celów farmaceutycznych, do celów badań i celów nie związanych z żywieniem.

1.2 Komisja, po pierwsze, chciałaby pozostawić istotne aspekty tej koegzystencji w gestii prawodawstwa krajowego, a po drugie, zamierza podjąć zagadnienie przypadkowej lub technicznie niemożliwej do uniknięcia obecności organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) w materiale siewnym nie-GMO, które to zagadnienie jest podstawowe dla przyszłości koegzystencji, za pomocą procedury komitologii na mocy Dyrektywy 2000/18 i dyrektyw dotyczących marketingu materiału siewnego. Z tego względu wskazane jest przyłączenie się do debaty dotyczącej tych zagadnień poprzez sporządzenie opinii z własnej inicjatywy przy szczególnym uwzględnieniu związanych z nimi kwestii gospodarczych i społecznych i przedstawienie opinii w ich sprawie Radzie, Komisji i Parlamentowi.

1.3 Cel niniejszej opinii z własnej inicjatywy jest dwojaki: po pierwsze, chodzi o udzielenie informacji na temat najważniejszych aspektów koegzystencji; po drugie, o przedstawienie propozycji co do tego, który z tych aspektów, zdaniem EKES, powinien pozostać w gestii prawodawstwa europejskiego, a który — prawodawstwa krajowego oraz jakie praktyczne kroki będą w tej sprawie wymagane, szczególnie w rolnictwie.

1.4 Ponieważ Komisja zakończyła moratorium na dopuszczenie do obrotu GMO jako środkami spożywczymi, które obowiązuje od 1998 r. ⁽¹⁾ i zamierza następnie podjąć decyzje

w sprawie dopuszczenia do upraw GMO, niezwykle istotne jest opracowanie praktycznych ram koegzystencji.

2. Ogólne uwagi wstępne i ustalenia dotyczące pojęć

2.1 Ze względu na dopuszczenie do obrotu organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO):

- do celów upraw roślinnych i mikrobiologicznych oraz hodowli zwierząt;
- do celów badawczych;
- jako środki żywnościowe i paszę;
- jako surowiec do innych celów, w tym upraw dla produkcji farmaceutycznej;
- do celów interwencji w środowisko naturalne (np. do rozkładu zanieczyszczeń);
- jako środek pomocniczy w rolnictwie i leśnictwie (np. w celu walki z pasożytami i chwastami)

pojawia się konieczność ustalenia praktycznych przepisów związanych z wdrożeniem procesu wprowadzenia na rynek i obchodzenia się z tymi produktami w środkach spożywczych, paszy i w środowisku naturalnym.

2.2 Na szczeblu europejskim uregulowano już następujące zagadnienia:

- ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem ⁽²⁾

⁽¹⁾ Komunikat dotyczący debaty orientacyjnej w sprawie Organizmów Modyfikowanych Genetycznie i zagadnień pokrewnych. Brak wersji polskiej, wersja angielska - http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/118|0|RAPID&lg=EN
Dopuszczenia GMO w prawie UE - sytuacja obecna. http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_stand_gvo_28_01_04.pdf
Pytania i odpowiedzi dotyczące uregulowań kwestii GMO w UE. Brak wersji polskiej, wersja niemiecka: http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_fragen_antworten_28_01_04.pdf

⁽²⁾ Dyrektywa 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie
Dz.U. L 106 z 17.4.2001, str. 1.

- zezwolenia,
- wymagania dotyczące etykietowania żywności i paszy ⁽¹⁾
- możliwość śledzenia ⁽²⁾i
- transport nadgraniczny poza terytorium Wspólnoty Europejskiej (wprowadzenie w życie Międzynarodowego protokołu o bezpieczeństwie biologicznym z Kartagenu) ⁽³⁾

2.3 Na szczeblu europejskim nie są jeszcze uregulowane następujące zagadnienia:

- wymagania odnośnie etykiet dla materiału siewnego i materiału reprodukcyjnego; Komisja obecnie przygotowuje odnośną propozycję ⁽⁴⁾ i
- praktyczne zasady postępowania w związku z konsekwencjami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi wprowadzenia GMO ⁽⁵⁾; parlamenty i rządy Państw Członkowskich obecnie zajmują się tym zagadnieniem w ramach wprowadzania w życie dyrektywy 2001/18 i pracy nad prawodawstwem krajowym związanym z uprawniami i towarzyszącą im odpowiedzialnością cywilną.

2.4 Istniejące prawodawstwo unijne stwierdza, że GMO wymagają szczególnej oceny ryzyka, zarządzania ryzykiem i etykietowania oraz możliwości śledzenia w ciągu całego cyklu życia. Opiera się na założeniu, że jest możliwe całkowite powstrzymanie się od pasywnego i aktywnego używania GMO i całkowicie zabrania używania GMO w rolnictwie ekologicznym i żywności ekologicznej (za wyjątkiem niektórych produktów weterynaryjnych). W indywidualnych przypadkach przewiduje również możliwość uzależnienia dopuszczenia GMO na rynek w konkretnych dziedzinach od specjalnych warunków, jak również całkowitego ich zakazania.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz.U. L 268 z 18.10.2003, str. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz.U. L 268 z 18.10.2003, str. 24.

Rozporządzenie (WE) 65/2004 Komisji z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie systemu opracowania i przyznawania niepowtarzalnych znaków rozpoznawczych organizmom zmodyfikowanym genetycznie (tłumaczenie własne) Brak wersji polskiej, wersja angielska: Dz.U. L 10 z 16.1.2004, str. 5.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz.U. L 287 z 5.11.2003, str. 1.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, wrzesień 2003, Pytania i odpowiedzi dotyczące GMO w materiale siewnym. Brak wersji polskiej, wersja angielska - http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt>&doc=IP/04/118|0|RAPID&lg=EN

⁽⁵⁾ Komisarz Fischler, marzec 2003: Komunikat do Komisji w sprawie koegzystencji upraw zmodyfikowanych genetycznie, konwencjonalnych i organicznych. Brak wersji polskiej, wersja angielska: <http://www.seedquest.com/News/releases/2003/march/5420.htm>

2.5 GMO to żywe organizmy, zdolne do reprodukcji i rozprzestrzeniania się w środowisku naturalnym. Systemy biologiczne, do których mają one zostać wprowadzone, i z których mogą być później łatwo usunięte, nie mogą być ani hermetycznie podzielone, ani w podobny sposób kontrolowane w taki sposób, jak to jest możliwe w zamkniętych obiektach naukowych, przemysłowych lub rzemieślniczych. Biosfera to zasadniczo połączony globalnie, otwarty system, o prawach rządzących którym nasza obecna wiedza jest jeszcze ograniczona i który nie w pełni kontrolujemy.

2.6 Z tego względu prawodawcy unijni w dziedzinie GMO przyjęli zasadę ostrożności wraz z zasadą rozpatrywania indywidualnych przypadków. Jednocześnie za niezwykle istotne uznali przejrzystość i możliwość wyboru w odniesieniu do użytkowania GMO.

2.7 Działania te mają miejsce w atmosferze sceptycyzmu i niechęci wobec GMO reprezentowanych przez większość obywateli UE. Dotyczy to GMO w rolnictwie, leśnictwie, żywności i paszy.

2.8 Koegzystencja rolnictwa i innych form wykorzystania ziemi w sytuacji stosowania i niestosowania GMO ma w związku z tym wpływ na następujące dziedziny:

- rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo, w tym zarządzanie własnością ziemską;
- całość sektora żywności (przetwarzanie, handel, gastronomia);
- regionalne i lokalne zagospodarowanie ziemi i rozwój gospodarczy;
- ochrona konsumenta i
- ochrona środowiska

w ramach czasowych i przestrzennych odpowiadających każdej z wymienionych dziedzin.

2.9 Komisja Europejska w niewiążących opiniach dotychczas zawęzła znaczenie koegzystencji do ściśle gospodarczych aspektów współistnienia obok siebie różnych form rolnictwa. Według niej regulacja tych aspektów powinna być pozostawiona w dużej mierze poszczególnym Państwom Członkowskim. To stanowisko wywołuje jednak kontrowersje w Radzie Ministrów i zostało skrytykowane przez Parlament Europejski ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Uchwała Parlamentu Europejskiego w sprawie koegzystencji roślin uprawnych zmodyfikowanych genetycznie i tradycyjnych i ekologicznych roślin uprawnych (2003/2098 (INI)). Brak wersji polskiej, wersja angielska: (2003/2098(INI)) Dz.U. C 91 E z 15.4.2004, str. 680.

3. Główne aspekty koegzystencji (struktura)

3.1 Stan wiedzy naukowej

3.1.1 W celu skutecznego uregulowania dziedziny koegzystencji niezbędne są wystarczające podstawy naukowe, w szczególności w odniesieniu do rozprzestrzeniania się w czasie i przestrzeni oraz szybkości i możliwości rozmnażania krzyżowego organizmów GMO u różnych gatunków roślin (oraz, w odpowiednich przypadkach, rozprzestrzeniania się mikroorganizmów i zwierząt). Niezbędne jest również praktyczne doświadczenie i oceny sposobów przenoszenia się w trakcie produkcji, magazynowania, transportu i przetwarzania.

3.1.2 Komisja otrzymała liczne raporty i opinie⁽¹⁾ w tej sprawie; jednakże nie dają one spójnego obrazu sytuacji. Zamówiono więc dalsze badania na ten temat. Na pierwszej konferencji naukowej poświęconej koegzystencji⁽²⁾, która odbyła się w listopadzie 2003 r., zgromadzeni naukowcy stwierdzili, że w dziedzinie tej jest wielka potrzeba kontynuowania badań i że nie mogą wypowiedzieć się wiążąco w kwestii koegzystencji. Opinia Europejskiego Komitetu Naukowego z 2001 r.⁽³⁾ wskazuje na znaczne obszary niepewności i nie opowiada się w jednoznaczny sposób za ograniczeniami w dziedzinie żywności, paszy i nasion zaproponowanymi przez Komisję.

3.1.3 Obecny stan wiedzy dotyczący krzyżowania się, rozmnażania i możliwości przetrwania roślin zmodyfikowanych genetycznie nie pozwala na żadne wiarygodne przewidywania dotyczące możliwości koegzystencji.

3.1.4 Odnosi się to w szczególności do prognoz długoterminowych i do różnych rodzajów otoczenia ekosystemowego i różnych warunków uprawy.

3.1.5 Ocena jakościowa i ilościowa zdolności poszczególnych GMO do koegzystencji musi odbywać się indywidualnie w odniesieniu do każdego gatunku rośliny i każdego systemu produkcji, przy uwzględnieniu warunków regionalnych. Należy również brać pod uwagę zmiany w metodach uprawy (np. używanie herbicydów totalnych, możliwe w wyniku odpowiedniej odporności).

3.1.6 Szczególne trudności w prognozowaniu i monitorowaniu pojawiają się w wypadku gatunków roślin, które są genetycznie zdolne do krzyżowania się z występującymi naturalnie, spokrewnionymi, nieuprawnymi gatunkami. Rzepak (*Brassica napus*), którego genetyczne centrum pochodzenia leży w Europie, ma w Europie wielu bezpośrednich i niebezpośrednich partnerów do krzyżowania, rosnących dziko i uprawnych: kapusta, kapusta polna (*Brassica campestris*), gorczyca, dwurzęd

murowy, rzodkiew, rukwiślad francuski, gorczyca polna, *Brassica rustica* i gorczyca śródziemnomorska (*Hirschfeldia incana*). To samo dotyczy np. buraków.

3.2 Zarządzanie ryzykiem, monitorowanie i rejestracja upraw

3.2.1 Identyfikacja i etykietowanie GMO to podstawowy warunek wstępny wdrożenia rejestracji upraw i monitorowania GMO, których wymaga dyrektywa 2001/18. Jest to również warunek wstępny wycofania konkretnych GMO z obiegu, jeśli staje się to konieczne ze względu na nowe dane naukowe lub ze względu na wygaśnięcie ograniczonego czasowo zezwolenia. Etykietowanie GMO zdolnych do reprodukcji jest szczególnie ważne dla skutecznego zarządzania ryzykiem, szczególnie w wypadku, gdy konieczne stają się środki awaryjne. Z tego względu nie można się koncentrować jedynie na pytaniu, czy doprowadzi to do przekroczenia ograniczenia odnośnie etykietowania w wypadku żywności i paszy, szczególnie biorąc pod uwagę, że proponowane ograniczenia w odniesieniu do informacji dla konsumenta tracą swoją ważność, jeśli zezwolenie jest wycofane.

3.2.2 Ocena ryzyka związanego z GMO wymagana jest na mocy dyrektywy 2000/18 i innych zapisów w prawodawstwie unijnym i stanowi również warunek konieczny wydania zezwolenia. Tym niemniej, sposób prowadzenia uprawy w praktyce będzie miał decydujące znaczenie w kwestii, czy środki przewidziane w dyrektywie w celu ograniczenia upraw i kontrolowania i monitorowania ich efektów oraz wycofania zezwoleń mogą być rzeczywiście wprowadzone w życie. Tak więc, zagadnienie koegzystencji nie może być ograniczone jedynie do gospodarczych aspektów upraw, lecz jest istotną częścią zarządzania ryzykiem i prewencji, które zapisane są w prawodawstwie.

3.3 Możliwość śledzenia i kontrola ludzkiego i zwierzęcego łańcucha pokarmowego poprzez pobieranie próbek, testowanie i dokumentowanie

3.3.1 Środki identyfikacji i etykietowania organizmów GMO w całym łańcuchu pokarmowym wymienione są w dyrektywie o możliwości śledzenia i etykietowaniu organizmów zmodyfikowanych genetycznie (część ogólnych zasad i wymogów związanych z przepisami dotyczącymi żywności)⁽⁴⁾. Wykraczają one poza identyfikację organizmów zmodyfikowanych genetycznie w produkcie końcowym, gdyż produkty muszą być obecnie etykietowane nawet w wypadku, gdy w końcowym produkcie nie można znaleźć śladów GMO.

(1) Wspólne Centrum Badawcze, 2002, Scenariusze koegzystencji upraw genetycznie zmodyfikowanych, tradycyjnych i ekologicznych w rolnictwie europejskim. Brak wersji polskiej, wersja angielska:

http://www.jrc.cec.eu.int/download/gmccrops_coexistence.pdf

Okrągły Stół w sprawie wyników badań związanych z koegzystencją upraw zmodyfikowanych genetycznie i niezmodyfikowanych genetycznie. Brak wersji polskiej, wersja angielska:

http://europa.eu.int/comm/research/biosociety/news_events/news_programme_en.htm

(2) Pierwsza Konferencja Europejska poświęcona koegzystencji upraw zmodyfikowanych genetycznie uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi, 13-14 listopada 2003 r., Helsingor, Dania. Brak wersji polskiej, wersja angielska:

<http://www.agrsci.dk/gmcc-03/>

(3) Opinia Komisji Naukowej ds. Roślin dotycząca przypadkowej obecności nasion zmodyfikowanych genetycznie w tradycyjnym materiale siewnym. Brak wersji polskiej, wersja angielska:

http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf

(4) Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności

3.3.2 Informacje niezbędne do identyfikacji GMO zapisane są i opublikowane w centralnej bazie danych ⁽¹⁾.

— reprodukcja, przygotowanie, obróbka i pakowanie materiału siewnego;

3.3.3 Wspólne Centrum Badań Unii Europejskiej prowadzi obecnie działania w kierunku standaryzacji i uprawomocnienia zbioru próbek i procedur testowych, które są wymagane.

— uprawianie, przetwarzanie, zbieranie i transport produktów roślinnych;

3.3.4 Identyfikacja konkretnego DNA lub konkretnego białka w organizmie GMO jest technicznie możliwa przy użyciu obecnie dostępnych technologii w odniesieniu do pomiedzy 0,001 i 0,05 procent analizowanej próbki. Koszty ogólnych, jakościowych testów na obecność organizmów GMO kształtują się w granicach od 100 do 150 euro za test. Koszty testów na obecność konkretnych GMO i testów ilościowych wynoszą pomiedzy 250 i 500 euro za test.

— wybór i przygotowanie zebranego materiału siewnego do ponownego zasiewu;

— rejestracja, przetwarzanie, magazynowanie i transport surowców i produktów rolniczych;

— dalsze przetwarzanie żywności i paszy; i

3.3.5 W ramach Wspólnoty występują istotne różnice co do wiarygodności i natychmiastowej dostępności procedur wykrywania GMO oraz co do możliwości technicznych ich wdrażania. Do tej pory dostępne są one w stopniu wystarczającym tylko w niewielu Państwach Członkowskich, a w niektórych w ogóle nie ma takiej możliwości.

— pakowanie, dystrybucja i etykietowanie gotowych produktów.

3.3.6 Obecnie, szczególnie w odniesieniu do testów ilościowych i testów na obecność konkretnego GMO, występują trudności, w szczególności w wypadkach, gdy producent nie dostarczył odpowiedniej procedury do wykrywania lub gdy materiały towarzyszące nie były wystarczające. Odnosi się to szczególnie do tych organizmów GMO, które nie są dozwolone w UE, ale których obecności w importowanym materiale siewnym i surowcach wykluczyć nie można.

3.4.2 W większości obszarów zasady dobrej praktyki zawodowej są już ustalone. Ich rozszerzenie o konkretne przepisy związane z GMO jest warunkiem koniecznym dla praktycznego wprowadzenia w życie ustawowych zapisów o zarządzaniu ryzykiem i możliwości śledzenia oraz etykietowaniu. Największe zapotrzebowanie występuje w dziedzinie produkcji materiału siewnego i produktów rolniczych, ale również w dziedzinie ich rejestracji, przechowywania i transportu.

3.4 Dobra praktyka zawodowa w rolnictwie

3.4.1 Zasady dobrej praktyki zawodowej muszą być przestrzegane w następujących obszarach:

— badania i rozwój, szczególnie w wypadkach, gdy w grę wchodzi uwalnianie do środowiska organizmów GMO (2001/18, część B);

— opracowywanie nowych gatunków materiału siewnego, w odniesieniu do składu materiału wyjściowego i różnych etapów podstawowego materiału siewnego;

— hodowla i rozmnażanie;

3.4.3 Zarówno powodzenie, jak i wymagania dobrej praktyki zawodowej zależą w znaczący sposób od tego, jakich zasad postępowania przestrzegano na wcześniejszych etapach procesu produkcyjnego.

3.4.4 Aby uniknąć niechcianego krzyżowania i innych sposobów rozprzestrzeniania się GMO na polach i w środowisku, jak i w celu uniknięcia mieszania się czystego materiału siewnego z materiałem z GMO, należy podjąć liczne działania, w zależności od danej uprawy i konkretnych okoliczności. Komisja przedstawiła niektóre z nich w swoich wytycznych dotyczących koegzystencji ⁽²⁾ i zażądała od Państw Członkowskich wydania odpowiednich przepisów. Dotyczy to zarówno rolników zajmujących się uprawą GMO, jak i tych, którzy chcą tych organizmów uniknąć. Wytyczne te odnoszą się również do przedsięwzięć rolniczych, w tym tych zajmujących się magazynowaniem i transportem, jak i władz odpowiedzialnych za rolnictwo i instytucji zajmujących się ochroną obszarów wiejskich i środowiska naturalnego.

⁽¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie zasad funkcjonowania rejestru danych dotyczących modyfikacji genetycznych w organizmach GMO, o którym mowa w dyrektywie 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (dostępna pod numerem K(2004) 540) (2004/204/WE). Brak wersji polskiej, wersja angielska: Dz.U. L 65 z 3.3.2003, str. 20.

⁽²⁾ Zalecenie Komisji z dnia 23 lipca 2003 r. wraz z wytycznymi dotyczącymi opracowania strategii w poszczególnych Państwach Członkowskich i odpowiedniego postępowania odnośnie koegzystencji upraw zmodyfikowanych genetycznie, tradycyjnych i ekologicznych (dostępne pod nr K(2003) 2624). Brak wersji polskiej, wersja angielska: Dz.U. L 189 z 29.7.2003, str. 36.

3.5 Skład, kontrola i etykietowanie materiału siewnego

3.5.1 Materiał siewny stanowi pierwsze ogniwo łańcucha produkcji. Reprodukacja materiału siewnego następuje w stosunku 40 do 1000 razy, w zależności od konkretnego gatunku, w wielu przypadkach materiał siewny na długo pozostaje w ziemi. Organizmy GMO zawarte w materiale siewnym krzyżują się z sąsiednimi uprawami i z wszelkimi spokrewnionymi dzikimi roślinami rosnącymi obok poprzez zapylenie zewnętrzne. Nasiona i pyłki mogą być w ten sposób przeniesione na duże odległości. Naukowcy zgadzają się, że te warunki czasowe i przestrzenne oznaczają, iż obecność GMO w nasionach stanowi kluczowy czynnik w zagadnieniu koegzystencji.

3.5.2 Dyrektywa 2001/18 przewiduje ustalenie wartości granicznych dla pewnych grup produktów, poniżej których etykietowanie GMO nie będzie wymagane przy spełnieniu pewnych warunków. Rozporządzenia w sprawie zmodyfikowanych genetycznie środków artykułów spożywczych⁽¹⁾ i paszy oraz o możliwości śledzenia⁽²⁾ ustaliły wartość graniczną w wysokości 0,9 %.

3.5.3 Komisja zaproponowała, aby w ramach wytycznych dotyczących roślin i materiału siewnego ująć również podobne wartości graniczne odnoszące się do GMO w materiale siewnym, które powinny wynosić między 0,3 a 0,7 procent. Ze względów prawnych Komisja wycofała tę propozycję w październiku 2003 r. i przygotowała nową propozycję. Zawierała ona już tylko wartości graniczne dla materiału siewnego rzepaku i kukurydzy w wysokości 0,3 %. Jednak Komisja wycofała i tę propozycję we wrześniu 2004 r. Planowane są obecnie dalsze oceny skutków, aby decyzja opierała się na solidniejszych podstawach naukowych i aby w szczególności skutki gospodarcze zostały dokładnie oszacowane. Jest oczywiste, że ustalenie wymagań dotyczących czystości w odniesieniu do materiału genetycznego nie zmodyfikowanego genetycznie będzie mieć decydujące znaczenie w kwestii, czy koegzystencja w wypadku konkretnych gatunków roślin i konkretnych form produkcji będzie w ogóle możliwa i ew. z jakimi to będzie związane koszty.

3.5.4 Co do zagadnienia, czy w wypadku przypadkowej i nieuniknionej technicznie obecności GMO w nasionach również należy ustalać wartości graniczne i ew. jakie powinny to być wartości, zarówno w rządach Państw Członkowskich, jak i wśród zainteresowanych organizacji i przedsiębiorstw nie ma jednomyślności.

3.5.5 W odróżnieniu od etykietowania żywności i paszy, etykietowanie materiału siewnego nie ma na celu umożliwienia konsumentowi końcowemu dokonania wolnego wyboru. Jest to raczej istotna informacja dla podmiotów uwalniających GMO do środowiska zgodnie z przepisami prawnymi oraz dla władz odpowiedzialnych za wprowadzenie w życie dyrektywy o świadomym uwalnianiu do środowiska. Brak informacji o

obecności GMO w niektórych gatunkach materiału siewnego niemal uniemożliwia spełnienie wymogów prawnych związanych z ich rejestracją, monitorowaniem, a w wypadku jakiegokolwiek zakazu, ich wycofaniem.

3.5.6 Gdyby na przykład dany organizm GMO okazał się być alergenem lub gdyby przenoszenie się jego właściwości na spokrewnione rośliny dziko rosnące stanowiło przewagę konkurencyjną i w związku z tym powodowały niekorzystne przesunięcia w równowadze biologicznej, ten GMO musiałby zostać wycofany z obiegu. Dla tego celu wartości graniczne w obszarze zaproponowanym przez Komisję byłyby nie do przyjęcia. Gdyby mianowicie przyjąć, że cały materiał siewny danego gatunku rośliny jest zanieczyszczony w 0,5 % przez ten GMO, wówczas środki awaryjne i procedury wycofywania musiałby objąć całość plonów i cały materiał siewny danego gatunku.

3.5.7 Praktyczne doświadczenia z akcją wycofywania w USA ilustrują zarówno trudności, jak i możliwe koszty. Z powodu wycofania przez organ ds. ochrony środowiska USA EPA w r. 2000 genetycznie zmodyfikowanego gatunku kukurydzy „Starlink” ze względu na możliwe działanie alergizujące, w całym łańcuchu produkcyjnym powstały koszty w wysokości prawie miliarda dolarów. Zanieczyszczony materiał siewny i kukurydza zostały wykupione i wycofane z rynku. Skutków zanieczyszczenia nie udało się jednak w pełni wyeliminować aż do dnia dzisiejszego. W Stanach Zjednoczonych w roku 2003 jeszcze w ponad 1 % badanych próbek stwierdzono ślady kukurydzy „Starlink”.

3.5.8 Ponadto obecność GMO w niezmodyfikowanym genetycznie materiale siewnym ma decydujące znaczenie dla kosztów ponoszonych przez sektory upraw i przetwarzania w dalszej części łańcucha produkcyjnego. W wypadkach, gdy, zgodnie z przepisami dopuszczającymi pewien poziom zanieczyszczeń, wszystkie produkty niezmodyfikowane genetycznie muszą mimo wszystko być poddawane testom w celu ustalenia, czy nie przekraczają wartości granicznej dla etykietowania, czyli 0,9% dla żywności i paszy i odpowiednio niższych wartości dla półproduktów, powstają bardzo wysokie koszty związane z testowaniem i monitorowaniem.

3.5.9 Ponadto obecność GMO w niezmodyfikowanym genetycznie materiale siewnym ma decydujące znaczenie dla kosztów ponoszonych przez sektory upraw i przetwarzania w dalszej części łańcucha produkcyjnego. W wypadkach, gdy, zgodnie z przepisami dopuszczającymi pewien poziom zanieczyszczeń, wszystkie produkty niezmodyfikowane genetycznie muszą mimo wszystko być poddawane testom w celu ustalenia, czy nie przekraczają wartości granicznej dla etykietowania, czyli 0,9 % dla żywności i paszy i odpowiednio niższych wartości dla półproduktów, powstają bardzo wysokie koszty związane z testowaniem i monitorowaniem.

(1) Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz.U. L 268 z 18.10.2003, str. 1.

(2) Rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz.U. L 268 z 18.10.2003, str. 24.

3.5.10 Zanieczyszczenie materiału siewnego tradycyjnego i ekologicznego GMO będzie również czynnikiem decydującym przy ustalaniu odpowiedzialności prawnej za jakąkolwiek szkodę finansową spowodowaną przekroczeniem wartości granicznych dla etykietowania dla żywności i paszy, jak również wynikających stąd niższych wartości granicznych wymaganych przez przedsiębiorstwa handlowe i zakłady przetwórcze. Oczywiście wszystkie potencjalnie odpowiedzialnie strony będą domagać się przede wszystkim dowodu, że wyrządzona szkoda nie została spowodowana, przynajmniej częściowo, przez jakość nasion, a nie przez przeniesienie organizmów GMO na polu uprawnym.

3.5.11 Wreszcie obecność GMO w tradycyjnym i ekologicznym materiale siewnym ma niekorzystny wpływ na to, czy rolnicy mogą zajmować się swoimi własnymi uprawami i hodowlą. Pierwotne zanieczyszczenie materiału siewnego może się skumulować w kolejnych pokoleniach, szczególnie oczywiście w tych wypadkach, gdy towarzyszyć temu będzie zanieczyszczenie z sąsiednich pól. Oznaczałoby to nie tylko poważne straty finansowe dla zainteresowanych rolników, ale zagrażałoby również zróżnicowaniu materiału siewnego i temu, czy są one odpowiednie do warunków lokalnych.

3.6 Odpowiedzialność dotycząca produktu i środowiska

3.6.1 Zgodnie z dyrektywą 85/374/EWG dotyczącą odpowiedzialności za produkty wadliwe producenci i dostawcy GMO odpowiadają za produkty wadliwe tylko w wypadku zawionego lub wynikającego z zaniedbania zagrożenia życia, zdrowia lub mienia konsumenta⁽¹⁾. Odpowiedzialność ta jest jednak ograniczona do produktów końcowych do użytku prywatnego i z tego względu nie obejmuje ani materiału siewnego, ani żadnych szkód finansowych poniesionych ze względu na spadek wartości upraw lub produktów z nich się wywodzących.

3.6.2 Wyczerpujące ograniczenia Wspólnoty związane z odpowiedzialnością za produkty sprawiają, że na mocy praw krajowych trudno jest również obciążyć odpowiedzialnością dostawców GMO za jakiegokolwiek szkody mieszczące się w zakresie przedmiotowym prawa cywilnego. Cała odpowiedzialność cywilna przeniesiona jest na użytkowników (tj. rolników) jako na bezpośrednich wytwórców produktu końcowego.

3.6.3 Zakres przedmiotowy nowej dyrektywy dotyczącej odpowiedzialności związanej ze środowiskiem naturalnym (2004/35/WE) obejmuje „wszelkie świadome uwolnienie do środowiska, transport i uwolnienie na rynek organizmów zmodyfikowanych genetycznie według definicji zawartej w dyrektywie 2001/18/WE”. Dyrektywa ta upoważnia Państwa Członkowskie — lecz nie poszczególnych obywateli — do wymagania od przedsiębiorstw, aby usunęły skutki szkody dla środowiska naturalnego, jeżeli podmiot ponosi winę lub dopuścił się zaniedbania lub jeśli można ustalić związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wyrządzoną szkodą a działalnością konkretnego podmiotu⁽²⁾. Dyrektywa ta ma być wprowadzona w życie przez Państwa Członkowskie w terminie do

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (85/374/EWG)
<http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1985/31985L0374-PL.doc>

⁽²⁾ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności związanej ze środowiskiem naturalnym w odniesieniu do zapobiegania i naprawiania szkód związanych ze środowiskiem Dz. U. L 143 z dnia 30.04.2004 r., s. 56-75, patrz art. 3 i 4, jak również Załącznik III, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0035&model=guicheti

30 kwietnia 2007 r. Fakt, że organizm GMO jest dopuszczony do obiegu na terytorium Wspólnoty, wyklucza zasadniczo możliwość zaniedbania lub działania z rozmysłem, chyba że dopuszczono się naruszenia przepisów dotyczących dopuszczenia na rynek. W swojej opinii w sprawie dyrektywy⁽³⁾ Komitet już żądał, aby „przy definiowaniu różnorodności biologicznej uwzględnić również krótko- i długoterminowe oddziaływanie organizmów GMO”.

3.7 Odpowiedzialność cywilnoprawna

3.7.1 Niepożądana obecność organizmów GMO w produktach, sprzęcie do produkcji lub na terenach produkcyjnych może pociągać za sobą szkody finansowe dla rolników, podmioty zajmujące się przetwórstwem oraz handlem żywnością i paszą, jeśli utrudnia to lub uniemożliwia produkcję i sprzedaż produktów bez modyfikacji genetycznej lub sprawia, że konieczne są dodatkowe środki w celu sprawdzenia obecności i usunięcia GMO. Obecność GMO może również sprawić, że konieczne będzie przywrócenie pierwotnego stanu terenu produkcji, jeżeli uwalnianie GMO do środowiska nie jest w tych miejscach dozwolone (na przykład w rejonach wrażliwych ekologicznie), co pociąga za sobą dodatkowe koszty.

3.7.2 W chwili obecnej firmy ubezpieczeniowe nie oferują zabezpieczenia w wypadku takich skarg cywilnych.

3.7.3 Komisja Europejska jest zdania, że Państwa Członkowskie powinny regulować odpowiedzialność cywilnoprawną za te koszty. Będzie to oczywiście miało wpływ na konkurencję w ramach Wspólnoty. Prawa krajowe różniące się między sobą mogą w znacznym stopniu zakłócić konkurencję na rynku wewnętrznym i spowodować niepewność prawną w wypadkach, gdy przyczyny i skutki przekraczają granice wewnętrzne Wspólnoty.

3.7.4 Odpowiedzialność indywidualna za koszty poniesione przez strony trzecie przy uniknięciu szkód (testy, monitorowanie i inne środki w celu uniknięcia krzyżowania i zanieczyszczenia GMO) jest trudna do zrealizowania prawnie. W przeciwieństwie do uregulowań w przypadku szkód, które rzeczywiście wystąpiły, te istotne koszty, które będą występować we wszystkich regionach, gdzie będą uprawiane GMO, nie mogą zostać objęte ustaleniami dotyczącymi odpowiedzialności cywilnoprawnej. Koszty te mogą zostać najwyżej zwrócone zainteresowanemu rolnikom, przedsiębiorstwom i władzom z funduszy specjalnych, utworzonych przez przedsiębiorstwa i rolników będących sprawcami szkód.

3.8 Koszty makro- i mikroekonomiczne

3.8.1 Uprawy GMO sprawiają, że środki monitorowania i zapobiegania niepożądanemu obecności GMO będą niezbędne w całym sektorze produkcji żywności i paszy. W pewnych regionach i dla pewnych rodzajów produkcji (np. regionalne produkty wysokiej jakości i uprawy i marki ekologiczne) może to też mieć wpływ na sytuację na rynku. Obok uczestników rynku dotknięte tym będą rozmaite władze i instytucje Państw Członkowskich i Wspólnoty.

⁽³⁾ Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w związku z unikaniem szkód środowiskowych i oczyszczania środowiska (COM (2002) 17 final) – 2001/0021 (COD)), CES 868/2002, Dz.U. C 241 z dnia 7.10.2002, str. 37-45

3.8.2 Środki związane z monitorowaniem i prewencją, niezbędne dla koegzystencji, do pewnego stopnia pociągną za sobą radykalne zmiany w rolnictwie, rzemiośle, praktykach przemysłowych i zwyczajach. Skutki gospodarcze, społeczne i kulturowe, w szczególności w odniesieniu do rolników i przemysłu spożywczego opartego na drobnej wytwórczości, nie zostały jeszcze przeanalizowane i przedstawione w sposób konsekwentny. Należy to jednak uczynić, gdyż w przeciwnym wypadku może być zagrożone ich przetrwanie na rynku i zdolność konkurencyjna lub struktura rynku i cen.

3.8.3 Aby ocenić, jakie środki i przepisy dotyczące koegzystencji będą najodpowiedniejsze i najskuteczniejsze, potrzebna jest wyczerpująca ocena tych kosztów. Dotychczas dostępne są jednak tylko fragmentaryczne informacje i szacunki (!).

3.8.4 EKES uważa, że wyczerpujący przegląd kosztów i szacunkowa ocena rozłożenia tych kosztów pomiędzy uczestników rynku i instytucje publiczne są niezbędne w celu uzyskania trwałego rozwiązania w dziedzinie koegzystencji. Potrzebne są jasne, wiążące i wiarygodne przepisy dotyczące tego, kto ma te koszty ponosić, a kto będzie z nich zwolniony.

3.8.5 Należy zgodzić się z Komisją, gdy pisze w swoich wytycznych w sprawie koegzystencji: „Zasadniczo w fazie wprowadzania nowego typu produkcji w danym regionie, rolnicy, którzy zdecydują się na jej wprowadzenie, powinni ponosić odpowiedzialność za wprowadzenie środków, które ograniczą przepływ genów. Rolnicy powinni mieć możliwość wybrania preferowanego typu produkcji, bez konieczności zmian ustalonych rodzajów produkcji w sąsiednich gospodarstwach”.

3.8.6 Zwiększone koszty produkcji produktów nie zmodyfikowanych genetycznie, wynikające z zastosowania wymaganych środków koegzystencji, nie mogą oznaczać wyższych cen tych produktów. Prowadziłoby to do ograniczenia swobody wyboru szczególnie wśród uboższych konsumentów. Produkcja rolnicza i produkcja oparta na drobnej wytwórczości, bez korzystania z technologii genetycznej, nie może być zagrożona wzrostem kosztów i cen i sprowadzona do produkcji niszowej.

4. Zalecenia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

4.1 Zasady koegzystencji

4.1.1 Przepisy regulujące koegzystencję powinny opierać się na zasadach ostrożności, minimalnego kosztu, maksymalizacji szans gospodarczych i społecznych, na promowaniu różnicowania

(!) Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa Konsekwencje gospodarcze upraw zmodyfikowanych gospodarczych dla sektora spożywczo-rolniczego (2000). Brak wersji polskiej, teksty angielskie:
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/gmo/fullrep/index.htm>

wania regionalnego i autonomii gospodarczej oraz na zasadzie pokrywania kosztów przez sprawcę szkód. Przepisy te powinny być trwałe, solidne, realistyczne i sporządzone w duchu wyrozumiałości.

4.1.2 Koszty związane z wprowadzeniem niezbędnych środków zapobiegawczych powinny być zasadniczo ponoszone przez te podmioty, które dostarczaniem i używaniem GMO wymuszają stosowanie tych środków. Obciążenia dla tych, którzy chcieliby konsumować i wytwarzać produkty bez GMO, powinny być minimalizowane, a takie środki nie powinny prowadzić do wzrostu kosztów produkcji i cen. Koszty te nie powinny również obciążać podatników.

4.1.3 Środki, które mają zapobiegać pojawieniu się i rozprzestrzenianiu się GMO, powinny być zasadniczo stosowane na etapie, gdy są najmniej kosztowne i najskuteczniejsze.

4.1.4 Uprawy GMO muszą być zabronione, jeśli miałyby one uniemożliwić lub w znaczący sposób utrudnić produkcję rolniczą roślin tej samego lub pokrewnego gatunku bez GMO.

4.2 Opracowanie zasad naukowych i działania w warunkach obecnego stanu wiedzy naukowej

4.2.1 Dopóki podstawy naukowe są niekompletne lub nieobecne, przy opracowywaniu zasad koegzystencji należy uwzględniać zasadę ostrożności, tak, aby zapobiec nieodwracalnym lub trudno odwracalnym zmianom, których konsekwencje dla koegzystencji są trudne do oszacowania. Takie podejście powinno również obejmować gospodarcze, społeczne i kulturowe aspekty koegzystencji.

4.2.2 EKES wzywa Komisję do opracowania spójnego, interdyscyplinarnego projektu naukowo-badawczego zorientowanego na praktykę, który wypełniłby poważne luki w wiedzy naukowej na temat koegzystencji.

4.2.3 Opinia Komitetu Naukowego ds. Roślin^(?), na którą powołuje się Komisja w dyskusji o wartościach granicznych dla GMO w nasionach, nie jest zadowolająca. Nie udziela się w niej odpowiedzi na pytanie, jakie wartości graniczne wymagane są przy etykietowaniu, aby uczynić zadość dyrektywie 2001/18. Nie wyjaśnia również w wystarczający sposób, jakie zanieczyszczenia materiału siewnego będą w praktyce prowadzić do jakich zanieczyszczeń w uzyskanych plonach i w produkcji końcowym. Komisja powinna więc ponownie przedstawić Komitetowi Naukowemu Europejskiego Biura ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) konkretne pytania.

(?) Opinia Komisji Naukowej ds. Roślin dotycząca przypadkowej obecności nasion zmodyfikowanych genetycznie w tradycyjnym materiale siewnym. Brak wersji polskiej, wersja angielska:
http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf

4.2.4 Ponadto wyniki badań prowadzonych przez EFSA, Europejską Agencję ds. Środowiska i Wspólne Centrum Badawcze powinny zostać zebrane i udostępnione Państwu Członkowskim.

4.2.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca, aby Komisja wraz z różnymi regionami europejskimi podjęła praktyczne próby dotyczące koegzystencji na dużą skalę i w różnych warunkach. Poprzez uprawę nie zmodyfikowanych genetycznie, lecz łatwo rozróżnialnych od innych rodzajów kukurydzy, rzepaku, ziemniaków, buraków i pomidorów należy przeprowadzić testy dotyczące zapobiegania krzyżowaniu, bezpiecznych odstępów, czyszczenia sprzętu, izolacji w trakcie transportu, magazynowania, przetwarzania i innych środków związanych z koegzystencją.

4.3 Środki ostrożności i użycie najlepszych dostępnych technologii przy zarządzaniu ryzykiem

4.3.1 Etykietowanie i stosowanie dobrych praktyk zawodowych muszą mieć na celu jak najdokładniejsze monitorowanie rozprzestrzeniania się i efektów GMO. Celem powinna być również możliwość jak najpełniejszej eliminacji GMO ze środowiska, z materiału siewnego i produktów.

4.3.2 W żadnym wypadku ustalenie wartości granicznych przy etykietowaniu lub zasad dobrej praktyki zawodowej nie może kolidować lub uniemożliwiać realizacji celów dyrektywy 2001/18 i rozporządzeń 1830/2003 i 1829/2003.

4.3.3 Należy więc bezwzględnie wymagać, aby przy uprawie, transporcie, przetwarzaniu, imporcie i eksporcie organizmów GMO stosowane były najlepsze dostępne technologie i praktyki.

4.3.4 W związku z tym należy również uwzględnić szczególne wymogi związane z ochroną środowiska i różnorodnością ekosystemów Europy.

4.4 Uzyskiwanie i przechowywanie danych niezbędnych do identyfikacji i etykietowania

4.4.1 Podstawowym wymogiem na różnych etapach produkcji jest to, aby identyfikacja i etykietowanie GMO przeprowadzane były najdokładniej jak to możliwe na początku łańcucha produkcji i aby dane przechodziły do następnego etapu w wersji jak najpełniejszej.

4.4.2 Należy zasadniczo wyeliminować możliwość utraty danych. Kiedy informacja została raz uzyskana, powinna być zapisana i przekazana dalej, niezależnie od obowiązujących wartości granicznych.

4.4.3 Dostarczenie i uprawnienie procedur testowych i materiałów pomocniczych wchodzi w zakres odpowiedzialności spółek lub instytucji, które chcą dostarczyć konkretny GMO lub dopuścić ten organizm na rynek w celu przeprowadzenia testów naukowych (w ramach Wspólnoty lub poza nią).

4.4.4 Procedury pobierania próbek powinny być, szczególnie na początku łańcucha produkcyjnego, obrane w taki sposób, aby zapewniały najwyższy możliwy poziom pewności i dostarczały jak największej liczby informacji. Trzeba więc, aby opierały się na najbardziej wiarygodnych z dostępnych technologii, a nie jedynie na obowiązujących wartościach granicznych.

4.5 Wiążące, realistyczne, weryfikowalne i wiarygodne standardy dobrej praktyki zawodowej na wszystkich etapach produkcji są podstawowym kryterium koegzystencji.

4.5.1 Powinny być one określone w taki sposób, aby długofalowo godziły cele koegzystencji i ostrożności i aby mogły być adaptowane do wciąż zmieniającej się sytuacji w nauce i technice.

4.5.2 Aby uniknąć zakłócenia działania wspólnego rynku produktów spożywczych i paszy, systemu rolniczego Wspólnoty i konkurencji, należy ustalić i zharmonizować zasady dobrej praktyki zawodowej na wysokim poziomie wspólnotowym, przy jednoczesnym elastycznym reagowaniu na różne warunki uprawy i przetwarzania.

4.6 Przepisy dotyczące etykietowania i czystości materiału siewnego są decydujące dla zagwarantowania koegzystencji.

4.6.1 Z tego względu przy ustalaniu wartości granicznych dla etykietowania GMO w materiale siewnym należy zasadniczo przyjąć najwyższy osiągalny technicznie i praktycznie poziom precyzji i przejrzystości. Podczas gdy technicznie wiarygodna granica wykrywalności w próbce wynosi obecnie 0,01 %, z praktycznie wskazanymi wielkościami i liczbami próbek do pobrania wynika realny poziom 0,1 % w odniesieniu do całego materiału siewnego.

4.6.2 Wartość graniczna dla etykietowania GMO w materiale siewnym nie zmodyfikowanych genetycznie musi być ustalona na poziomie praktycznej wykrywalności (0,1 %).

4.6.3 W odnośnych dyrektywach dotyczących materiału siewnego przewidziane są ponadto surowe przepisy dotyczące czystości (górne wartości graniczne) dotyczące sprzedaży materiału siewnego nie zmodyfikowanego genetycznie.

4.7 *Zapisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej muszą w pełni rekompensować poniesione szkody finansowe.*

4.7.1 Zdolność GMO do reprodukcji i fakt, że ich niepożądana obecność może pociągnąć za sobą szkodę finansową zainteresowanych podmiotów, powodują, że należy zastosować przepisy o odpowiedzialności cywilnej, tak, aby szkody takie zostały zrekompensowane.

4.7.2 Zapisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej powinny zagwarantować, że podmioty zainteresowane odpowiadają jedynie w stopniu, w jakim są w stanie zapobiec możliwym szkodom. Odpowiedzialność za przestrzeganie zasad dobrej praktyki zawodowej i wszelkie dalsze koszty poniesione przez dostawcę GMO powinny obciążyć użytkowników tego GMO. Natomiast odpowiedzialność za szkody powstałe mimo przestrzegania zasad dobrej praktyki zawodowej powinna obciążyć dostawcę. W razie potrzeby przepisy wspólnotowe dotyczące odpowiedzialności prawnej powinny zostać odpowiednio dostosowane.

4.7.3 Wobec dostawców lub użytkowników GMO powinien istnieć wymóg udowodnienia, że są w stanie, za pomocą ubezpieczenia lub z innych środków, pokryć wszelkie szkody, jakie mogą wyniknąć z ich działalności.

4.8 *Należy ustalić i zminimalizować całkowite koszty związane z koegzystencją, powinny być one rozdzielone zgodnie z zasadą pokrywania kosztów przez sprawcę szkód.*

4.8.1 Komisja wzywana jest do przedstawienia wyczerpującej, systematycznej wyceny kosztów związanych z koegzystencją, zmian warunków rynkowych i wpływu koegzystencji na różne sektory i sposoby produkcji w przemyśle rolnym i spożywczym, szczególnie na małe i średnie przedsiębiorstwa, rolnictwo tradycyjne, w tym osoby zajmujące się rolnictwem jako działalnością dodatkową, tradycyjną drobną wytwórczość spożywczą, rolnictwo ekologiczne, ekologiczny przemysł spożywczy i działalność hodowlaną. W szczególności należy przeanalizować wpływ koegzystencji na sytuację w zatrudnieniu.

4.8.2 Ponadto Komisja powinna wyjaśnić, jaki wpływ będą miały wymagane środki związane z koegzystencją i oddzielenie środków produkcji i strumieni towarów na osiągnięcie celów wspólnej polityki rolnej i jej reformę. Szczególnie istotny jest tu wpływ na strukturę przedsiębiorstw, jak i na lokalne i regionalne programy uprawy, przetwarzania i zapewniania jakości oraz na oznaczanie tychże.

4.8.3 Ponadto Komisja jest wzywana do wyjaśnienia, w jaki sposób dodatkowe koszty związane z koegzystencją mają zostać zrekompensowane i rozdzielone zgodnie z zasadą pokrywania kosztów przez sprawcę szkód i jakie środki są konieczne, aby uniknąć negatywnego wpływu na ceny produktów spożywczych wytwarzanych bez użycia technologii modyfikacji genetycznej na wspólnym rynku wewnętrznym.

4.8.4 Przy ustalaniu proporcjonalności poszczególnych środków należy brać pod uwagę konsekwencje dla całego łańcucha produkcyjnego.

4.9 *Zalecenia dla prawodawstwa wspólnotowego i krajowego*

4.9.1 Następujące aspekty koegzystencji należy uregulować na szczeblu europejskim:

- przepisy dotyczące etykietowania obecności GMO w materiale siewnym nie zmodyfikowanym genetycznie;
- przepisy dotyczące czystości dla materiału siewnego nie zmodyfikowanego genetycznie w odniesieniu do przypadkowej obecności GMO w ramach istniejących wytycznych dotyczących materiału siewnego;
- wymagane cele, efekty, prawne warunki ramowe i standardy minimalne dobrej praktyki zawodowej przy uprawie GMO i pokrywaniu dodatkowych kosztów;
- odpowiedzialność cywilna zarówno użytkowników, jak i dostawców GMO za potencjalne szkody związane z koegzystencją.

4.9.2 Następujące aspekty koegzystencji należy uregulować na szczeblu krajowym i regionalnym:

- konkretne środki dotyczące zapobiegania niepożądanemu krzyżowaniu się i przenoszeniu GMO zgodnie z obowiązującymi lokalnie warunkami;
- przepisy regionalne dotyczące uprawy niektórych GMO, gdzie ma to sens ekonomiczny i odpowiada regionalnemu rachunkowi korzyści i kosztów pomiędzy uprawami i wymaganymi środkami ostrożności; te zapisy mogą zawierać również zakaz uprawy niektórych GMO.
- środki ochrony obszarów chronionych zgodnie z dyrektywą 92/43⁽¹⁾ w sprawie dzikiej fauny i flory i dyrektywą 79/409⁽²⁾ w sprawie ochrony dzikiego ptactwa i innych zagrożonych ekologicznie obszarów; oraz
- środki ochrony lokalnych interesów gospodarczych i związanych z kulturą.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z dnia 22.07.92 r., s. 7-50.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 103 z dnia 25.04.1979 r., s. 1-18.
<http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/1979/31979L0409-PL.doc>

5. Praktyczne i aktualne aspekty koegzystencji

5.1 Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaprosił w lipcu 2004 r. praktyków działających na obszarze całego dotkniętego łańcucha produkcji na przesłuchanie, aby uzyskać obraz obecnej sytuacji oraz spodziewanego rozwoju wypadków. Między innymi udało się uzyskać następujące rezultaty:

5.2 Testy i śledzenie GMO na wszystkich etapach łańcucha produkcji w każdym wypadku będzie pociągało za sobą dodatkowe koszty. Proste testy jakościowe obecnie kosztują od 100 do 150 euro, podczas gdy ceny testów złożonych i ilościowych leżą w przedziale od 250 do 400 euro. Należy przy tym zauważyć, że w badaniu poszukuje się jedynie pewnej określonej sekwencji genów. Wraz z liczbą możliwych występujących GMO wzrasta więc zakres testu.

5.3 Pierwszy wypadek, gdy ze względu na wątpliwości związane z zagrożeniem dla zdrowia wycofano z obiegu GMO (kukurydza „Starlink” w USA), dotychczas pociągnął za sobą koszty przekraczające miliard dolarów. Jednak po dwóch latach od wycofania w dalszym ciągu nie udało się w pełni wyeliminować GMO z obiegu.

5.4 Zarówno wysokość, jak i podział kosztów testów i śledzenia zależą przede wszystkim od tego, czy wolność od technologii genetycznych w wypadku konkretnych produktów jest ogólnie akceptowanym i zachowywanym standardem na rynku, od którego są tylko odosobnione odstępstwa, czy też producenci, osoby zajmujące się przetwórstwem i sprzedawcy za każdym razem muszą o taką wolność zabiegać.

5.5 Po wprowadzeniu na rynek GMO zasadniczo jest niemożliwe zagwarantowanie nieobecności tego GMO w innych gatunkach. Można jednak utrzymać zanieczyszczenia przypadkowe i nieuniknione technicznie danym GMO poniżej realnego progu wykrywalności 0,1 %.

5.6 Chronienie materiału siewnego przed niezamierzonymi domieszkami materiału siewnego GMO stawia produkcję materiału siewnego przed poważnymi dodatkowymi wyzwaniami. Im niższa jest ustalona wartość progowa, tym wyższe są koszty związane z unikaniem zanieczyszczenia i kontroli przy produkcji materiału siewnego i jego reprodukcją.

5.7 Zależnie od sposobu rozmnażania danego gatunku rośliny zagwarantowanie wolności od technologii genetycznych w odniesieniu do materiału siewnego będzie możliwe jedynie pod warunkiem zachowania znacznych odległości w terenie przy uprawie i przy pełnym oddzieleniu procesów przygotowywania, pakowania i przetwarzania. Standardy ISO i protokoły HACCP, które częściowo są jeszcze w fazie przygotowywania, muszą być przy tym również zachowane, podobnie jak wymóg kontroli zewnętrznych.

5.8 Wiodący międzynarodowy producent materiału siewnego wykazał, że utrzymanie wartości progowej w wysokości 0,1 % również w USA, gdzie uprawiane są duże ilości GMO i przez przedsiębiorstwa, które w tych samych zakładach przetwarzają materiał siewny GMO, jest konieczne.

5.9 Obecnie ani w UE, ani na rynku międzynarodowym nie ma wiążących praktycznych wartości granicznych i standardów w związku z zanieczyszczeniami genetycznymi przy produkcji materiału siewnego. Kontrola materiału siewnego jest obecnie regulowana odmiennie w różnych Państwach Członkowskich UE. Również postępowanie władz w odnośnie zanieczyszczeń (akceptacja od 0,1 % do 0,5 %) wykazuje znaczące różnice.

5.10 Obecnie producenci materiału siewnego w sposób wyraźny obawiają się zagwarantowania pełnej wolności od technologii genetycznych w odniesieniu do ich produktów, jednak we Włoszech, poprzez bezpośrednie negocjacje pomiędzy włoskim związkiem rolników Coldiretti i wiodącymi producentami materiału siewnego, udało się uzgodnić gwarancje kontrolowane przez strony trzecie. W Austrii od 2002 r. każde wprowadzenie do obiegu materiału siewnego zawierającego GMO (ponad 0,1 %) jest zabronione odpowiednim rozporządzeniem. Mimo intensywnych kontroli nie wykryto żadnego wypadku naruszenia tego rozporządzenia.

5.11 Dodatkowe koszty wyprodukowania materiału siewnego i jego reprodukcji według danych przemysłu wynoszą od 10 do 50 %.

5.12 Przy reprodukcji materiału siewnego bez użycia technologii genetycznych w wypadku komercyjnego wprowadzenia GMO w danym regionie należy odgrodzić duże chronione obszary uprawne, tak, jak ma to już miejsce w różnych krajach odnośnie różnych kultur. Szczególnie duże odstępstwa wymagane są przede wszystkim dla rzepaku.

5.13 Wszyscy uczestnicy rynku z wyjątkiem producentów materiału siewnego widzą w zachowaniu ostrych standardów dotyczących czystości odnośnie materiału siewnego (etykietowanie przy granicy wykrywalności 0,1 %) decydujący warunek zagwarantowania w przyszłości istnienia produktów wolnych od technologii genetycznych.

5.14 Przy zbieraniu i przetwarzaniu kukurydzy już teraz zagwarantowanie nieskażenia technologiami genetycznymi na poziomie 0,1 %, wymagane przez producentów artykułów spożywczych, skrobi i paszy dla zwierząt, pociąga za sobą dodatkowe koszty w wysokości ponad 3 euro za tonę. Koszty te przy uprawie GMO na dużych przestrzeniach znacznie wzrosną. Dodatkowo ryzyko w wypadku nieuniknięcia zanieczyszczenia powyżej tolerowaną wielkość graniczną w zależności od wielkości pól wynosi od 150 000 do 7,5 miliona euro.

5.15 Jednoczesne rejestrowanie GMO i upraw wolnych od GMO na tym samym terenie wydaje się być niemożliwe do zrealizowania. W tym wypadku konieczne jest pełne oddzielenie skupu, magazynowania, suszenia i transportu.

5.16 Przedsiębiorstwa i spółdzielnie zajmujące się skupem już teraz zapewniają sobie nieskażenie swoich produktów poprzez umowy z dostarczającymi rolnikami. Między innymi sporządzana jest pozytywna lista akceptowanych i sprawdzonych gatunków materiału siewnego, jak również nieprzerwany system kontroli od uprawy do dostawy i kontroli przyjęcia.

5.17 Z punktu widzenia spółdzielni zajmujących się skupem systemy, które gwarantują czystość od technologii genetycznych w ramach aktualnie akceptowanych przez klientów wartości granicznych, są możliwe tylko przy regionalnym wydzieleniu upraw wolnych od technologii genetycznych i upraw GMO. Koszty takiego sterowania uprawami szacowane są na pomiędzy 150 a 250 euro za hektar. Dodatkowe koszty oddzielnego transportu i magazynowania oceniane są na 10 do 20 euro za tonę.

5.18 Również w zakładach przetwórczych, na przykład w młynach, istnieją systemy identyfikacji i zapewniania jakości. Ich klienci oczekują obecnie gwarancji czystości pomiędzy 0,1 i 0,5 %. Mają tu miejsce standardowe próby PCR i testy rezerwowe wszystkich dostaw. Ponadto odbywają się rozmowy z dostawcami, od których ogólnie wymaga się udowodnienia, że skupują i przetwarzają jedynie materiały wolne od technik genetycznych. Przy transporcie wedle możliwości unika się punktów krytycznych, takich jak magazyny spedycyjne i portowe, gdzie przeładowywane są również towary z GMO i gdzie mogłoby dojść do zmieszania i do zanieczyszczenia.

5.19 Ponoszone przez młyny koszty utrzymania w czystości w wypadku kukurydzy wynoszą obecnie 2,50 euro w dodatku do wymaganych przez dostawców marż (patrz wyżej). Ponieważ te koszty mogą zostać przeniesione jedynie na tę część towarów, na które wymaga się odpowiedniej gwarancji, lecz odnoszą się do całej przetworzonej ilości, w wypadku produktów końcowych wolnych od technologii genetycznych są znacznie wyższe (na przykład mączka kukurydziana stanowi 50 % przetworzonego towaru, tj. koszty dodatkowe (2,50 plus 3,00 = 5,50 euro) sprawiają, że cena tony mączki — 11 euro — będzie bardzo odczuwalna. Ryzyko wypadku zanieczyszczenia i dostarczenia klientowi towaru zanieczyszczonego powyżej dopuszczalnej wartości w zależności od wielkości dostawy i przetworzenia może pociągnąć za sobą koszty od kilkunastu do kilkudziesięciu milionów euro. Ubezpieczenie od tego ryzyka w obecnej chwili nie jest możliwe.

5.20 Ostrożna polityka zakupów zakładów przetwórczych prowadzi do sytuacji, że w niektórych przypadkach całe

regiony, na których występuje zwiększone ryzyko zanieczyszczenia we względu na uprawę GMO, wykluczone są ze skupu niezależnie od tego, że tylko część dostaw z tego obszaru jest rzeczywiście zanieczyszczona. Tylko jedna uprawa eksperymentalna pszenicy modyfikowanej genetycznie w pewnym landzie niemieckim doprowadziła do tego, że największa niemiecka grupa młynów w tej okolicy nie skupuje więcej pszenicy.

5.21 Polityka większości dużych przedsiębiorstw handlu detalicznego i producentów wyrobów markowych w UE, aby zasadniczo gwarantować brak GMO w ich towarach, w ubiegłych latach doprowadziła do utworzenia obszernych testów zapewniania jakości, w które poszczególne przedsiębiorstwa corocznie inwestują od kilkunastu do kilkudziesięciu milionów euro. Składają się one zarówno z prowadzonych w nieprzerwany sposób systemów dokumentacji i audytu dla dostawców, jak i z regularnego testowania oferowanych produktów. Te dodatkowe koszty dotychczas z reguły nie były przenoszone na klientów. Systematyczny opis ilościowy w odniesieniu do poszczególnych produktów i grup produktowych do tej pory się nie powiódł.

5.22 Z regionalnego punktu widzenia warunki koegzystencji GMO i upraw bez GMO są bardzo różne. W szczególności w regionach, gdzie jest rozpowszechnione drobne rolnictwo, jednoczesna uprawa w ramach regionów nie jest realnie możliwa. Według ksiąg gruntowych na przykład we Włoszech 90 % ziem uprawnych opisanych jest jako „niezdolne do koegzystencji”. Dotyczy to również wielu innych regionów Europy. Należy też wziąć pod uwagę, że uciążliwe procedury oddzielania, kontroli i planowania upraw będą regularnie obciążać w szczególności właśnie drobnych rolników i osoby zajmujące się rolnictwem jako działalnością dodatkową. Dotyczy to również lokalnego przetwórstwa produktów rolniczych.

5.23 Regionalne marki jakościowe i gwarancje pochodzenia, które odgrywają coraz większą rolę przy sprzedaży produktów wysokiej jakości o wysokich cenach, wymagają, jak dotychczas, rezygnacji z GMO. Zarówno w odniesieniu do realnych kosztów produkcji, jak i dla wizerunku tych produktów zastosowanie GMO w danym regionie pochodzenia miałyby bardzo poważne szkodliwe konsekwencje. Jest to jeden z powodów, dla których wiele regionów Europy ogłosiło się strefami wolnymi od technik genetycznych, chociaż nie ma jeszcze zgodności co do podstaw prawnych takich działań i muszą pojawić się dla nich odpowiednie uregulowania w prawie europejskim i krajowym. Możliwość, że pojedynczy rolnicy mogą przez swoją gwarantowaną przez prawo UE uprawę GMO spowodować poważny wzrost kosztów ponoszonych przez swoich sąsiadów i przedsiębiorstwa w danym regionie, wydaje się być szczególnie groźna i szkodliwa dla pokoju społecznego.

5.24 Władze regionalne i związki rolników oraz przetwórców niepokoi szczególnie możliwość, że przyszłe gatunki GMO, inaczej niż obecne, również z powodów związanych z ochroną zdrowia (na przykład tzw. gatunki farmaceutyczne), będą musiały zostać oddzielone w sposób hermetyczny od produkcji żywności i paszy, co w USA doprowadziło już do poważnych dodatkowych problemów i niepokojów.

5.25 W niektórych Państwach Członkowskich UE ustawodawstwo regulujące kwestię koegzystencji jest już uchwalone lub proces ustawodawczy prawie dobiegł końca. Jednak już teraz widać duże różnice w konstrukcjach prawnych i procedu-

ralnych w poszczególnych państwach. Różnic tych nie można wyjaśnić specyficznymi cechami regionalnymi. Już teraz widać konieczność harmonizacji, aby zapewnić możliwość koegzystencji.

5.26 Koegzystencja upraw GMO i bez GMO oraz możliwość produkcji żywności bez GMO jest zadeklarowaną wolą polityczną w UE. Jeśli się okaże, że celu powyższego nie można osiągnąć za pomocą istniejącego ustawodawstwa, w interesie konsumentów, rolników i innych podmiotów gospodarczych należy wprowadzić poprawki do odnośnych rozporządzeń i dyrektyw.

Bruksela, dnia 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

Do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki zostały odrzucone, ale otrzymały co najmniej jedną czwartą oddanych głosów:

Punkt 3.5.10

Skreślić.

Uzasadnienie

W związku z tym, że przy ustalaniu wartości granicznych dla materiału wyjściowego bierze się pod uwagę rozprzestrzenianie się na sąsiadujące grunty oraz że w regułach dotyczących koegzystencji uwzględnia się niezamierzoną kontaminację, wyrażona w tym punkcie obawa jest nieuzasadniona.

Wynik głosowania:

Za: 25

Przeciw: 55

Wstrzymujący się: 10

Punkt 4.2.1

Skreślić

Uzasadnienie

Kiedy dopuszczono do obrotu GMO, wzięto pod uwagę wszystkie czynniki, które mogłyby mieć negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi i zwierząt oraz środowisko. W tym momencie nie ma żadnych przesłanek do ponownego wprowadzania zasad przezorności. 100 % bezpieczeństwo nie może zostać nigdy zagwarantowane i nie jest realistycznie osiągalne.

Wynik głosowania

Za: 22

Przeciw: 60

Wstrzymujący się: 5

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Europejski plan działań na rzecz rolnictwa ekologicznego i żywności wytwarzanej ekologicznie”

COM(2004) 415 końcowy

(2005/C 157/30)

15 października 2004 r. 2004 roku Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 16 listopada 2004 r. Sprawozdawcą był **Bernd VOSS**.

Na swojej 413 sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dn. 16 grudnia 2004 r.) Komitet większością 70 głosów, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię

1. Wprowadzenie

1.1 W Unii Europejskiej w ciągu ubiegłych piętnastu lat znacznie zwiększyła się liczba gospodarstw ekologicznych. Od 1985 r. do 2002 r. powierzchnia i liczba gospodarstw w EU-15 zwiększyła się z 100.000 ha i 6.300 gospodarstw do 4,4 mln ha i 150.000 gospodarstw. Odpowiadało to wzrostowi udziału powierzchni rolnych z 0,1 do 3,3 %. Obrót żywnością ekologiczną w Europie wynosi 11 mld Euro, a na całym świecie 23 mld Euro.

1.2 W praktyce rolnictwo ekologiczne było rozwijane zasadniczo od 1920 r. przez rolników wspieranych przez zainteresowanych konsumentów. Trwały popyt konsumentów na wyspecjalizowanych rynkach ustalił się w latach siedemdziesiątych. W latach osiemdziesiątych nastąpił wzrost, wspieranie i kontrola ekologicznego wytwarzania i dystrybucji ze strony różnych podmiotów społecznych i gospodarczych.

1.3 Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2092/91 UE stworzyła pierwsze uregulowanie prawne obejmujące całą UE w dziedzinie rolnictwa ekologicznego w oparciu o długoletnie przygotowania ze strony odpowiednich stowarzyszeń skupiających rolników gospodarujących ekologicznie. Wspieranie ze strony UE miało swój początek w 1992 r. w momencie włączenia tej formy rolnictwa do polityki ekologicznej dotyczącej rolnictwa.

1.4 Rada ds. Rolnictwa wezwała Komisję w czerwcu 2001 r. i grudniu 2002 r. do przedstawienia programu dla rolnictwa ekologicznego i ekologicznej żywności. Tymczasem czasie Komisja przeprowadziła konsultacje w Internecie, w których wzięło udział 1.136 obywateli i organizacji. Wyniki tych konsultacji zostały uwzględnione m.in. w dokumencie roboczym jednostek Komisji poświęconym możliwości zrealizowania Europejskiego Planu Działania na rzecz żywności wytwarzanej ekologicznie i rolnictwa ekologicznego. W lipcu 2003 r. odbyło się przesłuchanie przed Parlamentem Europejskim. W

styczniu 2004 r. przy dużym zainteresowaniu ze strony rządów i organizacji europejskich oraz opinii publicznej odbyło się spotkanie inauguracyjne poświęcone planowi działań.

1.5 Program stanowi istotny wkład w dalszy rozwój Wspólnej Polityki Rolnej i opisuje wyraźnie szczególną rolę tej formy rolnictwa dla przyszłej polityki ekologicznej dotyczącej rolnictwa. Tego rodzaju wsparcie zależne jest od współdziałania podmiotów gospodarczych, a w pierwszym rzędzie producentów. Dlatego też winno uwzględnić interesy ekonomiczne gospodarstw. Decydujące znaczenie dla powodzenia programu będzie miała możliwie wczesna konsultacja narodowych i regionalnych placówek rządowych w Państwach Członkowskich.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości „Europejski plan działań na rzecz rolnictwa ekologicznego i żywności wytwarzanej ekologicznie”. Zwraca jednak uwagę na fakt, że w ramach administracji UE muszą być dyspozycji wystarczające zasoby personelu i materialne, aby zadania związane z tą problematyką mogły być w przyszłości realizowane w sposób zadowalający. W tym kontekście EKES z stwierdza z zadowoleniem, że Parlament Europejski postanowił już w pierwszym czytaniu włączyć plan działań do pozycji budżetu przeznaczonej na działania pomocowe, m.in. na działania mające na celu wspieranie jakości produktów rolniczych.

2. Treść dokumentu Komisji

2.1 Komisja stwierdza, że rolnictwo ekologiczne wnosi istotny wkład w różne przedsięwzięcia polityki UE mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Jako obszary, w których występują problemy, wymieniono: pestycydy, substancje odżywcze roślin, ochronę gleby, ochronę gatunkową, ochronę przyrody, ochronę zwierząt i bezpieczeństwo żywności.

2.2 Komisji chodzi o to, aby sektor rolnictwa ekologicznego stale się rozwijał i aby wykorzystywany był potencjał rynku. Należy przy tym poświęcić szczególną uwagę dochodom gospodarstw rolnych. Winno to mieć miejsce przy uwzględnieniu obydwu zadań rolnictwa ekologicznego: a) wytwarzania produktów ekologicznych, które z uwagi na rezygnację ze stosowania środków eksploatacyjnych mających istotny wpływ na środowisko naturalne i na związane z tym niższe plony muszą mieć wyższe ceny i b) dostarczania dóbr publicznych, które nie mogą osiągać cen rynkowych i dlatego też zdane są na finansowanie ze środków publicznych.

2.3 Program przewiduje trzy główne punkty:

- sterowany informacją rozwój rynku w kierunku żywności ekologicznej i podniesienie świadomości konsumentów;
- efektywniejsze publiczne wsparcie rolnictwa ekologicznego i
- poprawa i wzmocnienie standardów UE, przepisów wwozowych i przepisów o kontroli.

2.4 Plan przewiduje 21 działań, z których dwa mają znaczenie z punktu widzenia budżetowego i mogą być zrealizowane pod warunkiem zapewnienia finansowania. Realizacja programu zależy od możliwości dysponowania zasobami ludzkimi Komisji. W pozostałym zakresie Komisja podejmie niezwłocznie niezbędne kroki zgodnie z planowaną linią działania. W programie nie zostaną przyjęte trwałe ustalenia w zakresie celów i harmonogramu działania.

3. Uwagi ogólne

3.1 Reforma wspólnej polityki rolnej

3.1.1 Luksemburskie uchwały w sprawie polityki rolnej z czerwca 2003 r. przewidują w przypadku wielu produktów obniżenie administracyjnego poziomu cen i rozluźnienie sieci bezpieczeństwa. W wyniku daleko idącej likwidacji sprzężenia między dopłatami bezpośrednimi i produkcją, stanowiącej nowy kamień węgielny decyzji w sprawie reformy polityki rolnej, Komisja przewiduje stabilizację cen, a nawet wzrostu cen produktów rolnych. Dzięki zależności między poziomem cen producentów produktów ekologicznych a ogólną wysokością poziomu cen producentów mogłyby się tu pojawić nowe szanse uzyskania dodatkowych przychodów przez gospodarstwa ekologiczne. Komitet pragnie podkreślić, że perspektywa ta jest do pomyślenia tylko wówczas, jeśli preferencje wspólnotowe zostaną utrzymane na poziomie odpowiednim dla ogółu produktów rolnych.

3.1.2 Wspieranie rolnictwa ekologicznego jest uzależnione również od łącznej wysokości środków w drugim filarze WPR. Państwa Członkowskie nie mają obowiązku wspierania tej

formy rolnictwa. EKES stwierdza, że w państwach i regionach europejskich, które zajmują się wspieraniem rolnictwa ekologicznego i ekologicznej gospodarki żywnościowej, ten sektor gospodarki jest szczególnie rozbudowany i wysoce stabilny. Należy uważnie śledzić, jaka będzie dynamika kształtowania i realizacji nowego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w Państwach Członkowskich.

3.1.2.1 Komitet z zaniepokojeniem śledzi planowane decyzje dotyczące perspektywy finansowej Unii. Środki przeznaczone na rozwój terenów wiejskich są bowiem szczególnie zagrożone możliwością redukcji. EKES zwraca uwagę na fakt, że środki te odgrywają decydującą rolę dla stabilizacji i innowacyjnego rozwoju terenów wiejskich w Europie. Na ten temat Komitet wypowiedział się już w swojej opinii z inicjatywy własnej w sprawie politycznej przyszłości rozwoju obszarów wiejskich ⁽¹⁾, a obecnie opracowuje opinię dotyczącą projektu rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rolnego dla Rozwoju Obszarów Wiejskich ⁽²⁾.

3.1.3 Krąg zainteresowanych środkami na rozwój wsi ulega coraz większemu poszerzeniu i powiększa się w wyniku przystąpienia dziesięciu nowych krajów. Także w sytuacji, gdy dostępne środki muszą być w 80 % wydatkowane w krajach, z których one pochodzą, dodatkowe środki finansowe, które są tu dostępne, są bardzo ograniczone.

3.1.4 Rolnictwo ekologiczne, tak jak inne branże rolnictwa, ma duży potencjał w zakresie wytwarzania dóbr publicznych; Komitet sugeruje Komisji, Radzie i Parlamentowi, żeby zadbały o to, by przyjęte w czerwcu 2003 r. zmiany we WPR nie wyrządziły szkody dobrym praktykom uprawy roli, i domaga się, by fundusze przeznaczane na drugi filar i rozwój wsi były wystarczające do realizacji wspólnotowych priorytetów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Rynek dla żywności wytwarzanej ekologicznie

4.1.1 Wyroby ekologiczne z punktu widzenia konsumenta

4.1.1.1 Podmioty rynkowe w dziedzinie rolnictwa ekologicznego, przede wszystkim producenci, zdobyły już godny uwagi udział w rynku żywności i według oceny EKES nie można już określać tego udziału we wszystkich Państwach Członkowskich jako rynek niszowy. Zarówno w licznych regionach UE, jak również w odniesieniu do niektórych produktów udział gospodarstw ekologicznych oraz żywności jest już teraz bardzo wysoki. Wiele surowców do wytwarzania żywności dla małych dzieci uzyskiwanych jest w chwili obecnej właśnie z produkcji ekologicznej.

⁽¹⁾ Opinia EKES z inicjatywy własnej w sprawie: Drugi filar wspólnej polityki rolnej – perspektywy przyjęcia się polityki rozwoju obszarów wiejskich (Następstwa konferencji w Salzburgu).

⁽²⁾ Opinia EKES w fazie przygotowania, w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w kwestii wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

4.1.1.2 W Europie, zależnie od regionu i produktu, kładziony jest szczególny nacisk na sektor żywności ekologicznej w zakresie wytwarzania, przetwarzania, udostępniania rynku oraz badań i kształcenia i doksztalcania. Przyczyną tego mogą być naturalne cechy szczególne regionów, a także dynamiczne współdziałanie lokalnych podmiotów gospodarczych. Komitet wzywa Komisję, by ta poświęciła w planie działania szczególną uwagę spotykanemu w Europie zjawisku tworzenia się skupisk rolnictwa ekologicznego.

4.1.1.3 Przede wszystkim w rolnictwie, ale także w sektorach przetwarzania i zbytu ekologiczna gospodarka żywnościowa dla wielu przedsiębiorstw stała się szansą zabezpieczającą ich egzystencję.

4.1.2 Mechanizmy rynkowe

Wyższe koszty w łańcuchu dystrybucji produktów ekologicznych przyczyniają się z całą pewnością częściowo do wyższej ceny w sektorze wytwarzania, przetwarzania i handlu detalicznego. Dlatego też Komitet przyjmuje z zadowoleniem inicjatywy dotyczące regionalnych struktur przetwarzania i dystrybucji, ponieważ może to prowadzić do zbliżenia między producentami i konsumentami w połączeniu z ukształtowaniem się przejrzystych mechanizmów tworzenia się cen. Z drugiej strony nie można jednak lekceważyć faktu, że w niektórych Państwach Członkowskich doszło do istotnej koncentracji handlu żywnością, co wywiera znaczny nacisk na ceny wytwórców również w sektorze ekologicznym.

4.1.3 Popyt sterowany informacją

Komitet z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje do wiadomości kroki zaproponowane w ramach działania 1 mające na celu wspieranie przepływu informacji i zbytu. Winny one jednak uwzględniać doświadczenie zdobyte przez te państwa, ponieważ w placówkach żywienia zbiorowego, kantynach, szkołach itd. w zakresie skupu odczuwalny jest szczególny nacisk na ceny. Szczególny rynek stanowią tu duże kuchnie zaopatrujące dzieci, osoby starsze i chore.

4.1.4 Problemy rynkowe związane z rozbieżnymi normami

Przewidziane stworzenie internetowego banku danych dla porównywania różnych przepisów narodowych i regionalnych może być pożytecznym instrumentem w celu stymulacji wymiany towarowej na wspólnym rynku. Dążenie do całkowitej eliminacji różnic byłoby jednak zbyt daleko idącym posunięciem. Różnice te mają często korzenie regionalne, sektorowe oraz kulturalne i są motorem innowacji, dalszego rozwijania norm i jakości produktów.

4.1.5 Nadzór nad podażą i popytem i ich analizowanie

Celowe jest wzmoczenie ewidencjonowania danych statystycznych na temat wytwarzania i rynku produktów ekologicznych

(działanie 3). Podczas badań i analiz należy jednak zwracać uwagę na to, aby w przypadku tego dodatkowego gromadzenia danych partnerzy rynkowi (niewiele dużych przedsiębiorstw handlowych po stronie odbierającej produkty i wiele małych i średnich przedsiębiorstw rolnych po stronie podażowej) mogli odnosić w sposób równoprawny korzyści z tych danych lub aby nie powstały tu przynajmniej poważne szkody dla rolnictwa. Należy dążyć do gromadzenia i szybkiego publikowania danych statystycznych tego sektora w nowych Państwach Członkowskich.

4.2 Polityka UE w obszarze rolnictwa ekologicznego

4.2.1 Rolnictwo ekologiczne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Komitet zastanawia się, czy europejski model agrarny rolnictwa wielofunkcyjnego, do którego — poprzez swoje ekologiczne usługi — ważny wkład wnosi rolnictwo ekologiczne, — został w wystarczającym stopniu uwypuklony podczas międzynarodowych negocjacji w WTO, żeby zapewnić możliwość realizacji WPR, a w szczególności utrzymać subsydia drugiego filaru WPR w obszarze subwencjonowania dopuszczalnego (*green box*).

4.2.2 Rozwój obszarów wiejskich

Poza stworzeniem katalogu online wszystkich środków działania UE (działanie 5) proponuje się, żeby w celu wspierania lokalnej produkcji ekologicznej żywności dostosować standardy w zakresie higieny i zdrowia dla małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze przetwarzania i obrotu żywnością, do szczególnego potencjału ryzyka.. Standardy ustalone dla przetwórców większych ilości często nie dają się przetransponować na małe przedsiębiorstwa rzemieślnicze, które przetwarzają i obracają ograniczonymi ilościami towaru na szczeblu regionalnym. Stanowią one często barierę dla inwestycji i w ten sposób często utrudniają tworzenie nowych miejsc pracy w regionach wiejskich. Komitet szczególnie podkreśla konieczność dostosowania standardów dla małych przedsiębiorstw rzemieślniczych zajmujących się przetwórstwem i dystrybucją produktów ekologicznych i tradycyjnych. To dlatego muszą one korzystać z przepisów uchylających, jakie istnieją dla przedsiębiorstw przetwórczych. Oczywiście absolutnym priorytetem dla EKES nadal pozostaje przestrzeganie zasad bezpieczeństwa żywności, zawartych w Białej Księdze na temat bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa sanitarnego oraz nowo uchwalonych regulacji.

4.2.2.1 W przypadku inicjatywy proponowanej w działaniu 6 w celu priorytetowego utworzenia rolnictwa ekologicznego w regionach wrażliwych ekologicznie należy zwracać uwagę na to, aby w wyniku tego nie doszło do braku równowagi podaży i w następstwie tego do spowodowanego działaniami politycznymi zniekształcenia konkurencji w dziedzinie rolnictwa ekologicznego. Należy odpowiednio opisać utrudnione warunki uprawy na tych obszarach.

4.2.2.2 Zdaniem EKES program nie uwzględnia dużego znaczenia rolnictwa ekologicznego i sektora żywnościowego dla sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, przede wszystkim w regionach wiejskich. Badania w Państwach Członkowskich UE wykazały, że nowe miejsca pracy w rolnictwie są tworzone prawie wyłącznie w sektorach rolnictwa ekologicznego i w dziedzinach z nim związanych. Komitet podkreśla również, że wszystkie rodzaje działalności rolniczej, które przyczyniają się do rozwoju terytorialnego, będą miały pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich.

4.2.2.3 Kształcenie i doksztalcanie zawodowe oraz doradztwo opisane zostały w działaniu 6. W celu wzmocnienia tych metod produkcji rolnej i dystrybucji oraz przetwarzania produktów ekologicznych niezbędne jest wyraźne uwypuklenie znaczenia przekazywania informacji i wiedzy w ramach rozwoju wsi.

4.3 Badania

4.3.1 Dzięki rolnictwu ekologicznemu dysponujemy metodą rolnictwa, która w sposób ukierunkowany stosuje i doskonali tylko te metody, instrumenty i techniki, które mają jak najmniejsze oddziaływanie na środowisko naturalne.

4.3.2 Komitet traktuje publiczne finansowanie badań w dziedzinie rolnictwa ekologicznego jako wielkie wyzwanie. Te obszary badań, w które gospodarka prywatna inwestuje niewiele i które mają duże znaczenie ze społecznego punktu widzenia, muszą stanowić podstawowe obszary wspierania badań przez państwo. Rolnictwo ekologiczne, jak również ocena następstw techniki, winny uzyskać priorytet w ramowym programie badawczym UE.

4.3.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem poszerzenie zakresu badań dotyczących rolnictwa ekologicznego. Cele tych badań muszą zostać sformułowane w sposób zróżnicowany i sprawdzone z punktu widzenia ich spójności z innymi dziedzinami Wspólnej Polityki Rolnej. Kształcenie, przekazywanie wiedzy i znaczenie nauk interdyscyplinarnych jako przesłanki bardziej skutecznego rozwoju sektora żywności ekologicznej winny znaleźć wyraźniejsze odbicie w programie Komisji, także z punktu widzenia finansowego.

4.3.4 Istnieje pilna potrzeba zorientowanych ekologicznie badań nad hodowlą zarówno w odniesieniu do roślin, jak i do zwierząt domowych. Chodzi tu o dalszy rozwój dobrze dostosowanych ras i gatunków w celu zapewnienia im zdolności przetrwania na rynku.

4.4 Normy i kontrola — zachowanie integralności

4.4.1 Koncepcja rozporządzenia

Fakt, że mimo istnienia rozporządzenia o rolnictwie ekologicznym do chwili obecnej nie ustalono podstawowych zasad, może zostać wytłumaczony tylko na gruncie historycznym. W przypadku niektórych Państw Członkowskich, mających długą tradycję tej formy rolnictwa, podstawowe zasady istnieją od dawna. Należałoby się jedynie porozumieć w tym zakresie i ustalić definicję (działanie 8) uwzględniającą doświadczenia

IFOAM (Międzynarodowa Federacja Rolnictwa Ekologicznego) (¹). Komitet chciałby, aby uwzględniono tu historyczny rozwój w nowych Państwach Członkowskich.

4.4.1.1 Należy przy tym zwracać uwagę na to, że w rozumieniu niektórych organizacji narodowych ekologicznej uprawy ziemi do tej koncepcji należą, obok kryteriów ekologicznych, także zasady społeczno-ekonomiczne np. stworzenie wartościowych, stabilnych socjalnie miejsc pracy na terenach wiejskich. Dostosowywanie przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego powinno się dokonywać według indywidualnych przypadków, z położeniem nacisku na podstawowe zasady; należałoby także ciągle przeprowadzać stopniowe weryfikowanie przyznanych okresów przejściowych opatrzonych konkretnymi datami końcowymi (działanie 9).

4.4.2 Obszar zastosowania norm w dziedzinie wytwarzania ekologicznego

Obok postulatu opracowania uproszczonych i zharmonizowanych reguł hodowli dla uprawy roślin i hodowli zwierząt należy zwracać uwagę na to, aby zachować wpływ małych i średnich przedsiębiorstw rolnych na rozwój hodowli w celu uniknięcia powstania struktur o charakterze zbliżonym do monopoli np. w przypadku wielu roślin uprawnych i hodowli drobiu. W tych dziedzinach zaopatrywanie gospodarstw w rasy przydatne dla rolnictwa ekologicznego stało się już praktycznie niemożliwe. W przypadku realizacji szerszej zakrojonych standardów ochrony zwierząt należy pomyśleć o równoległej pomocy w zakresie środków inwestycyjnych, ponieważ następstwem tych działań może być często konieczność kosztownej przebudowy stajni i budowy nowych stajni. Dla dziedziny uprawy roślin brak jest nadal uregulowań dotyczących handlu tradycyjnymi odmianami krajowymi lub starymi odmianami starych roślin uprawnych nie wymienionych w rejestrze odmian. Komitet wyraża z tego powodu ubolewanie i wzywa Komisję do podjęcia niezbędnych kroków w celu wypracowania brakujących uregulowań.

4.4.2.1 W ramach działania 10 (ostatnie tiret) należy uściślić terminologię, a mianowicie określić, czy w przypadku „różnorodności biologicznej” chodzi o rośliny uprawne i zwierzęta użytkowe, czy też termin ten ma szersze znaczenie i obejmuje całą faunę i florę. EKES zwraca jednak uwagę także na to, że zachowanie tej różnorodności nie może zgodnie z celami WPR należeć tylko do zadań gospodarstw gospodarujących ekologicznie.

4.4.2.2 Chociaż technologie oszczędzające energię i zasoby stanowią jądro rolnictwa ekologicznego, to EKES odrzuca wprowadzanie własnych standardów w tym zakresie. Pierwszeństwo mają tu skuteczne zadane cele o charakterze ogólnorolniczym i ogólnogospodarczym.

4.4.2.3 Z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje się stworzenie po raz pierwszy ekologicznych wytycznych UE dla takich produktów, jak wina i uprawy akwakultury. Komitet widzi tu w szczególności pozytywne oddziaływania na konwencjonalne technologie poszczególnych sektorów.

(¹) International Federation of Organic Agricultural Movements (IFOAM) – Międzynarodowa Federacja Ruchów na rzecz Rolnictwa Ekologicznego.

4.5 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zaproponowane w ramach działania 11 utworzenie niezależnego gremium rzeczoznawców zajmujących się doradztwem technicznym, o ile będą w nim brały udział w stosownej formie także osoby zainteresowane, tzn. rolnicy, przetwórcy i konsumenci, w celu zapewnienia publicznego zaufania do takiego gremium. Aby zapewnić sukces działania, brak jest jednak konkretnych ustaleń dotyczących harmonogramu, celów i niezbędnych środków budżetowych.

4.6 Organizmy zmodyfikowane genetycznie

4.6.1 Komitet wyraża żal, że program działań w tym punkcie zajął się wyłącznie wartościami granicznymi i nie przynosi on całościowej koncepcji zabezpieczenia koegzystencji jako przesłanki rolnictwa ekologicznego w Europie.

4.6.2 Szczególne znaczenie podczas aktualnych dyskusji na temat reguł koegzystencji ma zakaz stosowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Z zaleceniami zaproponowanymi w tym punkcie można się w znacznym stopniu zgodzić. Kosztami i ubytkiem dochodów wynikającymi z uwolnienia do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie nie można obarczać wszystkich pozostałych rolników, którzy nie stosują GMO (rolnictwo tradycyjne i ekologiczne).

4.6.3 Ogólne wartości progowe dla materiału siewnego muszą się w przypadku rolnictwa ekologicznego znajdować na granicy zdolności wykrywania (działanie 12). Zdaniem Komitetu ogólne granice zdolności wykrywania jako wartość progowa winny obowiązywać także dla konwencjonalnego materiału siewnego wolnego od organizmów zmodyfikowanych genetycznie. W przeciwnym przypadku można by się było obawiać, że będzie szybko rosło obciążenie także produktami ekologicznymi zawierającymi elementy GMO, co zagroziłoby podstawom rolnictwa ekologicznego w Europie. Z uwagi na rozległe tereny rolnicze wzdłuż granic narodowych w ramach UE i wolny obrót towarowy także tu konieczna byłaby harmonizacja.

4.7 Systemy kontrolne

Należy się zgodzić z realizacją ukierunkowanego na ryzyko podejścia przy poprawie kontroli w ramach działania 13. EKES zwraca uwagę na to, że w niemieckiej wersji planu, inaczej niż w wersji angielskiej, jest mowa o tym, że najwyższe ryzyko oszukańczych praktyk leży po stronie wytwórców rolnych. EKES prosi o pilne dokonanie stosownej korekty. W analizie ryzyka i zarządzaniu ryzykiem w systemie kontrolnym należałoby raczej uwzględnić słabe punkty na różnych etapach przetwarzania, jak np. przetwarzanie i handel. Ulepszenie systemów kontrolnych winno być związane z mniejszymi nakładami na biurokrację i niższymi kosztami. Pomocne mogłoby być efektywne powiązanie organizacji kontrolnych w sieć.

4.8 Importy

4.8.1 W trakcie dalszego doskonalenia uregulowań w zakresie wwozu produktów wytwarzanych ekologicznie należy się liczyć ze zwiększającym się ryzykiem zanieczyszczenia genetycznie zmodyfikowanymi produktami.

4.8.2 Komitet zaleca, aby zwrócić uwagę na wspieranie śródziemnomorskiego obszaru gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem możliwości rolnictwa ekologicznego. Chodzi tu o wzmocnienie centrów upraw ekologicznych i wspieranie łączenia się ich w sieć.

4.8.3 Z przyczyn związanych z konkurencją, a przede wszystkim w celu zapewnienia rolnictwu ekologicznemu szans w Europie, nie jest uzasadnione przyznawanie produktom ekologicznym w międzynarodowych umowach handlowych dalej sięgających koncesji niż ma to miejsce w przypadku importów tradycyjnych.

5. Podsumowanie

5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem przedłożony plan działań dla rolnictwa ekologicznego i żywności wytwarzanej ekologicznie. Komisja spełnia w ten sposób nie tylko wymogi Rady w dziedzinie „rolnictwo”, ale także oczekiwania wielu obywateli. Wraz z wprowadzeniem systemu uwarunkowań (*cross-compliance*) oraz pojęcia dobrych praktyk rolniczych i ekologicznych stawiane są obecnie wyższe oczekiwania co do rozwoju europejskiej polityki rolnej skierowanej na ochronę środowiska.

5.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem ukierunkowane kampanie rynkowe i informacje dla konsumentów. Oczekuje jednak, że istniejące asymetrie w zakresie handlu żywnością i przetwarzania nie ulegną nasileniu.

5.3 Sektor mający duże znaczenie z uwagi na perspektywy w zakresie zatrudnienia i na wytwarzanie dóbr publicznych winien zostać odpowiednio uwzględniony — w ramach środków dotyczących jakości produktów rolnych — w programie EFRROW.

5.4 Dążenia do harmonizacji norm i kontroli nie powinny nakładać nadmiernych obciążeń na gospodarstwa i muszą dopuszczać sytuacje szczególnie charakterystyczne dla danego regionu. Logo UE nie powinno zarówno w przypadku towarów pochodzących z UE, jak i towarów pochodzących z krajów trzecich, uniemożliwiać oznaczenia kraju pochodzenia.

5.5 Jeśli chodzi o zagadnienie koegzystencji z organizmami zmodyfikowanymi genetycznie, brak jest odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób możliwe byłoby w przyszłości zapewnienie produkcji ekologicznej w całej Europie. Z tego powodu wartości graniczne dla wszelkiego materiału siewnego winny być w odniesieniu do organizmów zmodyfikowanych genetycznie ustalone na granicy wykrywalności.

5.6 Rolnictwu ekologicznemu winien być w ramach planu tematów badawczych UE przyznany wyższy priorytet. Wysokie zainteresowanie ogólnospołeczne i niski poziom prywatnych środków na badania w tym sektorze wymagają takiego właśnie ustalenia punktów ciężkości.

5.7 Decydenci polityczni na szczeblu europejskim rozpoczęli — dzięki uchwale Parlamentu Europejskiego w sprawie udostępniania środków z pozycji budżetu „wspieranie jakości

produktów rolniczych” na potrzeby planu działania — proces niwelowania wyżej wymienionych deficytów w dziedzinie zasobów ludzkich i materialnych.

5.8 EKES śledzi dyskusję na temat perspektywy finansowej z dużym zaniepokojeniem. Redukcja środków na rozwój terenów wiejskich byłaby bowiem krokiem w tył, jeśli chodzi o rolnictwo ekologiczne i ekologiczną gospodarkę żywnościową.

Bruksela, 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND
