

# Dziennik Urzędowy C 65

## Unii Europejskiej

Tom 49

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

17 marca 2006

Zawiadomienie nr	Treść	Strona
	I <i>Informacje</i>	
	.....	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>422. sesja plenarna w dniach 14 i 15 grudnia 2005 r.</b>	
2006/C 65/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005 – 2009” COM(2005) 107 końcowy - SEC(2005) 795 .....	1
2006/C 65/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) oraz wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej siódmego programu ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) badań jądrowych i działań szkoleniowych (2007-2011) COM(2005) 119 końcowy/2 - 2005/0043 (COD) - 2005/0044 (CNS) .....	9
2006/C 65/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007 – 2013) COM(2005) 121 końcowy — 2005/0050 (COD) .....	22
2006/C 65/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu służb odpowiedzialnych w Państwach Członkowskich za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) COM(2005) 237 wersja ostateczna — 2005/0104 (COD) .....	27
2006/C 65/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 69/169/EWG w zakresie tymczasowych ograniczeń ilościowych na przywóz piwa do Finlandii COM(2005) 427 końcowy — 2005/0175 (CNS) .....	29
2006/C 65/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa w gałęziach transportu .....	30



Cena:  
26 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2006/C 65/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa i w obszarze prawa morza COM(2005) 117 wersja ostateczna — 2005/0045 (CNS) .....	38
2006/C 65/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności COM(2005) 137 końcowy .....	41
2006/C 65/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spółki mieszane we wspólnotowym sektorze rybołówstwa. Sytuacja obecna i perspektywy na przyszłość” .....	46
2006/C 65/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustalającego wspólnotową skalę klasyfikacji tusz dorosłego bydła COM(2005) 402 wersja ostateczna — 2005/0171 CNS .....	50
2006/C 65/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli parków technologicznych w przemianach przemysłowych w nowych państwach członkowskich UE .....	51
2006/C 65/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie „Restrukturyzacja i zatrudnienie — Antycypacja i towarzyszenie restrukturyzacji na rzecz poprawy zatrudnienia: rola Unii Europejskiej” COM(2005) 120 końcowy .....	58
2006/C 65/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007-2013 — Program ogólny „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” COM (2005) 124 końcowy -2005/0034 (CNS) .....	63
2006/C 65/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie „Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007 r.) — W kierunku sprawiedliwego społeczeństwa” COM (2005) 225 końcowy — 2005/0107 (COD) .....	70
2006/C 65/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym .....	73
2006/C 65/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Dokument konsultacyjny w sprawie pomocy państwa na rzecz innowacji” COM(2005) 436 końcowy .....	86
2006/C 65/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty” COM(2005) 494 końcowy .....	92
2006/C 65/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy — udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej” .....	94
2006/C 65/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do niektórych środków w celu uproszczenia procedury obciążania podatkiem od wartości dodanej i pomocy w zapobieganiu uchylaniu się od płacenia podatków i unikaniu zobowiązań podatkowych i uchylającej niektóre decyzje przyznające odstępstwa COM(2005) 89 końcowy — 2005/0019 (CNS) .....	103
2006/C 65/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie odnawialnych źródeł energii	105
2006/C 65/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga: kredyt hipoteczny w UE” COM(2005) 327 końcowy .....	113
2006/C 65/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości COM(2005) 184 końcowy .....	120



2006/C 65/23

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawach:

- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 40/94 w odniesieniu do kadencji Prezesa Urzędu Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 w odniesieniu do kadencji Prezesa Wspólnotowego Urzędu Ochrony Odmian Roślin,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do kadencji dyrektora wykonawczego i zastępcy dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2062/94 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 w odniesieniu do kadencji dyrektora wykonawczego i dyrektorów Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową w odniesieniu do kadencji dyrektora wykonawczego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1035/97 ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1210/90 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska w odniesieniu do kadencji dyrektora zarządzającego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 337/75 ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1365/75 w sprawie utworzenia Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w odniesieniu do kadencji dyrektora i zastępcy dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1360/90 ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia w odniesieniu do kadencji jej dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 w sprawie ustanowienia Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 178/2002 w odniesieniu do kadencji dyrektora zarządzającego Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 851/2004 ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do kadencji dyrektora zarządzającego Europejskiej Agencji Leków, COM(2005) 190 końcowy — 2005/0077(CNS) — 2005/0078(CNS) — 2005/0089(CNS) — 2005/0085(COD) — 2005/0086(COD) — 2005/0087(COD) — 2005/0088(COD) — 2005/0080(CNS) — 2005/0072(COD) — 2005/0073(COD) — 2005/0074(COD) — 2005/0075(COD) — 2005/0076(COD) — 2005/0081(COD) — 2005/0082(COD) — 2005/0083(COD) .....

131

2006/C 65/24

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie Polityki Usług Finansowych (2005-2010) COM(2005) 177 końcowy .....

134

2006/C 65/25

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zasady higieny a przetwórstwo rzemieślnicze” .....

141



## II

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 422. SESJA PLENARNA W DNIACH 14 I 15 GRUDNIA 2005 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005 – 2009”**

COM(2005) 107 końcowy - SEC(2005) 795

(2006/C 65/01)

Dnia 8 czerwca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 11 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 422. sesji plenarnej w dniu 14 grudnia 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 2, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wielokrotnie podkreślał znaczenie kontroli pomocy publicznej jako kluczowego czynnika:

- zdrowej polityki konkurencji rozumianej również jako instrument konwergencji gospodarek Państw Członkowskich,
- wzmocnienia innowacji i konkurencyjności UE,
- spójności i zrównoważonego wzrostu wszystkich regionów Wspólnoty.

1.2 Zasady udzielania pomocy przez państwo znajdują oparcie w traktatach założycielskich Wspólnoty – Traktacie EWWiS i Traktacie EWG. W przeciwieństwie do Traktatu EWWiS, którego ważność już wygasła, Traktat ustanawiający WE nie nakłada bezwzględnego zakazu pomocy państwa. Przewiduje on odstępstwa<sup>(1)</sup> i pewne wyjątki<sup>(2)</sup> od zakazu, dając Komisji – a wyjątkowo także Radzie – szerokie uprawnienia uznaniowe w zakresie udzielania zgody na pomoc, jako wyjątku od zasady ogólnej.

<sup>(1)</sup> Art. 87 ust. 2.

<sup>(2)</sup> Art. 87 ust. 3.

1.3 Ponadto, artykuły 87, 88 i 89, które regulują to złożone zagadnienie, są zawarte w Sekcji II Tytułu VI ustanawiającego wspólne zasady konkurencji, opodatkowania i zbliżania ustawodawstw, właśnie w celu podkreślenia faktu, że kwestia pomocy państwa powinna być rozpatrywana w kategoriach wpływu, jaki może ona wywierać na konkurencyjny rynek.

1.3.1 EKES podkreślał już tym kontekście, że każdy nowy plan działania w zakresie pomocy państwa powinien być zgodny z celami ustanowionymi w art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w celu zapewnienia m.in. prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wdrożenia niedyskryminujących przepisów, harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji, podwyższania jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi.

1.4 Jak stwierdza sama Komisja, pomoc państwa jest istotnie: „formą interwencji państwa stosowaną w celu wspierania pewnych rodzajów działalności gospodarczej. Oznacza to, że pewne sektory gospodarki lub rodzaje działalności gospodarczej są traktowane bardziej preferencyjnie niż pozostałe, co zniekształca konkurencję, ponieważ wprowadza podział pomiędzy firmy, które otrzymują pomoc i pozostałe, które jej nie otrzymują”<sup>(3)</sup> [tłum. własne].

<sup>(3)</sup> COM(2005) 147 wersja ostateczna z 20.4.2005.

1.4.1 Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu, pojęcie pomocy państwa obejmuje nie tylko pomoc przyznawaną przez władze publiczne lub przy użyciu zasobów państwowych, ale także interwencje mające zmniejszyć koszty, które zwykle stanowią część wydatków przedsiębiorstwa.

1.5 Na szczycie w marcu 2005 r. Rada Europejska potwierdziła, że celem jest kontynuowanie prac na rzecz zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy państwa, przyznając jednocześnie odstępstwa w przypadku jakichkolwiek niepowodzeń rynkowych. Jest to zgodne z zaleceniami szczytu lizbońskiego z 2000 r. i szczytu sztokholmskiego z 2001 r. i odpowiada potrzebie skierowania pomocy na cele horyzontalne, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym cele związane ze spójnością.

1.5.1 Ponadto, w swoim niedawnym komunikacie w sprawie przeglądu śródkresowego strategii lizbońskiej, Komisja zajęła się celem ograniczenia pomocy państwa i przeznaczenia jej na przeciwdziałanie niepowodzeniom rynkowym, szczególnie w sektorach o wysokim potencjale wzrostu oraz na pobudzenie innowacji<sup>(4)</sup>.

1.6 Parlament Europejski również wyraził ostatnio swoje poglądy na temat pomocy państwa<sup>(5)</sup> podkreślając, że musi ona być wykorzystywana w sposób odpowiedzialny i efektywny, gdyż:

- stanowi ponad 50 % rocznego budżetu UE,
- ma reperkusje dla finansów publicznych, dla konkurencji i dla zdolności przedsiębiorstw prywatnych do inwestowania w zglobalizowanym środowisku ekonomicznym,
- jest finansowana przez europejskich podatników.

1.6.1 Z drugiej strony, 12 maja 2005 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję pt. „Wzmocnienie europejskiej konkurencyjności – konsekwencje przemian w przemyśle dla polityki i roli MŚP”<sup>(6)</sup>, w której poparł cel ograniczenia globalnej wielkości pomocy dla przedsiębiorstw, lecz wskazał na użyteczność w łagodzeniu niedoskonałości rynku pewnych typów pomocy, takich jak pomoc dla badań i rozwoju, dla szkoleń i usług doradczych dla przedsiębiorstw.

1.6.2 Uznając znaczenie pomocy publicznej dla MŚP w Państwach Członkowskich Parlament Europejski wezwał Komisję do utrzymania w ramach funduszy strukturalnych wszystkich instrumentów pomocy dla rekonwersji ekonomicznej i społeczno-ekonomicznej regionów dotkniętych delocalizacją przemysłu i wezwał do większego uwzględnienia potrzeb małych i mikroprzedsiębiorstw<sup>(7)</sup> w tych regionach, a bardziej ogólnie w dziedzinie polityki spójności.

<sup>(4)</sup> Nie zawsze jest łatwo zrozumieć społeczeństwo informacyjne. W tym społeczeństwie produkty zawierają znaczący wkład wiedzy. Należy pobudzać i wspierać zdolność wytwarzania coraz bardziej innowacyjnych i inteligentnych dóbr i usług, w tym także przy zastosowaniu pomocy państwa.

<sup>(5)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego nr P6\_TA(2005)0033 z 22.2.2005.

<sup>(6)</sup> Rezolucja PE Nr A6-0148/2005 z 12.5.2005.

<sup>(7)</sup> Zob. zalecenie 2003/361/WE (Dz. U. L 124 z 20.5.2003).

1.6.3 W dziedzinie planów zreformowania systemów pomocy państwa Parlament Europejski zaproponował przyjęcie wyraźnej linii działania promującej innowację we wszystkich sektorach w kontekście celów lizbońskich.

1.7 Ze swej strony, na przestrzeni wielu lat także Trybunał Sprawiedliwości przy wielu okazjach wyrażał swoje poglądy w sprawie pomocy państwa, tworząc autentyczne prawo precedensowe i ustanawiając orzecznictwo charakteryzujące się spójnymi i wyjątkowo szczegółowymi wytycznymi, czego najnowszym przykładem jest orzeczenie w sprawie usług użyteczności publicznej i orzeczenie w sprawie Altmark z dnia 24 lipca 2003 r.<sup>(8)</sup>

1.8 W swoim Raporcie w sprawie tabeli pomocy państwa z kwietnia 2005 r.<sup>(9)</sup> Komisja przedstawia pozytywny obraz reakcji Państw Członkowskich na strategię lizbońską, odnotowując niewielki spodek poziomu pomocy w stosunku do PKB i jeszcze bardziej pozytywne reakcje odnośnie do zmiany kierunków udzielanej pomocy zgodnie z sugestiami przedstawionymi na kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej. Tym niemniej pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

1.8.1 W 2001 r. Komisja utworzyła rejestr pomocy państwa oraz odnośne ramy dokonywania oceny jako podstawy do dyskusji na temat strategii ograniczania ogólnego poziomu pomocy państwa i skierowania jej na cele horyzontalne, zaś dalsze rozwinięcie tych instrumentów nastąpiło w 2002 r. EKES wyraził już uznanie dla wysiłków Komisji na rzecz osiągnięcia większej przejrzystości w dziedzinie pomocy państwa, co wydaje się być istotne zwłaszcza w odniesieniu do Państw Członkowskich, które ostatnio przystąpiły do UE.

1.9 EKES z zadowoleniem odnotowuje, że w 2003 r. całkowita roczna wartość pomocy publicznej spadła o 3,6 % w porównaniu z 1999 r. i o prawie 30 % w porównaniu z 1996 r., ale jednocześnie zauważa, że suma 53 mld euro<sup>(10)</sup>, ponad 60 % której jest przeznaczona dla przemysłu przetwórczego i usług, nadal pozostaje wysoka. Wyraża on także zaniepokojenie możliwością zniekształcenia konkurencji, jaką mogłyby wywołać różnice w pomocy państwa pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy różnymi regionami wewnątrz każdego z nich.

1.9.1 W swojej wcześniejszej opinii<sup>(11)</sup> EKES z zadowoleniem przyjął stałe działania Komisji wyjaśniające i precyzujące przepisy, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o wykluczeniach grupowych oraz pomocy dla zatrudnienia, mającej na celu ułatwienie Państwom Członkowskim tworzenia miejsc pracy.

<sup>(8)</sup> Sprawa C-280/00, Altmark Trans i Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) ECR I-7747.

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(10)</sup> Na szczeblu UE.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 108 z 30. 4.2004.

1.9.2 EKES w pełni zgadza się z Komisją, że zasady pomocy publicznej muszą wraz z upływem czasu podlegać dostosowaniom i dlatego powinny brać pod uwagę wydarzenia polityczne, gospodarcze i prawne. To dlatego właśnie „przeprowadza się okresowe przeglądy instrumentów oceny pomocy publicznej, których okres stosowania jest zatem często ograniczony”<sup>(12)</sup>.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji w sprawie generalnej reformy w tej dziedzinie<sup>(13)</sup>, opartej na zintegrowanym podejściu, które w należyty sposób uwzględni „niedoskonałości rynku”.

1.10.1 EKES uważa, że przyjęcie nowych ram, które w należyty sposób uwzględniają równowagę potrzebną między polityką pomocy a koniecznością rozwoju, powinno zostać poddane rewizji ukierunkowanej na uproszczenie i wyczerpującą analizę oddziaływania.

1.10.2 Rewizja taka powinna opierać się na przejrzystych celach, szerokich konsultacjach i pełnych informacjach. Oprócz jasnego systemu kontroli, nowe ramy powinny zapewnić spójność polityk, koncentrację działań oraz, ostatecznie, większe uproszczenie, przejrzystość i pewność prawną.

1.10.3 Proponowane ramy powinny być zgodne z:

- imperatywami zintegrowanego podejścia do konkurencyjności, o których zadecydowano na posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 2004 r. w celu ożywienia strategii lizbońskiej w kategoriach rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i konsolidacji przedsiębiorstw,
- potrzebą uproszczenia wspólnotowej polityki pomocy państwa, która stopniowo stawała się coraz bardziej złożona w wyniku dodawania do niej kolejnych elementów, co także zwiększyło obciążenia administracyjne zarówno wobec Państw Członkowskich, jak i beneficjentów,
- potrzebą zapewnienia pewności prawnej i administracyjnej przejrzystości, co oznacza jasne, proste, określone z góry przepisy, które są łatwe do zrozumienia i zastosowania przez przedsiębiorstwa i ich konsultantów,
- zasadą ekonomicznej skuteczności pomocy ukierunkowanej na zaradzenie niepowodzeniu rynkowemu, przy jednoczesnym zmniejszeniu niepewności i zapewnieniu wystarczającego stopnia przewidywalności dla podmiotów,
- mechanizmami i procedurami określania i notyfikacji środków niezgodnych z jednolitym rynkiem 25 krajów UE; muszą one zapewniać praktyczne sposoby aktywnego zaangażowania zainteresowanych podmiotów, sądownictwa, środowisk akademickich, przedsiębiorców oraz społeczeństwa obywatelskiego.

1.10.4 Szczególną uwagę należy także poświęcić następującym zagadnieniom:

- wielkości i umiejscowieniu beneficjentów oraz wielkości przyznanej pomocy (por. rozporządzenie o pomocy „de minimis”),

- zgodności nowych ram z polityką środowiskową Wspólnoty (nowe przepisy w sprawie Systemu Handlu Emisjami - Emission Trading Scheme);
- polityce innowacji (Vademecum z listopada 2004 r. i nowy komunikat z 2005 r.), badaniom i rozwojowi technologicznemu (nowe ramy pomocy dla B+R w 2006 r.),
- sektorowej polityce przemysłowej,
- polityce spójności (rewizja wytycznych w sprawie pomocy regionalnej (RAG 2006),
- polityce wobec przedsiębiorstw (rozporządzenie o pomocy „de minimis” i rewizja przepisów w sprawie kapitału wysokiego ryzyka),
- zapatrywaniom konsumentów i korzyściom dla obywateli europejskich.

1.11 Zdaniem EKES-u, przy określaniu wspólnych ram pomocy państwa najważniejszą sprawą jest jednak zainicjowanie nowoczesnej polityki, mogącej zyskać jedomyślne poparcie wszystkich Państw Członkowskich, ponieważ globalizacja wymusza procesy transformacji i restrukturyzacji wszystkich gospodarek Unii.

1.12 Jako konkurenci i ostateczni odbiorcy pomocy państwa, przedsiębiorstwa, razem z sektorem publicznym, są w uprzywilejowanej pozycji, by ocenić skuteczność stworzonych instrumentów. Mogą one wnieść praktyczny wkład w monitorowanie rozwiązań odpowiednich dla nowoczesnej europejskiej polityki pomocy państwa, a także mogą przedstawić przydatne sugestie dla opracowania nowych wytycznych.

1.12.1 Ponadto, przedsiębiorstwa są bezpośrednio narażone zarówno na niepewność prawną i długie okresy zatwierdzania systemów pomocy, jak i na poważne konsekwencje zwrotu pomocy uznanej za bezprawną. Dlatego też znajdują się one wśród podmiotów najbardziej zainteresowanych rozpowszechnieniem jednolitego rozumienia prawodawstwa Wspólnoty i wyeliminowaniem trudności i rozbieżności w jego interpretacji oraz wdrażaniu.

## 2. W kierunku zrównoważonych ram reformowania pomocy państwa

2.1 EKES zdecydowanie uważa, że propozycje Komisji odnośnie do reform mogłyby być cenną okazją do połączenia ze sobą w ramach zrównoważonej syntezy:

- potrzeb rozwojowych wszystkich Państw Członkowskich w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy i zapewniającej więcej miejsc pracy wyższej jakości oraz wysoki standard życia,
- ograniczeń związanych z globalizacją, również w kategoriach pełnego poszanowania zasad WTO,
- równych warunków na wielkim jednolitym rynku rozszerzonej Europy – dla przedsiębiorstw, konsumentów, podatników i społeczeństwa obywatelskiego jako całości.

<sup>(12)</sup> SEC(2005) 795 z 7.6.2005.

<sup>(13)</sup> COM(2004) 293 wersja ostateczna z 20.4.2004.

2.2 EKES w pełni popiera podstawową zasadę reformy „mniejszej i lepiej ukierunkowanej” pomocy państwa, która stara się uczynić przedsiębiorstwa bardziej konkurencyjnymi na rynkach krajowych i międzynarodowych oraz stworzyć właściwe warunki umożliwiające nagradzanie najbardziej efektywnych przedsiębiorstw.

2.3 EKES w pełni podziela podejście przedstawione przez Komisję, które przewiduje uproszczenie przepisów w celu dania podmiotom gospodarczym większej pewności i zmniejszenia obciążeń administracyjnych nałożonych na Państwa Członkowskie. EKES jest głęboko przekonany, że niepewność odnośnie do tego, co jest legalną pomocą państwa, a co nią nie jest, może poddać w wątpliwość zasadność kontroli pomocy państwa przeprowadzanych przez Komisję.

2.4 Zdaniem Komitetu proponowana reforma zasad wspólnotowej pomocy państwa powinna zasadniczo pozwolić na:

- większe zaangażowanie instytucjonalne różnych zainteresowanych podmiotów, szczególnie przedsiębiorstw, w procesy decyzyjne, w tym zwłaszcza we wdrażanie polityk,
- dostosowanie istniejących przepisów do nowych wyzwań z zamiarem wspierania celów strategii lizbońskiej i zwiększenia korzyści dla społeczeństwa,
- tworzenie szczególnych instrumentów mających zachęcić przedsiębiorstwa do rozwoju poprzez dostarczanie odpowiednich bodźców,
- przyjęcie nowych reguł udzielania pomocy państwa dla innowacji i B+R,
- jaśniejsze warunki przyznawania pomocy podatkowej, poprzez zmianę ram odnoszących się do środków pomocowych i korzyści podatkowe, by zagwarantować równe szanse obszarom pokrzywdzonym, dzięki atrakcyjnemu, prostemu instrumentowi, który wywiera ograniczony wpływ na konkurencję,
- wprowadzenie mechanizmów oceny *ex-post* i monitorowania efektywności ekonomicznej środków, które brałyby pod uwagę ich znaczenie w odniesieniu do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- większą międzynarodową współpracę na rzecz koordynacji polityki wspólnotowej z politykami krajów trzecich, szczególnie tych, których ustawodawstwo nie przewiduje żadnych ograniczeń pomocy państwa.

2.5 Polityka pomocy państwa jest integralną częścią polityki konkurencji i jako taka wchodzi w skład polityk Wspólnoty, które w największym stopniu wpływają na koniunkturę gospodarczą. Dlatego też EKES uważa, że polityka pomocy państwa powinna być wykorzystywana w sposób bardziej konkretny, gwarantujący wysoką jakość rozwoju i zgodność z celami lizbońskimi, tak aby mogła ona odgrywać wiodącą rolę w zapewnianiu właściwej dynamiki rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia.

2.6 Konkurencyjność jest miarą zdolności rynku do efektywnego wytwarzania wartościowych dóbr i usług w zglobalizowanym świecie w celu podniesienia standardu życia i zapewnienia wysokiej stopy zatrudnienia. Trzeba jednakże przyznać, że Unii nie powiodła się próba pobudzenia wzrostu przedsiębiorstw europejskich i zasobów ludzkich ani też osiągnięcia wyższego poziomu badań technologicznych, innowacji, szkoleń i umiędzynarodowienia, tak jak to przewidywała strategia lizbońska.

### 3. Reforma a strategia lizbońska (mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa)

3.1 EKES popiera nowe ogólne wspólnotowe ramy pomocy publicznej, wzorowane na polityce pomocy, która:

- jest lepiej ukierunkowana i selektywna,
- jest spójna i doskonale zintegrowana ze strategią lizbońską, z urzeczywistnieniem jednolitego rynku i z innymi politykami wspólnotowymi,
- opiera się na uproszczeniu, przejrzystości i pewności prawnej procedur i przepisów,
- charakteryzuje się większym zaangażowaniem instytucjonalnym przedsiębiorstw i pracowników w procesy podejmowania i wdrażania decyzji oraz na etapie dokonywania oceny i monitorowania skuteczności pomocy,
- opiera się na wspólnej odpowiedzialności dzięki uruchomieniu krajowych organów koordynujących,
- jest zgodna z politykami organów międzynarodowych i głównych partnerów europejskich na rynkach globalnych,
- szanuje reguły rynku wewnętrznego;
- zapewnia kompatybilność pomocy państwa w Unii Europejskiej.

3.2 EKES uważa, że polityka pomocy państwa we Wspólnocie powinna odgrywać aktywną rolę w zwiększaniu atrakcyjności Europy dla inwestorów i pracodawców, we wzmacnianiu konkurencyjnego wymiaru przedsiębiorstw i spójności społecznej, w zachęcaniu do przedsięwzięć w dziedzinie badań i innowacji, a także w promowaniu rozwijania i upowszechniania nowych umiejętności oraz szkolenia zasobów ludzkich.

3.3 Zdaniem EKES-u powinno się wprowadzić ogólne przepisy o wykluczeniach grupowych w celu rozszerzenia i uproszczenia wspólnotowych ram wyłączeń dotyczących pomocy dla szkoleń i zatrudnienia, preferując środki pomocy, które są najbardziej przejrzyste i najlepiej ukierunkowane na konkretne cele, jakie należy określić w ścisłym porozumieniu z przedsiębiorstwami, które jako beneficjenci systemów pomocy są w stanie najlepiej ocenić skuteczność proponowanych instrumentów.

3.4 W odniesieniu do regionalnego systemu pomocy w nowych ramach programowych na lata 2007 – 2013, EKES popiera zamiar stymulowania rozwoju regionów o trudnych warunkach gospodarowania (NUTS poziom II – regiony dotknięte „efektem statystycznym”, NUTS II regiony „rozwoju ekonomicznego” i NUTS poziom III – regiony „o niskiej gęstości zaludnienia”) oraz odległych wysp i obszarów górzyskich, przez wyciągając schematy myślowe uzależnione od pomocy, ograniczając maksymalną intensywność pomocy, zmniejszając do 10 % różnicowanie pomocy pomiędzy słabiej rozwiniętymi regionami i zwalczając potencjalną delokalizację spowodowaną nieproporcjonalnym zróżnicowaniem pomocy (nie więcej niż 20 % dla regionów NUTS poziom III) pomiędzy regionami transgranicznymi.

3.4.1 EKES podziela stanowisko Komisji w sprawie intensywności pomocy regionalnej dla różnych typów przedsiębiorstw, lecz uważa, że należy unikać niebezpieczeństwa spowolnienia rozwoju mniejszych przedsiębiorstw poprzez wprowadzenie jednolitego dodatku (20 %) zarówno dla małych, jak i średnich przedsiębiorstw. Proponowane ograniczenia pomocy dla inwestycji dużych przedsiębiorstw w regionach objętych nowymi odstępstwami powinny brać pod uwagę nową klasyfikację przedsiębiorstw ustanowioną w zaleceniu Komisji z 2003 r.<sup>(14)</sup>.

3.5 W odniesieniu do pomocy w ograniczonych rozmiarach, EKES opowiada się za zwiększeniem pułapu pomocy „de minimis”, również w celu zapewnienia lepiej ukierunkowanych i uproszczonych działań Wspólnoty.

3.6 EKES uważa, że Komisja powinna raczej skoncentrować się na analizie pomocy państwa, która wywiera istotny wpływ na handel, niż marnować swoje zasoby na analizowanie dużej liczby przypadków o znaczeniu głównie lokalnym, a także powinna wyjaśnić znaczenie i interpretację koncepcji „względów lokalnych” (ang. „local concern”).

3.7 EKES uważa, że kontrola pomocy państwa powinna być proporcjonalna i skuteczna oraz że powinno się unikać skomplikowanych procedur notyfikacji w przypadkach, które mają niewielkie znaczenie dla konkurencji wspólnotowej.

3.8 EKES zdecydowanie popiera wniosek przedłożony przez Komisję w lutym 2004 r. w sprawie pomocy państwa w ograniczonych rozmiarach, w celu zapewnienia Państwom Członkowskim większej elastyczności, prostszych procedur i wystarczającej przestrzeni dla wprowadzania środków pomocowych ułatwiających realizację celów lizbońskich, przy jednoczesnym zachowaniu przez Komisję odpowiedniego zakresu kontroli.

3.9 Jeśli chodzi o pomoc sektorową, należy zapewnić spójność pomiędzy politykami sektorowymi UE a systemami pomocy w sektorach transportu, energetyki, informacji

i komunikacji z uwzględnieniem zaleceń Komisji w sprawie wykluczeń grupowych. Dla sektorów kultury, środków audio-wizualnych, kinematografii i sportu, w których istnieje wielki potencjał dla innowacji, wzrostu i tworzenia miejsc pracy, strategia lizbońska ustanawia konkretne cele.

3.10 Wspólnotowe ramy pomocy publicznej dla ochrony środowiska pozostaną w mocy do 2007 r. Także w tym przypadku ważne jest realizowanie celów strategii lizbońskiej i ułatwanie wprowadzenia Systemu Handlu Emisjami CO<sub>2</sub> (ETS National Allocation Plans) w ramach celów zawartych w Protokole z Kioto.

3.11 Pomoc dla innowacji (zgodnie z definicją podaną w Zielonej księdze<sup>(15)</sup>): EKES uważa, że powinno się rozszerzyć istniejące ramy dla typów pomocy udzielanej działaniom o charakterze innowacyjnym, których nie obejmują obecne wytyczne oraz, że należy zdefiniować wyraźne ogólne kryteria zgodności, które pozostawiają Państwom Członkowskim większe pole do interwencji bez obowiązku notyfikacji.

3.11.1 W celu uzyskania poprawy w tej dziedzinie EKES wzywa Komisję do bardziej szczegółowego określenia, z pomocą Eurostatu, które rodzaje działalności produkcyjnej i usługowej można obecnie określić jako innowacyjne. Bardzo przydatne byłyby wytyczne w tej delikatnej dziedzinie.

3.11.2 W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem wydanie w dniu 21 września 2005 r. komunikatu w sprawie systemu pomocy państwa i innowacji, którego celem jest stworzenie ram wspólnotowych w tym kluczowym sektorze i określenie zarówno najbardziej oczywistych niedoskonałości rynkowych, jak i właściwych środków dla tych przypadków, które mogłyby zostać ulepszone.

3.12 Należy ponadto opracować jasne, z góry ustalone kryteria pozwalające stwierdzić, które niedoskonałości rynkowe mogłyby przeszkodzić optymalizacji środków i instrumentów innowacyjnych wykorzystywanych w realizacji strategii lizbońskiej. Jednocześnie jednak, Państwa Członkowskie i ich regiony będą musiały mieć odpowiednie pole do manewru w celu modyfikowania interwencji w sposób sprawiający, że będą one proporcjonalne i skuteczne i będą w stanie przekształcić badania konkurencyjności w innowacje handlowe i rynkowe.

3.13 Pomoc państwa ułatwiająca MŚP inwestowanie w projekty innowacyjne powinna zachęcać przedsiębiorstwa do zwiększania swoich rozmiarów i powinna w szczególności obejmować:

- wsparcie dla regionalnych i transregionalnych sieci innowacyjnych,
- promocję polityki okręgów i przemysłowych parków technologicznych,

<sup>(14)</sup> Dz.U. L 124 z 20.5.2003.

<sup>(15)</sup> COM(1995) 688



- wprowadzenie instytucji „aniołów biznesu” (business angels) i pośredników w usługach, takich jak specjaliści w zakresie kapitału wysokiego ryzyka (venture technologists), brokerzy oraz doradcy patentowi,
- ustanowienie ośrodków transferu technologii i kapitału wysokiego ryzyka (venture capital),
- szkolenia i zatrudnianie wykwalifikowanego personelu technicznego.

3.14 EKES uważa, że nowe ramy powinny także brać pod uwagę wszystkie czynniki zewnętrzne, które wpływają na proces innowacyjny, a mianowicie:

- Kulturę przedsiębiorstwa opartego na innowacjach,
- sieć związków i współzależności z innymi przedsiębiorstwami, organizacjami i organami publicznymi, które mają zasadnicze znaczenie dla tworzenia i upowszechniania wiedzy i innowacji,
- ramy referencyjne aktów normatywnych i przepisów, szczególnie w dziedzinie własności intelektualnej,
- dostęp do rynku kapitałowego, szczególnie w odniesieniu do kapitału ryzyka i kapitału początkowego (start-up capital) (rewizja komunikatu w sprawie kapitału inwestycyjnego),
- usługi edukacyjne i szkoleniowe oraz stosunki pomiędzy środowiskiem akademickim i naukowym a przedsiębiorstwem,
- struktury wspomagające innowacje (inkubatory, sieci okręgowe, przemysłowe parki technologiczne) i usługi pośrednictwa.

3.14.1 W sensie bardziej ogólnym, Komitet uważa że, przy przeglądzie wytycznych w sprawie pomocy horyzontalnej, takich jak pomoc na rzecz badań, innowacji, środowiska i kapitału ludzkiego:

- powinno się zwiększyć intensywność przewidzianą obecnie dla pomocy horyzontalnej;
- powinno się utrzymać premie regionalne dla interwencji na obszarach słabiej rozwiniętych;
- powinno się wprowadzić „premie za spójność” dla interwencji częściowo finansowanych z funduszy strukturalnych dla obszarów nie kwalifikujących się, lub obszarów, które przestały się kwalifikować do jej uzyskania na podstawie art. 83 lit (c).

3.15 W odniesieniu do pomocy dla usług użyteczności publicznej, powinno się podkreślić, że usługi te są podstawowym elementem spójności społecznej i regionalnej. Dlatego

też należy wyjaśnić odniesienie do koncepcji „typowego, dobrze prowadzonego przedsiębiorstwa”, zgodnie z kryteriami ustanowionymi w orzeczeniu w sprawie Altmark<sup>(16)</sup> i w odnośnej decyzji Komisji z dnia 13 lipca 2005 r. Należy też zagwarantować pewność prawną w odniesieniu do rekompensaty za świadczenie usług użyteczności publicznej, która jest zgodną z Traktatem formą pomocy państwa.

3.16 EKES uważa, że przyszłe prawodawstwo powinno brać pod uwagę fakt, że odpowiedzialność za określenie usług użyteczności publicznej leży w gestii instytucji krajowych, regionalnych i lokalnych, posiadających demokratyczną legitymację w danej dziedzinie<sup>(17)</sup>.

#### 4. Uproszczenie i przejrzystość procedur

4.1 EKES uważa, że można podjąć istotne kroki w kierunku większego uproszczenia i przejrzystości, wzmacniając działania podjęte przez Komisję w celu zwiększenia koncentracji polityki pomocowej UE na elementach mogących wywołać znaczące zakłócenia konkurencji.

4.2 Należy także zaradzić opóźnieniom w rozpatrywaniu spraw, ulepszając i usprawniając praktyki administracyjne, a także pobudzając Państwa Członkowskie do przyjęcia odpowiedzialności, by zapewnić przejrzystość i skuteczność.

4.3 Zdaniem Komitetu, wielce stosowne byłoby również opracowanie kodeksów dobrych praktyk przy pełnym udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym szczególnie przedsiębiorstw jako beneficjentów środków pomocy publicznej.

#### 5. Reforma i 25 krajów UE

5.1 Nowa sytuacja wynikająca z rozszerzenia wymaga, by zmiany polityki pomocy publicznej pozwoliły wszystkim regionom europejskim być równie atrakcyjnymi dla nowych lokalizacji i inwestycji, a także by zapewnić uczciwą konkurencję między sąsiadującymi ze sobą regionami.

5.2 Obecnie tytułem pomocy państwa 10 nowych Państw Członkowskich UE przeznacza na przedsiębiorstwa o wiele większe kwoty – w stosunku do PKB – niż pozostałe 15 Państw, chociaż widoczna jest tendencja do stopniowego wyrównywania się tych różnic. W okresie 2000 – 2003 w nowych Państwach Członkowskich pomoc państwa wynosiła w istocie średnio 1,42 % PKB, w porównaniu ze średnią wartością 0,4 % w krajach UE-15.

<sup>(16)</sup> Sprawa C-280/00, Altmark Trans i Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) ECR I-7747.

<sup>(17)</sup> Wykluczenie rekompensaty za świadczenie usług użyteczności publicznej (art. 86 ust. 2) powinno być odpowiednio duże, aby zapewnić wystarczającą elastyczność i odpowiednią dynamikę oraz minimum obciążeń administracyjnych.

5.3 Strategia lizbońska przewidywała wykorzystanie pomocy dla osiągnięcia celów horyzontalnych. W 2002 r. w krajach 15 na te cele przeznaczono 73 % pomocy, w porównaniu z 22 % w nowych Państwach Członkowskich<sup>(18)</sup>.

5.4 Z drugiej strony, należy przyznać, że nowe Państwa bardzo dobrze dostosowały się do gospodarki rynkowej, chociaż rozszerzona Europa musi jeszcze podjąć istotne kroki w celu ograniczenia ogólnego poziomu pomocy oraz promowania konkurencyjności, zrównoważonego i spójnego rozwoju oraz nowej gospodarki europejskiej opartej na wiedzy.

## 6. Zaangażowanie zainteresowanych podmiotów: przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie

6.1 EKES uważa, że należy ulepszyć zarządzanie praktykami i procedurami w sektorze pomocy państwa, angażując w większym stopniu podmioty bezpośrednio zainteresowane. Chodzi szczególnie o przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie, ponieważ są one bezpośrednio narażone zarówno na niepewność prawną i długi okres oczekiwania na zatwierdzenie przez Wspólnotę systemów pomocy, jak i na poważne konsekwencje odzyskiwania niedopuszczalnych bądź nielegalnych środków pomocowych.

6.2 Jako beneficjenci pomocy państwa i zarazem „konkurenci”, przedsiębiorstwa są w uprzywilejowanej pozycji, by:

- dzięki swym umiejętnościom i bezpośrednim doświadczeniom, ocenić skuteczność wdrożonych instrumentów, monitorować przyjęte rozwiązania i zdefiniować najlepsze możliwe praktyki,
- wesprzeć lepsze rozpowszechnienie prawodawstwa wspólnotowego, w formie jasnej, przejrzystej i bezpośrednio dostępnej dla użytkowników – zarówno dawców, jak i beneficjentów pomocy,
- przyczynić się do pokonania trudności i rozwiania wątpliwości w zakresie interpretacji i wdrażania przepisów, jako że mogą one zakwestionować zasadność kontrolowania pomocy państwa,
- wprowadzić formy egzekwowania prawa przez osoby prywatne („private enforcement”), ułatwiając poszanowanie i pełne wdrożenie prawodawstwa europejskiego.

<sup>(18)</sup> Na poziomie UE ok. 73 % całej pomocy w 2002 r. (oprócz rolnictwa, rybołówstwa i transportu) przeznaczonych było na cele horyzontalne, w tym na badania naukowe i rozwój, MŚP, środowisko i regionalny rozwój gospodarczy. Pozostałe 27 % zostało przekazanych ma konkretne sektory (głównie sektor produkcyjny, węglowy i usługi finansowe) i obejmowało pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. Część pomocy przeznaczona na cele horyzontalne zwiększyła się o 7 punktów procentowych w okresie 1998-2000 i 2000-2002: było to w dużej mierze wynikiem znacznego zwiększenia pomocy na środowisko (+7 punktów) i badania naukowe oraz rozwój (+4 punkty). Tę pozytywną tendencję zauważono, w różnym stopniu, w większości Państw Członkowskich. W istocie w niektórych Państwach Członkowskich – Belgii, Danii, Grecji, Włoszech, Holandii, Austrii i Finlandii – prawie cała pomoc przyznana została na cele horyzontalne (COM(2004) 256 końcowy).

6.3 Zdaniem EKES-u potrzebne są zatem:

- większe zaangażowanie przedsiębiorstw przez instytucje w procesy decyzyjne i wdrażanie polityk,
- wprowadzenie mechanizmów oceny *ex-post* i monitorowania efektywności gospodarczej środków,
- pełne udostępnienie decyzji Komisji w internecie, nie tylko w języku zainteresowanego Państwa Członkowskiego, ale także w jednym z języków roboczych Komisji,
- regularne informowanie przedsiębiorstw na temat bieżących procesów notyfikacji, by umożliwić im kontrolę zgodności ulg przyznanych na szczeblu krajowym czy lokalnym z przepisami dotyczącymi prawa materialnego i procedurami UE w zakresie pomocy oraz współdziałanie z władzami na różnych szczeblach w celu lepszego wdrożenia polityki pomocowej UE,
- proaktywna kontrola wdrażania prawodawstwa, przy włączeniu przedsiębiorstw i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w analizę ekonomiczną niepowodzeń rynkowych i słabych wyników w danym sektorze bądź przemyśle,
- wprowadzenie systematycznych, wspólnych mechanizmów stwierdzania niepowodzeń rynkowych („market failure watch”), opartych na określonych i przejrzystych kryteriach, a także wprowadzenie środków pomocowych nie wywierających znaczącego wpływu na konkurencję na rynku wewnętrznym, zgodnych ze strategią lizbońską.

## 7. W kierunku polityki pomocowej rozumianej jako instrument wzrostu i część wspólnej wizji kompleksowego oraz spójnego rozwoju gospodarczego w 25 – 27 Państwach Członkowskich, tworzącego nowe miejsca pracy i nowe przedsiębiorstwa

7.1 Zdaniem EKES-u należy przedstawić jasną wizję wartości dodanej, którą dla przyszłości Unii Europejskiej stanowi pomoc państwa w ramach celów konkurencyjnego, zrównoważonego i spójnego rozwoju Państw Członkowskich, zatwierdzonych w Lizbonie i podkreślanych wielokrotnie na różnych szczytach europejskich od 2000 r.

7.1.1 Kluczowe sektory wyodrębnione przez strategię lizbońską wymagają znacznych i ukierunkowanych nakładów finansowych, które muszą znaleźć swe pełne odzwierciedlenie w politykach budżetowych i strukturalnych Państw Członkowskich: potrzebne są uprzednio ustalone, spójne i zgodne ramy, do których wszystkie polityki, w tym wspólnotowa polityka konkurencji, powinny się odnosić i dostosować.

7.2 Pełne urzeczywistnienie jednolitego rynku europejskiego, mogącego na równych zasadach współzawodniczyć z innymi partnerami na rynku globalnym, wymaga, zdaniem EKES-u, znacznej modernizacji zarówno we wdrażaniu, jak i przy opracowywaniu polityk europejskich w dziedzinie gospodarki, a szczególnie pomocy państwa. Jest to również konieczne, by umożliwić realizację dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych i dużych inwestycji niematerialnych potrzebnych dla funkcjonowania skutecznego, zaawansowanego technologicznie i konkurencyjnego rynku.

7.3 Zdaniem EKES-u należy nakłonić Państwa Członkowskie i regiony, poprzez ustalenie kryteriów ogólnej zgodności, do realizacji polityk wsparcia ukierunkowanych na konkurencyjną gospodarkę szanującą zasady wolnej konkurencji.

7.4 Gdy rynek nie przyczynia się do konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw i okazuje się niezdolny do wzmocnienia ich zdolności w zakresie innowacji technologicznych, szkolenia i internacjonalizacji, europejska polityka pomocy państwa powinna ułatwiać, a nie hamować, polityki i działania na rzecz pobudzenia wzrostu przedsiębiorstw oraz zwiększenia ich zdolności przyciągania do Europy nowych inwestycji, wiedzy i kapitału.

## 8. Zalecenia końcowe

8.1 EKES popiera modernizację europejskiej polityki pomocy państwa, opartą na nowym, proaktywnym podejściu i na nowych ogólnych ramach wspólnotowych. W związku z tym zaleca szczególnie:

- politykę mogącą dostarczyć właściwych odpowiedzi i zaradzić nieprawidłowościom na rynku bądź je wyeliminować,
- politykę przyczyniającą się w znaczący sposób do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, bez wywoływania zakłóceń konkurencji,
- bardziej spójną i kompleksową politykę, która stymulowałaby do realizacji różnych aspektów strategii lizbońskiej, by zwiększyć globalną konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, a także podnieść jakość pracy oraz życia obywateli,

- wzmocnienie przemysłu i usług poprzez rozwój przedsiębiorstw i dostosowanie przemysłu oraz rynku pracy do nowych celów polityki przemysłowej i nowych wymogów narzuconych przez globalizację,
- mocne wsparcie dla innowacji produktów i procesów we wszystkich jej aspektach <sup>(19)</sup>,
- proaktywne podejście, by zwiększyć atrakcyjność Europy dla inwestorów i jej zdolność tworzenia miejsc pracy, wzmocnić konkurencyjność przedsiębiorstw, pobudzić do badań naukowych i innowacji, a także wesprzeć rozwój i rozpowszechnienie nowych umiejętności oraz kształcenie zasobów ludzkich,
- większe skupienie się na czynnikach, które istotnie zakłócają konkurencję na rynku wewnętrznym i rynkach międzynarodowych, bez tworzenia bezużytecznych i kosztownych procedur biurokratycznych w wypadku zjawisk lokalnych, występujących na ograniczoną skalę i nie wywołujących poważnych zakłóceń,
- podejście oparte na uproszczeniu, przejrzystości oraz klarowności procedur i przepisów, wraz z działaniem opartym na jasnych i określonych kryteriach, zgodnych z agendą lizbońską w odniesieniu do harmonijnego, spójnego i konkurencyjnego rozwoju globalnego,
- większe zaangażowanie instytucjonalne przedsiębiorstw w egzekwowanie przepisów oraz w procesy decyzyjne i procesy wdrażania, także na etapie oceniania i monitorowania skuteczności,
- bardziej ścisły związek między przepisami i prawodawstwem UE a przepisami i prawodawstwem międzynarodowych organów WTO oraz głównych partnerów europejskich na rynkach globalnych,
- określenie wspólnej wizji poprzez realizację partycypacyjnej, patrzącej w przyszłość praktyki, w której mogłyby uczestniczyć wszystkie podmioty oraz szczeble polityczno-decyzyjne i społeczno-ekonomiczne, w celu uprzedniej kontroli faktycznej zgodności interwencji z rozwojem.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(19)</sup> Tak jak wskazano w Zielonej księdze w sprawie innowacji (1995 r.)

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) oraz wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej siódmego programu ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) badań jądrowych i działań szkoleniowych (2007-2011)**

COM(2005) 119 końcowy/2 - 2005/0043 (COD) - 2005/0044 (CNS)

(2006/C 65/02)

Dnia 25 kwietnia 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej opinii.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Gerd WOLF**, a Współsprawozdawcą – **Antonello PEZZINI**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia) Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny 123 głosami, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### Spis treści:

1. Streszczenie i zalecenia
2. Wprowadzenie
3. Treść wniosku Komisji
4. Uwagi ogólne
5. Uwagi szczegółowe
6. Program EURATOM

#### 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Cele strategii lizbońskiej<sup>(1)</sup> odnoszą się do pozycji Europy w realiach globalnej konkurencji, której charakterystyczną cechą jest globalny wyścig w dziedzinie zwiększania inwestycji w badania i rozwój, zarówno ze strony tradycyjnych już krajów uprzemysłowionych (np. USA, UE, Japonii), jak i ze strony szybko rosnących w siłę nowych potęg gospodarczych (np. Chin, Indii, Brazylii czy Korei), dysponujących znacznie tańszą siłą roboczą.

1.2 Wspierane w dostatecznym stopniu, efektywne i wysokiej jakości badania i rozwój są mianowicie decydującym czynnikiem oraz warunkiem koniecznym innowacji, konkurencyjności i dobrobytu, a zarazem różnorodności kulturowej i świadczeń socjalnych. Inwestycje w badania i rozwój przekładają się w wielokrotniony sposób na wzrost potencjału gospodarczego. Odpowiada temu określony w 2002 roku w Barcelonie<sup>(2)</sup> cel 3 %, który z uwagi na globalny wyścig stał się jednak „celem ruchomym”.

1.3 Badania i rozwój wspierane przez Wspólnotę Europejską tworzą istotną wartość dodaną Europy. Uwalniają one potencjał znacznie przewyższający możliwości pojedynczych Państw Członkowskich i umożliwiły już dokonania liczące się na

świecie. Mają one decydujący i symulujący wpływ, wzmacniając i integrując niezbędne, szeroko zakrojone krajowe programy badawcze poszczególnych Państw Członkowskich, co prowadzi również do kumulowania zasobów. Łączą elity badaczy, europejski przemysł i decydentów w Europie. Badania i rozwój stanowią katalizator europejskiej integracji, spójności i tożsamości. Są one centralnym elementem Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

1.4 Wniosek Komisji, aby zwiększyć dotychczasowe nakłady i przeznaczyć na te cele prawie 8 % ogólnego budżetu Wspólnoty jest pożądanym i bezwarunkowo koniecznym pierwszym krokiem we właściwym kierunku. Jest to minimalna kwota, którą w dłuższej perspektywie należy jeszcze podnieść, by nie wystawiać na próbę pozycji Europy, będącej kolebką nowoczesnej nauki i techniki, lecz by utrzymać ją i wzmacniać. Bez takiego podejścia cele strategii lizbońskiej będą niemożliwe do zrealizowania nawet w dłuższej perspektywie.

1.5 Jednak od kompetencji naukowo-technicznych zależy nie tylko makroekonomiczna konkurencyjność i wynikająca z niej siła przyciągania inwestorów, naukowców i inżynierów (drenaż mózgów!), ale także uznanie i wpływy kulturowe i polityczne. UE musi pozostać znaczącym, poszukiwanym partnerem do współpracy i nie może utracić w globalnej sieci swego geopolitycznego znaczenia.

1.6 W związku z tym Komitet apeluje do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i przede wszystkim do szefów Państw Członkowskich i ich rządów, by w pełnym zakresie udostępniły zaproponowane przez Komisję i pilnie potrzebne inwestycje w badania i rozwój oraz nie pozwoliły, aby stały się kartą przetargową i padły ofiarą negocjacji w sprawie przyszłego budżetu UE. Decyzja ta będzie ważnym sprawdzianem skuteczności polityki europejskiej w wytyczaniu kierunków na przyszłość.

<sup>(1)</sup> Dotyczy to również celów odnowionej strategii lizbońskiej (Rada Europejska z dn. 23 marca 2005 r.)

<sup>(2)</sup> Całkowite nakłady UE na badania i rozwój do roku 2010 wzrosnąć mają do 3 % PKB, przy udziale sektora prywatnego wynoszącym dwie trzecie. Patrz także Dz. U. C 95 z 23.4.2003

1.7 Komitet apeluje ponadto do głów Państw Członkowskich oraz szefów rządów, jak również do przemysłu europejskiego, by przyczynili się – w tym także poprzez krajowe programy badawcze i działania badawcze podejmowane przez przemysł – do jak najszybszego osiągnięcia docelowych nakładów w wysokości 3 %.

1.8 Komitet popiera zasadniczą koncepcję obu zaproponowanych przez Komisję programów ramowych (VII PR oraz VII PR-Euratom). Odnosi się to nie tylko do zawartości tematycznej i podziału strukturalnego, lecz także w znacznej mierze do równowagi pomiędzy poszczególnymi celami i elementami programu.

1.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ponowne podjęcie podprogramów „Energia”, „Bezpieczeństwo” oraz „Astronautyka”. Zapewnienie wystarczającego, taniego i długofalowego zaopatrzenia w energię w UE jest jednym z najważniejszych i priorytetowych problemów w kontekście zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i konkurencyjności, którego rozwiązanie zależy od badań i rozwoju. Godne potępienia ataki terrorystyczne pokazały w ostatnim czasie duże znaczenie kwestii bezpieczeństwa.

1.10 Wiele problemów, wymagających rozwiązania, stanowi kwestie przekrojowe, które obejmują jednocześnie więcej niż jeden podprogram – w tym nauki humanistyczne i ekonomiczne. W odniesieniu do takich problemów Komitet zaleca zapewnienie w każdym przypadku wspólnej koordynacji i koniecznych powiązań. Może to mieć jeszcze wpływ na aktualne przyporządkowanie budżetowe do poszczególnych podprogramów. Dotyczy to także prawdopodobnie niewystarczającej części budżetu na badania w dziedzinie ekonomii.

1.11 Komitet z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do uproszczenia procedur administracyjnych, do zmniejszenia niezbędnych nakładów administracyjnych i tym samym do zwiększenia efektywności europejskich programów na rzecz badań. Obecny nakład pracy i kosztów związany z procedurą składania i przyjmowania wniosków jest za duży i nastręcza trudności uczestnikom z kręgów nauki i przemysłu. Udział w Europejskim Programie Badawczym musi opłacać się uczestnikom, również po uwzględnieniu ryzyka związanego ze składaniem wniosku. Ma to znaczenie szczególnie dla mniejszych podmiotów, takich jak MŚP, czy niewielkie grupy badawcze z uniwersytetów i ośrodków badawczych.

1.12 Ważnym aspektem jest dostateczna ciągłość procedur składania wniosków i uzyskiwania wsparcia, jak również struktur współpracy i form organizacyjnych (instrumentów). Nowe instrumenty, na przykład Wspólne Inicjatywy Technologiczne, powinny być wprowadzane w sposób przemyślany i wstępnie jedynie na okres próbnny.

1.13 W związku z decydującą rolą małych i średnich przedsiębiorstw dla procesu lizbońskiego, Komitet z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do jeszcze silniejszego włączenia MŚP w procesy badawcze, rozwojowe i innowacyjne. Dlatego zaleca, aby w razie konieczności zwiększyć budżet na ten cel, o ile środki z nieomawianego tutaj programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), pełniącego ważną funkcję wspierającą i pośredniczącą, miałyby się okazać niedostateczne.

1.14 MŚP, które zostały założone dla rozwinięcia i wprowadzenia na rynek nowych produktów zaawansowanych technologii, potrzebują przede wszystkim wystarczającego kapitału na start oraz „venture capital”, aby przetrwać pierwsze 5-10 lat działalności.

1.15 Komitet popiera rolę Wspólnego Centrum Badawczego i jego istotnego zakresu zadań w wielu dziedzinach, łącznie z analizą przyszłych trendów na płaszczyźnie naukowo-technologicznej, gospodarczej i społecznej oraz jego znaczenie w doradztwie politycznym.

1.16 W odniesieniu do kolejnych, bardziej szczegółowych uwag i zaleceń Komitet odsyła do obszernych rozdziałów 4 i 5 niniejszej opinii.

## 2. Wprowadzenie

**2.1 Gospodarcza, społeczna i kulturalna przyszłość Europy.** Konkurencja na rynku światowym, przy zmieniającej się strukturze przemysłu i gospodarki, sytuacji na rynku pracy i zasobach surowcowych, decyduje o przyszłym rozwoju Europy i jej pozycji w globalnej równowadze sił. Z tego względu wzrost, sukces i siła gospodarki, jak również wynikające z nich zdolność do zapewnienia świadczeń socjalnych i różnorodność kulturowa, są zależne od dostępnej wiedzy, a zatem od inwestycji w badania i rozwój technologii; inwestycje w badania i rozwój prowadzą do znacznego zwiększenia potencjału gospodarczego.

**2.2 Konkurencja globalna.** W tym kontekście Europa z jednej strony konkuruje z krajami tradycyjnie uważanymi za przemysłowe, takimi jak Stany Zjednoczone, Japonia, czy Rosja; przy czym w szczególności w **Stanach Zjednoczonych** <sup>(?)</sup> inwestycje we wszystkie sektory powiązane z badaniami i rozwojem znacznie przewyższają analogiczne inwestycje w UE, co stale powiększa istniejącą przewagę Stanów Zjednoczonych. Z drugiej strony Europa konkuruje z szybko rosnącymi w siłę potęgami gospodarczymi: **Chinami, Indiami, Brazylią,** Koreą itp.

<sup>(?)</sup> Szczególnie ważny wkład stanowią tu ogromne nakłady na badania i rozwój z budżetu Stanów Zjednoczonych na obronę (Department of Defense), przy czym badania nie służą wyłącznie celom militarnym.

2.3 **Globalny wyścig badań.** W porównaniu do Europy kraje te dysponują nie tylko o wiele **tańszą siłą roboczą**, ale w międzyczasie wyróżniają się także szybko **wzrastającym wysokim standardem naukowo-technicznym**, jak również znacznymi inwestycjami w edukację, badania i rozwój. Z tego względu coraz trudniejsze dla UE będzie zrównoważenie jej o wiele wyższych płac oraz standardów socjalnych i ekologicznych dalszą przewagą naukowo-techniczną i opracowanymi na jej podstawie lepszymi produktami i procesami. Europa musi więc poczynić wszelkie wysiłki, by nie przegrać w tym decydującym o przyszłości **globalnym wyścigu** rosnących inwestycji w badania i rozwój.

2.4 **Ogólne uznanie i atrakcyjność – współpraca międzynarodowa.** Jednakże od kompetencji naukowo-technicznych zależy nie tylko makroekonomiczna konkurencyjność i wynikająca z niej siła przyciągania inwestorów, naukowców i inżynierów (drenaż mózgow!), ale także uznanie i wpływy kulturowe i polityczne. UE musi pozostać znaczącym, poszukiwanym partnerem do współpracy i nie może utracić w globalnej sieci swego geopolitycznego znaczenia.

2.5 **Strategia lizbońska.** Z tego względu w marcu 2000 r. w Lizbonie Rada Europejska postanowiła uczynić z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjny i dynamiczny obszar gospodarczy świata, oparty na wiedzy<sup>(4)</sup>. Od tego momentu realizacja strategii lizbońskiej i powiązane z nią utworzenie silnej Europejskiej Przestrzeni Badawczej stały się jasno określonym, najważniejszym celem polityki europejskiej. Ponadto Rada Europejska określiła w **Barcelonie**, wiosną 2002 r., ilościowe cele wspierania badań. Do 2010 r. ogólne wydatki w UE powinny wzrosnąć do 3 % PKB, z czego udział sektora prywatnego powinien wynieść (**cel 3 %**). Jednakże Komitet zwraca uwagę, iż wobec globalnego wyścigu inwestycji jest to „**cel ruchomy**” („moving target”) – kto się spóźni w jego realizacji, ten coraz bardziej pozostawać będzie w tyle.

2.6 **Konieczność silnego wspólnotowego programu badawczego.** Badania i rozwój wspierane przez Wspólnotę Europejską nie tylko uzupełniają programy badawcze Państw Członkowskich, ale też tworzą istotną wartość dodaną Europy. Uwalniają one potencjał znacznie przewyższający możliwości pojedynczych krajów i umożliwiły już dokonania liczące się na świecie<sup>(5)</sup>. Mają one decydujący i stymulujący wpływ, wzmacniając i integrując niezbędne, szeroko zakrojone krajowe programy badawcze poszczególnych Państw Członkowskich. Odpowiadają one międzynarodowemu charakterowi nauki, badań, produkcji i koniecznemu przy tym międzynarodowemu rynkowi pracy.

2.7 **Katalizator integracji i spójności europejskiej.** Ponadto wspólne badania i rozwój łączą także europejskie elity badawcze oraz europejski przemysł, będąc znaczącym katalizatorem integracji i spójności europejskiej, jak również budowania europejskiej tożsamości.

<sup>(4)</sup> Ten cel został wyraźnie potwierdzony i opracowany ze szczegółami przez Radę Europejską w marcu 2005 r. (w Brukseli) w jej decyzjach dotyczących ponownego ożywienia strategii lizbońskiej.

<sup>(5)</sup> Przykłady udanej współpracy w Europie: ARIANE, AIRBUS, CERN, ESO, GALILEO; JET/ITER

2.8 **Wnioski Komisji.** Wnioski Komisji dotyczą środków merytorycznych i finansowych, które z punktu widzenia Wspólnoty są konieczne dla wspierania badań i rozwoju, a więc dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Mimo wzrostu, obejmują one nadal jedynie relatywnie małą część zaproponowanego na lata 2007-2013 ogólnego budżetu UE, czyli obecnie niecałe 8 %.

2.9 Ponadto propozycje Komisji są powiązane z nieomawianym tutaj wnioskiem dotyczącym sporządzenia **programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)**. Mógłby on odegrać **rolę etapu pośredniego** między niniejszym programem ramowym a koniecznymi procesami innowacyjnymi w **MŚP**.

2.10 **Określanie priorytetów jako probież.** Z tego względu decydującym miernikiem roli, wydajności i wiarygodności polityki europejskiej jest to, czy zaproponowane środki zostaną zatwierdzone przez Parlament, Radę i – w odniesieniu do perspektyw finansowych – w szczególności przez Państwa Członkowskie oraz czy zostanie im przyznany konieczny priorytet (więcej na ten temat patrz także: punkty 4.2 do 4.6).

### 3. Treść wniosków Komisji

3.1 Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013), zwany dalej **VII PR**, odróżnia się od swojego poprzednika następującymi cechami:

- od początku obejmuje 25 Państw Członkowskich;
- dotyczy okresu o dwa lata dłuższego;
- przewiduje znaczny wzrost budżetu ogólnego, jak również budżetów rocznych;
- ma jasny i czytelny podział oferowanych programów i części programów;
- wyodrębnia jako nowe osobne części programu takie tematy, jak badania z dziedziny energetyki, bezpieczeństwa i astronautyki.

3.2 Jednakże czas trwania siódmego programu ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) badań jądrowych i działań szkoleniowych (2007-2011), zwanego dalej **VII PR -Euratom**, nie zmienia się, choć oczywiście też obejmuje 25 państw UE.

3.3 **VII PR** składa się z czterech szczegółowych programów, odpowiadających czterem głównym celom europejskiej polityki badawczej:

#### — **Współpraca**

Ta część programu jest największą częścią **VII PR**, obejmującą około 61 % środków budżetowych; wspiera ona tym samym współpracę transgraniczną w odniesieniu do działań badawczych, w tym współpracę między UE a krajami trzecimi.

— **Pomysły**

Wspierane będą przeprowadzane w ramach rywalizacji na poziomie europejskim „badania odkrywcze”, kierowane przez autonomiczną Europejską Radę ds. Badań Naukowych; badania mogą dotyczyć wszystkich dziedzin nauki (w tym nauk humanistycznych) i technologii.

— **Ludzie**

Należy zwiększyć i poszerzyć wsparcie dla działań w zakresie edukacji i rozwoju kariery naukowców, określanych mianem działań „Marie Curie”; należy w tym zintensyfikować powiązania z systemami krajowymi.

— **Możliwości**

W ramach tego programu zostanie udzielone wsparcie następującym aspektom europejskich możliwości w dziedzinie badań i innowacji: budowa i rozbudowa infrastruktury badawczej, badania na rzecz MŚP, regionalne zespoły projektów badawczych, uwolnienie pełnego potencjału badawczego w regionach „konwergencji” UE, zagadnienia dziedziny „nauka a społeczeństwo” oraz „horyzontalne” działania w ramach współpracy międzynarodowej.

— **Wspólne Centrum Badawcze**

Ponadto powstanie szczegółowy program dla tych działań Wspólnego Centrum Badawczego, które nie należą do dziedziny badań jądrowych.

3.4 Zaproponowany udział finansowy Wspólnoty w VII PR wynosi **72.726 milionów EUR**. Ta kwota procentowo zostanie rozdzielona na działania określone w art. 2 ust. 2-6 w następujący sposób:

Współpraca	61,1%
Pomysły	16,3%
Ludzie	9,8%
Możliwości	10,3%
Działania Wspólnego Centrum Badawczego z wyłączeniem dziedziny badań jądrowych	2,5%

3.5 **Program „Współpraca”** z całkowitym budżetem wynoszącym **44.432 mln EUR** został podzielony na priorytetowe podprogramy tematyczne. Przy tym należy zapewnić przeniesienie pomiędzy częściami programu i umożliwić podejście interdyscyplinarne. Program obejmuje poniższych tematów badań, które powinny być przedmiotem współpracy międzynarodowej w ramach UE. Zaproponowano również następujący procentowy podział budżetu.

— Zdrowie	18,7%
— Żywność, rolnictwo i biotechnologia	5,5%
— Technologie informacyjne i komunikacyjne	28,5%
— Nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcyjne	10,9%

— Energia	6,6%
— Środowisko (w tym zmiany klimatyczne)	5,7%
— Transport (w tym aeronautyka)	13,3%
— Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne	1,8%
— Bezpieczeństwo, przestrzeń kosmiczna	8,9%

3.6 **VII PR-Euratom** obejmuje dwa szczegółowe programy.

3.6.1 Jeden z nich dotyczy następujących zagadnień:

- **Badanie energii syntezy jądrowej:** rozwój technologii na rzecz bezpiecznego, zrównoważonego, przyjaznego dla środowiska i ekonomicznie opłacalnego źródła energii, oraz
- **Rozszczepienie jądrowe i ochrona przed promieniowaniem:** promowanie bezpiecznego wykorzystania procesu rozszczepienia jądrowego i innych zastosowań napromieniowania w przemyśle i medycynie.

3.6.2 Drugi program obejmuje działania Wspólnego Centrum Badawczego w zakresie energii jądrowej.

3.6.3 Budżet na realizację **VII PR-Euratom** w okresie 2007-2011 wyniesie **3.092 milionów EUR**. Ta kwota zostanie rozdzielona procentowo w następujący sposób:

(a) Badania energii syntezy jądrowej	69,8%
(b) Rozszczepienie jądrowe i ochrona przed promieniowaniem	12,8%
(c) Działania Wspólnego Centrum Badawczego w zakresie energii jądrowej	17,4%

3.7 Ponadto załączono obszerną prezentację i wyjaśnienie zaproponowanych **zasad i instrumentów wsparcia**. Zapowiedziano je już we wcześniejszym komunikacie Komisji<sup>(6)</sup>, do którego Komitet sporządził obszerną opinię<sup>(7)</sup>.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Przedłożony wniosek Komisji jest bardzo obszernym dokumentem, zawierającym znaczący program badań i rozwoju, który uwzględni wiele szczegółów, płaszczyzn i powiązań. Z tego względu w niniejszej opinii nie jest możliwe ani szczegółowe przedstawienie, ani też skomentowanie wszystkich proponowanych elementów programu i procedur.

<sup>(6)</sup> Science and technology, the key to Europe's future - Guidelines for future European Union policy to support research (Nauka i technologia – kluczowe dziedziny dla przyszłości Europy. Kierunki polityki wspierania badań naukowych w Unii Europejskiej); COM(2004) 353 wersja ostateczna.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 157 z 28.6.2005.

Dlatego szczegółowe **uwagi ograniczają się** do aspektów, które Komitet uważa za szczególnie godne uwagi. Komitet przypomina o swoich wcześniejszych zaleceniach <sup>(8)</sup> do poszczególnych problemów i podkreśla ich aktualność także w odniesieniu do VII PR. Dalsze uwagi pojawią się w kolejnych opiniach Komitetu w sprawie komunikatów Komisji poświęconych programom szczegółowym <sup>(9)</sup> oraz zasadom dostępu <sup>(10)</sup>.

4.2 Komitet uważa obydwa zaproponowane przez Komisję **budżety** za minimum, które w dłuższej perspektywie należy jeszcze podnieść, by nie wystawiać na próbę pozycji Europy, będącej kolebką nowoczesnej nauki i techniki, lecz by utrzymać ją i wzmacniać. Jest to pożądanym i bezwarunkowo **konieczny pierwszy krok**, by przynajmniej Wspólnota zbliżała się do politycznego **celu 3 %** <sup>(11)</sup>, przyjętego na szczycie w **Barcelonie** przez szefów państw i rządów.

4.3 **Realizacja zadań wyznaczonych programom VII PR i VII PR-Euratom w ramach strategii lizbońskiej nie jest możliwa bez właściwych środków finansowych.** Istnieje wręcz niebezpieczeństwo, że w globalnym wyścigu Europa pozostanie jeszcze bardziej w tyle. Badania i rozwój są punktem wyjścia i motorem procesu innowacyjnego prowadzącego do konkurencyjnych produktów i technologii. Dzięki nim wywołać można efekt domina, który przełoży się następnie na dynamikę gospodarczą i zatrudnienie.

4.4 Wniosek Komisji jest ponadto wyraźnym sygnałem dla Państw Członkowskich, by ze swej strony podążyły za jej przykładem i zrobiły wszystko, aby również za pośrednictwem krajowych budżetów na badania naukowe jak najszybciej uczynić cel 3 % możliwym do zrealizowania.

4.5 Komitet uznaje zatem **całkowitą wysokość** budżetu, oczekującego na zatwierdzenie, za decydujący proberz polityki europejskiej, jej wiarygodności i skuteczności. Właśnie to będzie sygnałem, czy w ramach polityki europejskiej wyznacza się **właściwe priorytety** i wskazuje odpowiednio kierunki, aby zapobiec zapóźnieniu UE w globalnym wyścigu oraz spełnić obietnice zawarte w strategii lizbońskiej.

4.6 **Apel.** W tym celu Komitet apeluje do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, a zwłaszcza do szefów państw i rządów Państw Członkowskich, by zapewnili zaproponowane przez Komisję i pilnie potrzebne środki na **inwestycje w badania i rozwój i nie pozwolili, aby stały się kartą przetargową i padły ofiarą negocjacji w sprawie przyszłego budżetu UE.** W przeciwnym razie doprowadzi to nie tylko do

powstania znacznych przeszkód, ale również uniemożliwi realizację celów strategii lizbońskiej, pogarszając opinię i wiarygodność polityki europejskiej.

4.7 Komitet apeluje ponadto do głów Państw Członkowskich oraz szefów rządów, jak również do przemysłu europejskiego, by w istotnym stopniu przyczynili się – w tym także poprzez **krajowe programy badawcze i działania badawcze podejmowane przez przemysł** – do jak najszybszego osiągnięcia docelowych nakładów w wysokości **3 %**.

4.8 Komitet popiera **zasadniczą koncepcję** obu zaproponowanych przez Komisję programów ramowych (VII PR oraz VII PR-Euratom). Odnosi się to zarówno do zawartości tematycznej i podziału strukturalnego, jak i w znacznej mierze do równowagi pomiędzy poszczególnymi celami i elementami programu.

4.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie, przyjęcie i uwypuklenie we wniosku Komisji wielu zaleceń Komitetu. W odniesieniu do tematów badań przewidzianych w szczegółowym programie „Współpraca” dotyczy to np. jego opinii w sprawie **nanotechnologii** <sup>(12)</sup>, **biotechnologii** <sup>(13)</sup>, **badania w zakresie ochrony zdrowia** <sup>(14)</sup>, **technologii informacyjnych** <sup>(15)</sup>, **badania w zakresie energii** <sup>(16)</sup> (w tym badań w zakresie syntezy jądrowej <sup>(17)</sup>), **astronautyki** <sup>(18)</sup> oraz **badania w zakresie bezpieczeństwa** <sup>(19)</sup>. W tym dokumencie Komitet ponownie podkreśla ogromną wagę wszystkich tych dziedzin i przez to gorąco popiera ich badanie. Braki dostrzeżone przez Komitet i pojedyncze aspekty zostaną omówione później.

4.10 Komitet zalecał i uzasadnił wyłączenie z zakresu VII PR wspierania i rozliczania **astronautyki i badań w zakresie bezpieczeństwa**. Z drugiej strony jednak Komitet widzi również zalety włączenia tych dziedzin do VII PR, np. łatwiejsze zarządzanie i lepszą spójność i synergię z innymi podprogramami. Z tego względu opowiada się on obecnie za próbnym włączeniem tych podprogramów do VII PR, oraz, o ile to konieczne, wyciągnięciem wniosków ze zdobytych doświadczeń w trakcie oceny w połowie okresu lub w VIII PR.

4.10.1 Zagadnienie „Zastosowania oparte na badaniach przestrzeni kosmicznej w służbie społeczeństwa Europy”, będące częścią podprogramu Astronautyka, jest powiązane, jako typowe zagadnienie przekrojowe (patrz rozdział 5), z dziedzinami bezpieczeństwa, środowiska i technologii informacyjnych.

<sup>(8)</sup> Patrz: przypisy 14 - 21.

<sup>(9)</sup> COM(2005) 440 do 445 końcowy.

<sup>(10)</sup> Pojawi się niebawem.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 95 z 23.4.2003.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 157 z 28.6.2005.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 234 z 30.9.2003; Dz.U. C 61 z 14.3.2003; Dz.U. C 94 z 18.4.2002

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 74 z 23.3.2005; Dz.U. C 133 z 6.6.2003.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 302 z 7.12.2004

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 302 z 7.12.2004.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 220 z 16.9.2003; Dz.U. C 112 z 30.4.2004.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 157 z 28.6.2005.



4.10.2 **Badania w zakresie bezpieczeństwa**, np. takie zagadnienia jak: ochrona przed terroryzmem i przestępczością, bezpieczeństwo infrastruktury i instalacji zaopatrzeniowych, ochrona granic, bezpieczeństwo i społeczeństwo itp., niestety szczególnie aktualne w ostatnim okresie, są zagadnieniami przekrojowymi. Dla zbadania przyczyn powstawania konfliktów i możliwości ich uniknięcia lub zapobiegania im powinny one zostać uzupełnione przez zagadnienia należące do zakresu badań humanistycznych i społecznych, np. badania nad konfliktami i pokojem oraz badania kulturowe. Należy zwrócić szczególną uwagę na **przeciwdziałanie terroryzmowi** i kontrolę (patrz także punkt 6.4.3) niebezpiecznej **broni masowej zagłady**.

4.11 W odniesieniu do szczegółowego **programu „Pomysły”** Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie także swoich zaleceń<sup>(20)</sup>. Chodzi zwłaszcza o to, by tym programem kierowała autonomiczna Europejska Rada ds. Badań Naukowych, składająca się wybitnych, uznanych na arenie międzynarodowej, naukowców; Komitet ponawia swoje zalecenie, by w Radzie członkami byli także wybitni badacze dziedzin związanych z przemysłem. Dlatego Komitet tym bardziej zaleca Parlamentowi i Radzie zatwierdzenie tej nowej metody wspierania badań naukowych, którymi powinno się zarządzać analogicznie do Rady Badań Medycznych (Medical Research Council – Wielka Brytania) lub Niemieckiego Towarzystwa Badań Naukowych (Deutsche Forschungsgemeinschaft – Niemcy).

4.11.1 Celem tego programu jest wspieranie wybitnych osiągnięć naukowych **we wszystkich dziedzinach nauki i technologii**, co doprowadzi do powstania europejskiej wartości dodanej i przyczyni się do wzrostu konkurencyjności UE w kontekście globalnym. Komitet szczególnie podkreśla, iż<sup>(21)</sup> „jedynie wolne i niezależne podstawowe badania naukowe, nieskrępowane, choć nie pozbawione granic, mogą dostarczyć ważny surowiec dla przyszłego dobrobytu: nową wiedzę”. Również przemysł<sup>(22)</sup> rozumie znaczenie badań podstawowych i wspiera je.

4.11.2 Odpowiada to wielokrotnym zaleceniom Komitetu, by w **trójkącie innowacji, na który składają się badania podstawowe, badania stosowane i rozwój** (rozwój produktów i procesów) przypisać wszystkim trzem niezbędnym filarom właściwe im znaczenie, tworząc w ten sposób optymalne warunki dla całościowego sukcesu. Z drugiej strony jest to konieczne ze względu na zaproponowaną przez Komisję wielodyscyplinarność. Jednocześnie Komitet ponownie podkreśla, iż **granice między pojęciami** badań podstawowych, badań stosowanych i rozwoju są od początku **płynne i ustalone arbitralnie**. Z tego względu pod żadnym pozorem nie powinno się ich sztucznie wyznaczać przy użyciu środków administracyjnych.

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

<sup>(21)</sup> Cytat z przemówienia byłego kanclerza RFN, Gerharda Schrödera, wygłoszonego z okazji inauguracji Roku Einsteina 2005. Kanclerz stwierdził także, że: „Jednocześnie badania podstawowe wymagają świadomości, iż nie wywiera się na nie nacisku związanego z natychmiastowym wykorzystaniem i bez konieczności ciągłego dowodzenia swej przydatności”.

<sup>(22)</sup> Por. Alister Scott, Grové Steyn, Aldo Geuna\*, Stefano Brusoni, Ed Steinmueller, *The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology\* by SPRU - Science and Technology Policy Research*, 2002.

4.12 Komitet przyjmuje także z zadowoleniem wzmocnienie działań w zakresie „**Ludzie**” i w przynależącym do niego **Programie Marie Curie**. Program ten okazał się nadzwyczaj udanym i ważnym instrumentem kształcenia i wspierania „**naukowców europejskich**” oraz zwiększania **atrakcyjności Europejskiej Przestrzeni Badawczej** dla naukowców z całego świata. Komitet przypomina, iż naukowcy nie tylko tworzą nową wiedzę, ale również ją rozpowszechniają pomiędzy krajami i kontynentami oraz między organizacjami badawczymi a gospodarką, a zatem również między badaniami a zastosowaniem.

4.12.1 Należy podkreślić, iż częściami tego programu są cele **ustawicznego kształcenia i rozwoju kariery, jak również kontakty i partnerstwo między gospodarką a uniwersytetami**. O ile pierwszy z tych celów służy podnoszeniu kwalifikacji młodych naukowców, a w szczególności ich dalszemu rozwojowi zawodowemu, w tym dokształcaniu doświadczonych naukowców (patrz również kolejny punkt), o tyle drugi cel spełnia ważne zadanie tworzenia i wspierania programów długoterminowej współpracy między instytutami, szkołami wyższymi i przemysłem, **zwłaszcza małymi i średnimi przedsiębiorstwami**, a więc wspiera wyżej wymieniony trójkąt innowacji. Z tego względu należy w szczególności wspierać **mobilność między sektorem prywatnym i publicznym**. Powinno się w to włączać także mobilność i partnerstwa np. rolnictwa lub instytucji politycznych.

4.12.2 Tym samym Komitet odwołuje się do **kluczowej roli uniwersytetów**, które mają stanowić **instytucje badawcze i kształcące**. Aby jednak mogły one dobrze te funkcje wypełniać, muszą one być właściwie wyposażone w materiały i oprzyrządowanie, dysponować odpowiednim budżetem na kadre i strukturą organizacyjną (patrz także: punkt 4.15.4). W tym zakresie jednak – zwłaszcza w porównaniu z najlepszymi uniwersytetami np. w USA – istnieją jeszcze ogromne braki. Dlatego Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja przygotowuje odrębny komunikat poświęcony tej ważnej kwestii, odnośnie której Komitet przedstawi swoje stanowisko. W niniejszym dokumencie należy jedynie zwrócić uwagę na pewien ważny dla VII PR aspekt, że instrumenty wsparcia muszą być dostosowane do wielkości projektów typowych dla uniwersyteckich grup badawczych.

4.13 Ponadto Komitet z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do stworzenia spójnego **zawodowego wizerunku „naukowca europejskiego”**, rozwinięcia w tym celu stabilnej ścieżki kariery i dostosowania do niej uregulowań jednolitego rynku. Komitet zwracał już uwagę na fakt, że kapitał ludzki jest najbardziej wrażliwym i cennym zasobem w badaniach i rozwoju<sup>(23)</sup> oraz że wspiera wysiłki Komisji na rzecz rozwijania i utrzymania kapitału ludzkiego. Komitet zgadza się z Komisją, że sytuację naukowców należy poprawić zarówno pod względem zawierania umów, jak i w ważnym dla mobilności aspekcie dostosowania/przenoszenia wszystkich elementów zabezpieczeń społecznych oraz praw emerytalnych.

<sup>(23)</sup> Patrz również: Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

4.13.1 Jeśli nie uda się zaoferować zdolnym młodym naukowcom **atrakcyjnej i przewidywalnej ścieżki kariery** (USA: **tenure-track**), wówczas będą oni prowadzić swe badania poza Europą lub poświęcą się innym zajęciom. Mobilność naukowców jest konieczna i pożądana nie tylko w obrębie Europy, ale także pomiędzy Europą a wieloma innymi krajami. Nie może to jednak prowadzić do utraty tych najzdolniejszych (drenaż mózgow). Wobec znaczenia integracji rodzin, szczególnie ważnym aspektem jest opcja „par podwójnej kariery”.

4.13.2 Komitet jednocześnie zwraca uwagę także na zalecenie Komisji z 11 marca 2005 r. dotyczące **Europejskiej Karty dla Naukowców** <sup>(24)</sup> i kodeksu postępowania przy ich zatrudnianiu, mające służyć wyżej wymienionym celom. Komitet zdecydowanie popiera zawarty w tym dokumencie zamysł i wiele związanych z tym szczegółowych ustaleń. Dlatego wyraża ubolewanie, iż zalecane uregulowania są w niektórych punktach zbyt daleko idące, co może utrudnić przyjęcie tych generalnie słusznych zasad w kręgach naukowych. Komitet uważa niektóre wybrane sformułowania i zalecenia nawet za mylące, a co najmniej niejasne lub błędne <sup>(25)</sup>. Może to m.in. utrudnić uproszczenie procedur (patrz kolejny punkt) lub prowadzić do podejmowania złych decyzji. Z tego powodu Komitet zaleca, aby przy okazji odpowiednio zmienić ten ważny dokument.

4.14 Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie przez Komisję pod hasłem „ułatwienia” dążenia do uproszczenia działań i przepisów odnoszących się do procedur związanych z wnioskami i procesami decyzyjnymi, a dzięki temu do wyraźnego ułatwienia składania wniosków. Wszak obecny znaczny nakład pracy i kosztów, związany z procedurą składania wniosków i uzyskiwania zezwoleń, stanowi jedną z głównych przeszkód dla beneficjentów z sektora naukowego i gospodarczego. To ostatnie odnosi się zwłaszcza do małych i średnich przedsiębiorstw i ich znacznego potencjału innowacyjnego oraz niewielkich uniwersyteckich grup badawczych. Procedury, które byłyby korzystniejsze dla badań, znacznie zwiększyłyby skuteczność europejskiej promocji badań, jak również przyczyniłyby się do poprawy w oczach mieszkańców Europy wizerunku „Brukseli”, obecnie kojarzącego się niestety głównie z pojęciami „biurokracja” i „przeregulowanie”. Komitet przypomina o swoich wcześniejszych zaleceniach odnoszących się do tego zagadnienia i o swoim poparciu dla raportu Marimona <sup>(26)</sup>. **Uwzględniając koszty i ryzyko składania wniosku, udział w Europejskim Programie Badawczym musi się uczestnikom opłacać!**

<sup>(24)</sup> Dz.U. Unii Europejskiej L 75/67 z 22.3.2005

<sup>(25)</sup> Dotyczy to np. niewłaściwej oceny (a) jakoby głównym zadaniem badań jest tworzenie nowej wiedzy, podczas gdy kwestia, co służy ludzkości lub jest przydatne społeczeństwu nie jest właściwym kryterium dla danego przypadku (na ten temat patrz: Dz.U. C 221 z 7.8.2001, rozdział 4 i 6 (np. punkt 6.7.1) oraz odsyłacz 14), lub (b) ważności podwójnych badań nie tylko dla zapewnienia nowej wiedzy, ale także dla jej rozpowszechniania, pogłębiania i powiększania (na ten temat patrz np.: Dz.U. C 221 z 7.8.2001, punkty 4.7.5 i 4.7.6). Dobrych badań nie da się wymusić ciasnymi przepisami, gdyż wymagają one wolnej przestrzeni.

Najsukuteczniejszymi działaniami dla badań na zupełnie nowym polu i dla osiągnięcia wyników są: powołanie na funkcje prowadzących naukowców, którzy odnieśli sukces i mają doświadczenie, pozyskanie i wspieranie najlepszych badaczy oraz wystarczające i pewne wyposażenie w przyrządy i materiały naukowe (masa krytyczna). Na ten temat patrz także Dz.U. C 204 z 18.7.2000 oraz Dz.U. C 110 z 30.4.2004. Nie sposób ocenić kwalifikacji badacza ani pod kątem ilościowym ani jakościowym – dlatego jego oceny siłą rzeczy mogą dokonać doświadczeni koledzy-specjaliści.

<sup>(26)</sup> Raport ekspertów pod przewodnictwem prof. Marimona, 21 czerwca 2004 r., VI Program Ramowy.

4.14.1 Komitet zdaje sobie sprawę, że taki postulat wpływa na niełatwy **kompromis** pomiędzy wymogiem **przejrzystości**, przepisami **Europejskiego Trybunału Obrachunkowego** i **połem manewru** wszystkich decydentów. To może i powinno prowadzić do większej odpowiedzialności własnej uczestników ze strony Komisji (jednakże należy tu również rozważyć ryzyko odpowiedzialności osobistej) lub upoważnionych przez nią agencji. Wynikają z tego jednocześnie bardzo wysokie wymogi w odniesieniu do odpowiedniej dla danej sprawy wiedzy specjalistycznej uczestników. Komitet ponownie sugeruje więc, że w tym celu konieczni będą specjaliści z wieloletnim doświadczeniem i przypomina o swoich wcześniejszych zaleceniach <sup>(27)</sup> na ten temat.

4.14.2 Szczególnie ważnym aspektem dla innowacji i wykraczania ponad przeciętność jest niezbędna gotowość **zaakceptowania niepewności i ryzyka** braku sukcesu. Nie sposób tak zaplanować i przedstawić badań z zupełnie nowej dziedziny nauki i techniki oraz poszukiwań nieznanymi rozwiązaniami, aby sukces był gwarantowany. Wręcz przeciwnie – jeśli wszystko z góry jest wiadome, nie ma mowy o jakimkolwiek nowym odkryciu. Tak więc „braku sukcesu” nie należy uznawać za porażkę, tylko za przydatną informację w procesie prób i błędów. **Szansa i ryzyko to dwie strony tego samego medalu.**

4.14.3 Tworzenie agencji zewnętrznych zaleca się jedynie w takich przypadkach, kiedy będzie się to wiązało ze znaczną poprawą procedur zarządzania i gdy będzie można dowieść wyraźnego spadku kosztów. Ewentualne dodatkowe lub zewnętrzne **koszty administracyjne w żadnym wypadku nie mogą ograniczyć budżetu przeznaczanego na same badania.**

4.15 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje znaczące podprogramy programu szczegółowego **„Możliwości”**, obejmujące zagadnienia infrastruktury badawczej, badań na rzecz MŚP, regionów zorientowanych na wiedzę, potencjału badawczego, nauki i społeczeństwa oraz działania w ramach współpracy międzynarodowej.

4.15.1 Podkreślenia wymaga cel, jakim jest silniejsze włączenie **małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)** w procesy badawcze i innowacyjne poprzez tworzenie właściwych ram i instrumentów.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 204 z 18.7.2000; (CES 595/2000, punkt 9.8.4).

4.15.2 Pomoc finansowa z **programu innowacyjnego** może stać się kolejnym dobrym instrumentem wsparcia MŚP<sup>(28)</sup>, jednakże i tu procedury powinny być dostosowane do wielkości i możliwości MŚP. W zależności od powodzenia programu innowacyjnego, Komitet radzi rozważyć, czy w przyszłości nie rozszerzyć zakresu wsparcia przeznaczonego tylko dla MŚP z obecnych 15 %, mając na uwadze potrzeby szczególnie nowych Państw Członkowskich. Komitet przypomina przy okazji o swoich wcześniejszych wypowiedziach, iż dla zwiększenia szans sukcesu MŚP założonych wyłącznie w celu tworzenia i sprzedaży nowoczesnych produktów zaawansowanych technologii, konieczne jest w szczególności dostateczne wyposażenie w kapitał początkowy i „**venture capital**”, aby umożliwić im przetrwanie pierwszych 5-10 lat działalności. Badania nad gospodarką i polityka gospodarcza mogą wnieść w tym zakresie istotny wkład.

4.15.3 Równie ważne są cele optymalizacji i rozwoju **infrastruktury badawczej**, rozwój **regionalnych zespołów** projektów badawczych oraz wspierania i uwalniania potencjału badawczego w **regionach konwergencji oraz regionach peryferyjnych UE**. Rozbudowa istniejącej i tworzenie nowej infrastruktury badawczej ułatwi i przyspieszy tworzenie regionalnych zespołów projektów badawczych. Jednakże również w tym przypadku istnieje przede wszystkim potrzeba dostatecznego wyposażenia w „**venture capital**”, który jest jednym z elementów decydujących o sukcesie.

4.15.4 Komitet podkreśla przede wszystkim znaczenie wystarczających środków na infrastrukturę dla poprawy sytuacji na uniwersytetach (więcej na ten temat patrz: punkt 4.12.2). W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na fakt, że w UE z powodzeniem funkcjonują już klastry firm zaawansowanych technologii, skupionych wokół uniwersytetów i/lub ośrodków badań. Napędzają one wzrost i innowacyjność także w najbliższym obszarze gospodarczym (poles of economic growth). Więcej na ten temat także w punkcie 4.16.2.

4.15.5 W dalszej części omówione zostanie znaczenie europejskich **centrów obliczeniowych najwyższej klasy** jako kolejnych bardzo ważnych działań z dziedziny infrastruktury (patrz: punkt 5.8).

4.15.6 Z drugiej strony Komitet zaleca, by przenieść dziedzinę „**Nauka i społeczeństwo**”, zaliczoną obecnie do „Możliwości”<sup>(29)</sup>, do priorytetowego **podprogramu „Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne”**, należącego do programu „Współpraca”, z zastrzeżeniem udziału również w programie „Pomysły”. Dzięki temu będzie możliwe stworzenie koniecznych powiązań i lepsze wykorzystanie potencjalnych efektów synergii w ramach tych zagadnień. Ponadto stałyby się widoczne, iż budżet tych powiązanych zagadnień wynosi ogółem 3 % priorytetowych programów tematycznych.

<sup>(28)</sup> COM (2005) 121 końcowy – 2005/0050 (COD)

<sup>(29)</sup> Zalecenie to dotyczy tylko badań przeważnie socjologicznych w dziedzinie „Nauka i społeczeństwo”. Z drugiej strony, owa część budżetu przeznaczona na działania (wystawy, muzea, konferencje) służące rozpowszechnianiu nauki („Communicating Science”), tzn. jej odkryć i metodologii, pozostać powinna częścią programu szczegółowego „Możliwości”.

4.15.7 Dobra i owocna współpraca międzynarodowa w zakresie badań i kształcenia jest zasadniczym elementem globalnego partnerstwa oraz podstawą badań naukowych i rozwoju. Działania w zakresie **współpracy międzynarodowej**<sup>(30)</sup>, będącej częścią programu „Możliwości”, służą istotnemu celowi kooperacji (patrz także: punkt 4.13.1) z krajami kandydującymi, sąsiadami UE, krajami rozwijającymi się oraz krajami nowo uprzemysłowionymi. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podprogramy „Współpraca” oraz „Ludzie” umożliwiają co najmniej równie ważną współpracę z takimi krajami o szczególnie wysoko rozwiniętej nauce i technice, jak **Stany Zjednoczone** czy **Japonia**. W pojedynczych przypadkach, dzięki specjalnym układom bilateralnym, współpraca ta może uzyskać nawet ramy instytucjonalne. Komitet zdaje sobie sprawę, że współpraca taka musi wyrosnąć na gruncie konkretnych naukowych potrzeb, ale mimo to zaleca zaakcentowanie tych ważnych elementów.

4.16 **Ciągłość a instrumenty wsparcia badań naukowych (formy wsparcia)**. Komitet już w swojej poprzedniej opinii przedstawił zalecenia dla obu aspektów, które obecnie z naciskiem potwierdza. Wobec pilnej potrzeby większej **ciągłości** Komitet zwraca uwagę, iż ważnym elementem jest zachowanie sprawdzonych instrumentów, zaś wnioskodawcom należy zapewnić elastyczność przy ich wyborze. Jednakże w procedurze oceny nie można zatwierdzić wyboru danego instrumentu, który nie jest preferowany przez Komisję; nie można również sporządzać rankingów instrumentów w procedurze oceny. Zdaniem Komitetu także **przedłużony okres trwania VII PR** przyczynia się do zwiększonej ciągłości, jednakże tylko przy zapewnieniu właściwych środków finansowych.

4.16.1 Niektóre **instrumenty** mają **nowe oznaczenia** lub są **całkowicie nowe**. W tym miejscu Komitet przypomina swoje ogólne zalecenie, by z jednej strony ze względu na wymaganą ciągłość w bardzo rozważny sposób wprowadzać nowe instrumenty lub nadawać nowe nazwy istniejącym, zaś z drugiej strony przy koniecznych próbach stosowania nowych instrumentów wyraźnie informować, iż mają one początkowo wyłącznie charakter pilotażowy.

4.16.2 **Wspólne Inicjatywy Technologiczne** są – poza omówionymi wcześniej **platformami technologicznymi** – nowym instrumentem, który powinien przyczynić się do tworzenia długoterminowych partnerstw publiczno-prywatnych. Chociaż zdaniem Komitetu wciąż brakuje jasnych deklaracji Komisji w tym zakresie, m.in. na temat różnic w porównaniu do platform technologicznych, istnieją duże oczekiwania w związku z tym instrumentem ze strony przemysłu, szczególnie MŚP. Mogłyby one m. in. prowadzić do sieci współpracy pomiędzy dużymi firmami a MŚP, ale także pomiędzy uniwersytetami a ośrodkami badawczymi oraz generalnie do większych inwestycji w badania i rozwój w sektorze prywatnym. (Patrz także: punkt 4.15.4). Z tego względu należy nie tylko wypracować bardziej klarowne ramy i sposoby funkcjonowania takich Wspólnych Inicjatyw Technologicznych, ale również sprawdzić po wyznaczonym okresie, czy oczekiwania związane z tym instrumentem zostały spełnione.

<sup>(30)</sup> Patrz także: COM RTD info Special INCO issue July 2005

4.16.3 Komisja powinna zwrócić uwagę, by przy wprowadzaniu nowych instrumentów nie powtórzyć błędów, które popełniono przy wprowadzaniu „sieci doskonałości” (w VI PR). Prowadzona tam błędna polityka informacyjna doprowadziła do **zamieszania** i różnic w rozumieniu tematu przez poszczególnych uczestników, nawet wewnątrz Komisji. Komitet zakłada, iż będzie miał możliwość omówienia szczegółów tego zagadnienia w późniejszej opinii. **Z zadowoleniem** przyjmuje propozycję Komisji, by do form wsparcia zaliczyć także **art. 169 i 171** Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Uwagi szczegółowe odnoszą się przede wszystkim do **podprogramów** tematycznych **programu „Współpraca”**, będącego zasadniczą częścią programu ramowego. Niniejszym należy powtórzyć, iż Komitet ogólnie z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji i zaleca ich realizację.

5.2 Komitet odnosi się na początku do ważnego problemu **zagadnień przekrojowych, obejmujących więcej niż jedną dziedzinę**, które ze względu na swój charakter wymagają nadrzędnej koordynacji i zarządzania oraz obejmują często także **podprogram Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne** (patrz również punkt 5.8). Z tego względu należy, mimo rozdrobnionej struktury poszczególnych programów, nieuniknionej m.in. ze względów administracyjnych, zapewnić zbadanie, opracowanie i wykorzystanie **nadrzędnych powiązań** wielu problemów wymagających rozwiązania. Dlatego zaleceniem Komitetu jest stworzenie nadrzędnej koordynacji i niezbędnych połączeń horyzontalnych.

5.2.1 Należące do tego zakresu **badania nad bezpieczeństwem i przeciwdziałania terroryzmowi** zostały już omówione w rozdziale 4.

5.2.2 Kolejnym przykładem jest **rozwój demograficzny**<sup>(31)</sup>. Konieczne w tym zakresie badania rozciągają się od analizy danych, przyczyn i trendów demograficznych, przez niepokojąco niski wskaźnik urodzeń w wielu Państwach Członkowskich, aż po skutki ciągłej tendencji wzrostu średniej długości życia. Do ostatniej kwestii należą zarówno konieczne badania geriatryczne i medyczne oraz techniki opieki pielęgniarstwa<sup>(32)</sup>. Szczególnie ważnym aspektem są związane z tą złożoną problematyką zagadnienia społeczno-ekonomiczne.

5.2.3 W ostatnim okresie również kwestia **zdrowia** (patrz również punkt 5.9) jest zagadnieniem przekrojowym, ponieważ wpływ na nią mają: sposób życia, warunki pracy, czynniki środowiskowe, odżywianie się, szczeniowanie się, nałogi, itp.

5.3 Jednocześnie również niektóre podprogramy są w pewnym stopniu same w sobie **programami przekrojowymi**, ponieważ ich wyniki służą nie tylko bezpośrednio europejskiej gospodarce, ale również – ze względu na ich tematyczne powiązanie – innym podprogramom (patrz ponownie: punkt 5.2).

5.4 Odnosi się to w szczególności do podprogramów: **Technologie informacyjne i komunikacyjne (TIK)**, **Biotechnologia** oraz **Nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcyjne**. Również podprogram **Energia** jest ściśle powiązany z podprogramami **Środowisko** i **Transport**. Z tego względu możliwa jest wyłącznie jakościowa ocena zrównoważenia poszczególnych podprogramów, dlatego poniższe uwagi należy rozumieć z uwzględnieniem tego ograniczenia.

5.5 Technologie informacyjne i komunikacyjne (TIK) są w rzeczywistości technologiami kluczowymi dla wszystkich dziedzin przemysłu, gospodarki, usług, nauki i techniki, również dla bezpieczeństwa i obrony. Stanowią one decydujący element globalnej konkurencji. Także wobec roli najwyższej klasy komputerów dla wielu ważnych zagadnień – od badań w zakresie klimatu, bezpieczeństwa, materiałów, aż po np. syntezę nowych produktów leczniczych – istnieje potrzeba nadrobienia w Europie zaległości, w szczególności w porównaniu do Japonii i Stanów Zjednoczonych. Dotyczy to zarówno utworzenia europejskich centrów obliczeniowych najwyższej klasy, co jest zadaniem raczej dla programu „Możliwości” lub „Infrastruktura”, jak również samodzielnego europejskiego rozwoju przynależnego sprzętu komputerowego i oprogramowania.

5.5.1 Jednakże należy zauważyć, iż podobnie jak w VI PR, również teraz zdecydowanie największa część budżetu została przeznaczona na podprogram TIK. Wobec znaczenia, również makroekonomicznego, innych zagadnień, w szczególności energii lub np. zdrowia, powstaje pytanie, czy pozostawić opcję **przesunięcia akcentów** w znaczeniu możliwości przeniesienia pomiędzy podprogramami. Odpowiedź na te pytania uzależniona jest między innymi od tego, w jakim zakresie program TIK działa na rzecz innych programów, na przykład badań nad bezpieczeństwem lub badań przestrzeni kosmicznej.

5.5.2 Ze względu na powyższy przykład Komitet zaleca generalnie, by przy rozliczaniu VII PR zezwolić na **dostateczną elastyczność w przyporządkowywaniu do części budżetu** poszczególnych podprogramów lub wykorzystanie planowanej możliwości przeniesienia, np. poprzez wspólne przetargi między podprogramami. Uwaga Komitetu, odnosząca się do TIK, ma zastosowanie w analogiczny sposób również do podprogramów Transport i Astronautyka (np. Aeronautyka).

5.5.3 Komitet ponownie wyraża zadowolenie z rozpoczęcia budowy **Projektu GALILEO**, będącego wzorcowym przykładem zastosowania zasady pomocniczości. Jego technologie, a w szczególności zastosowanie, są zdaniem Komitetu również typowymi cechami charakterystycznymi dla interdyscyplinarnego zadania przekrojowego, mającego jednocześnie wysoką techniczną wartość innowacyjną.

<sup>(31)</sup> CESE 818/2005 fin.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 74 z 23.3.2005.

5.6 Komitet jeszcze raz podkreśla swoje zadowolenie z ustanowienia ważnego podprogramu **Energia** w ramach VII PR, co odpowiada wszak wielokrotnie wyrażanym przez niego zaleceniom. Jednakże wobec faktu, że również VII PR-Euratom koncentruje się w dużym stopniu na badaniach w zakresie energii, Komitet jest przekonany, że tej ważnej – i bardzo aktualnej dziedzinie powinno się przyznać jeszcze większą rolę. Energia jest podstawowym surowcem konkurencyjnej gospodarki, a obecna **zależność UE od jej importu** oraz przewidywane średniookresowe ograniczenie zasobów budzą szczególnie **niepokój**. Kluczem do rozwiązania problemów energetycznych są badania i rozwój.

5.6.1 Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje nadanie dużego znaczenia rozwojowi **odnawialnych źródeł energii**. Odgrywają one decydującą rolę w całej problematyce zaopatrzenia w energię i ochrony środowiska (globalne ocieplenie). Komitet pragnie tutaj wskazać na swoje liczne opinie<sup>(33)</sup> obejmujące całe spektrum potrzeb badawczych w dziedzinie odnawialnych źródeł energii – począwszy od energii geotermalnej, poprzez biomasę, energię słoneczną i energię wiatru, aż po technologie magazynowania energii. VII PR będzie kolejnym ważnym elementem promocji odnawialnych źródeł energii, stanowiącym uzupełnienie różnych środków wsparcia służących wprowadzeniu na rynek (np. ustawy o zasilaniu energią elektryczną), dzięki którym z kolei energia ze źródeł odnawialnych ma się stać zbywalnym produktem. Komitet zaleca również podjęcie badań dokładniej sprawdzających bilans energetyczny systemów odnawialnych, ponieważ w ostatnim okresie np. wyrażano wątpliwości dotyczące dodatniego bilansu energetycznego niektórych biopaliw<sup>(34)</sup>.

5.6.2 Jednakże Komitet zwraca również szczególną uwagę na to, iż stosowanie „klasycznych” kopalnych **surowców energetycznych: węgla, ropy naftowej i gazu ziemnego**<sup>(35)</sup> będzie nadal, również w najbliższych dziesięcioleciach, podstawą europejskiego i światowego zaopatrzenia w energię. Z tego względu największe znaczenie dla ekonomii i ochrony środowiska mają wszystkie działania w zakresie badań i rozwoju prowadzące do **wzrostu wydajności** pozyskiwania, transportu i wykorzystania tych surowców energetycznych, zarazem bezpośrednio lub pośrednio przyczyniające się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Te punkty zostały wprowadzone uwzględnione jako „**zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>**” (w tym sekwestracja i składowanie CO<sub>2</sub>) i „**zwiększenie wydajności**” w podprogramie Energia, jednakże konieczne jest zapewnienie potrzebnych środków na ich realizację. Ponadto podkreślić należy również synergiczne powiązanie z podprogramami „**Materiały**” oraz „**Transport**”. Komitet z zadowoleniem przyjmuje także powiązany z tym zagadnieniem program badawczy „**Węgiel i stal**”<sup>(36)</sup>.

<sup>(33)</sup> Np. Dz.U. C 241 z 7.10.2002; Dz.U. C 221 z 8.9.2005 i Dz.U. C 286 z 17.11.2005.

<sup>(34)</sup> Pimentel David, Patzek Ted. W., *Natural Resources Research*, tom 14, nr 1, 2005.

<sup>(35)</sup> Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

<sup>(36)</sup> Dz.U. C 294 z 25.11.2005.

5.6.3 Z tego względu Komitet zaleca, by – obok działań w zakresie badań i rozwoju odnawialnych źródeł energii – również technologiom energetycznym wykorzystującym kopalne surowce nadać wysoki priorytet, odpowiadający ich znaczeniu. Jest to tym ważniejsze, że w najbliższych dwóch dziesięcioleciach należy dokonać wymiany większości istniejących elektrowni korzystających ze spalania kopalnych surowców energetycznych oraz uzupełnić je o dodatkowe nowe elektrownie (kilkaset w skali UE). Jest ogromnie ważne z punktu widzenia gospodarki i ekologii, aby wykorzystać przy tym **najnowocześniejsze zdobycze techniki**. Wreszcie w związku z wysokimi cenami ropy naftowej pojawia się pytanie, kiedy technologie pozyskiwania paliw z węgla staną się ekonomicznie konkurencyjną alternatywą.

5.6.4 Odnosnie dalszych szczegółów Komitet odsyła do swoich wcześniejszych i ostatnich opinii<sup>(37)</sup> dotyczących badań w zakresie energii i energetyki w ogóle.

5.7 Wreszcie, poprawa techniki w zakresie energii jest również jednym z najważniejszych środków przeciwdziałania zmianom klimatycznym i innym niepożądanym oddziaływaniom w odniesieniu do środowiska<sup>(38)</sup>.

5.7.1 Z tego względu należy wykorzystać merytoryczne powiązanie obu tych dziedzin dla ich optymalizacji. Podczas gdy badania w zakresie podprogramu Środowisko (uwzględniając zmiany klimatyczne) powinny przede wszystkim przyczynić się do postawienia **diagnozy**, podprogram Energia służy w szczególności znalezieniu sposobów **terapii**.

5.7.2 Jednakże nawet w ramach podprogramu Środowisko należy opracować i wykorzystać ważne powiązania i synergie między analizą/diagnozą (np. „geologia dna morskiego”) a możliwą terapią (np. „ochrona dna morskiego”).

5.8 Również podprogram **Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne**, poszerzony zgodnie z zaleceniem z punktu 4.15.5 o program „**Nauka i społeczeństwo**”, powinno się uznać za zagadnienie przekrojowe. Ponadto Komitet przypomina o swoim wcześniejszym zaleceniu, mówiącym o silniejszym powiązaniu między naukami przyrodniczymi a humanistycznymi (w tym naukami społecznymi), zajmującymi się nimi podmiotami, ale również metodami i kryteriami<sup>(39)</sup>. Nauki społeczne i humanistyczne powinno się uwzględniać przy badaniach nad kwestiami przyczyn w zakresie bezpieczeństwa.

5.8.1 Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje istotne znaczenie **badania makroekonomicznych**, aby w dobie konkurencji globalnej i innych skutków globalizacji opracować najlepsze procedury dla rynku wewnętrznego i strategii lizbońskiej. Podkreśla, iż należy pilnie podjąć badania i doradztwo

<sup>(37)</sup> Dz.U. C 241 z 7.10.2002, Dz.U. C 133 z 6.6.2003, Dz.U. C 108 z 30.4.2004, Dz.U. C 110 z 30.4.2004, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, Dz.U. C 286 z 17.11.2005, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

<sup>(38)</sup> Patrz również: *Deutsche Physikalische Gesellschaft*, wrzesień 2005 „Klimaschutz und Energieversorgung in Deutschland 1990-2020” („Ochrona środowiska i zaopatrzenie w energię w Niemczech w latach 1990-2020”).

<sup>(39)</sup> W tym przypadku chodzi o kompleksowe badanie, które zostało częściowo omówione w Dz.U. C 221 z 7.8.2001, pkt 3.9 oraz rozdział 6.

polityczne (więcej na ten temat patrz także: program Wspólnego Centrum Badawczego, punkt 5.10.1) w zakresie przyczyn bezrobocia, wad i zalet poszczególnych systemów gospodarczych oraz przyczyn, skutków i możliwych zmian polityki rozwoju demograficznego. Na koniec Komitet podkreśla również konieczność prowadzenia pogłębionych analiz przyczynowych powiązań między badaniami naukowymi, innowacjami a dobrobytem.

5.8.2 Wreszcie, w oparciu o **nauki prawne**, należy stworzyć naukowe podstawy wszystkich obszarów polityki UE, np. polityki społecznej, polityki stanowienia prawa, polityki gospodarczej (walutowej i monetarnej, podatkowej, innowacji, itp.) oraz polityki bezpieczeństwa. W szczególności konieczne jest rozważenie polityczno-ekonomiczno-prawnych zagadnień dalszego rozwoju wewnętrznego UE, z uwzględnieniem jednolitego rynku, spójności, integracji oraz zarządzania.

5.8.3 Komitet podkreśla jednocześnie szczególnie aktualne zagadnienie **politycznej i kulturowej samoświadomości Unii Europejskiej i jej granic**. W tym celu należy opracować wspólne cechy „kultury europejskiej” w sztuce, nauce, architekturze, technice i modzie, ale również w historii idei, prawa, hierarchii wartości oraz władzy państwowej. Nowoczesna koncepcja państwa powstała w Europie (i po raz pierwszy została zrealizowana w Stanach Zjednoczonych). Oznacza to również pogłębione studia nad definicją kultury, jej płaszczyznami, niuansami, hierarchią wartości oraz nieporozumieniami.

5.8.4 Wobec różnorodności ważnych pojedynczych zagadnień, **budżet** przewidziany na podprogram Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne, mimo proponowanego powiązania z budżetem na „naukę i społeczeństwo”, może się okazać **ledwo wystarczający**. Aby ostatecznie to ocenić, trzeba uwzględnić te częściowe zagadnienia nauk humanistycznych, które przewidziano w innych podprogramach, np. dotyczących energetyki.

5.8.5 Na koniec Komitet podkreśla wszystkie **zagadnienia etyczne** na styku nauki, badań i ich zastosowania, konieczność wyważenia ryzyka i możliwości. Ważną kwestią, także w kontekście strategii lizbońskiej, są powiązania i przeciwieństwa między stanowiskami ideologiczno-dogmatycznymi, skłonnością do ryzyka a postępem.

5.8.6 W ten sposób raz jeszcze Komitet odnosi się do dziedziny **Nauka i społeczeństwo**. Komitet opracował już bardzo obszerną opinię<sup>(40)</sup> dotyczącą tego zagadnienia. Także w kontekście tej wcześniejszej opinii Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaproponowany przez Komisję zakres zagadnień. Należy do nich przybliżenie obywatelom badań i zdobyczy naukowych, wzmocnienie obopólnego zrozumienia oraz zachęcenie w szczególności młodych ludzi do zajmowania się nauką. Rolę taką mogłoby pełnić forum, przybliżające obywatelom i konsumentom naukę i badania oraz kształtujące ich poglądy.

5.8.6.1 W tym celu Komitet uznaje za ważne wszelkie środki, które umożliwiają bezpośrednie kontakty, lub nawet wspólne działania: dobre muzea techniki, specjalne laboratoria, „dni wspólnej pracy”, itp. Przede wszystkim jednak w planach zajęć szkół wyższych istotną rolę znów powinny odgrywać przystępne i na dobrym poziomie **zajęcia z nauk przyrodniczych**. Powinno się przy tym szczególnie pobudzać zainteresowanie naukami przyrodniczymi i techniką oraz pogłębiać ich zrozumienie. Wszak dopiero dzięki wystarczającej wiedzy możliwy jest właściwy osąd.

5.8.6.2 Wiedza przyrodnicza jest konieczna również dla nauczania myślenia i stworzenia **klarownego obrazu świata**.

5.8.6.3 Jednak w tym programie równie konieczne jest także silniejsze włączenie naukowców i ich sposobu myślenia w dyskusje i procesy decyzyjne.

5.9 Szczególnie ważny podprogram dotyczy bardzo obszernej i wielokrotnie omawianej przez Komitet dziedziny **zdrowia**. Obejmuje on wszystkie prace badawczo-rozwojowe dotyczące zapobiegania chorobom i ich diagnozowania, terapii oraz łagodzenia objawów.

5.9.1 Jednocześnie priorytetowe znaczenie należy przyznać leczeniu i zapobieganiu takim chorobom, które charakteryzują się szczególnie wysoką **stopą śmiertelności i zachorowań** – wśród dzieci, dorosłych i osób w podeszłym wieku, lub które mogą powodować bardzo wysoką śmiertelność w razie wystąpienia niekontrolowanej epidemii.

5.9.2 Ciągłe zwiększanie się średniej długości życia zawdzięczamy zarówno sukcesom związanym z dotychczasowym postępem w medycynie, jak i lepszej i zdrowszej diecie. Jednakże coraz ważniejszym zagadnieniem stają się jednocześnie **choroby związane ze stylem życia** (np. z otyłością<sup>(41)</sup>, paleniem), jak i **z wykonywanym zawodem i wiekiem starczym**. Znaczenie tego drugiego zagadnienia było już wcześniej wielokrotnie podkreślane<sup>(42)</sup>, obejmuje ono bowiem nie tylko aspekty medyczne i humanitarne, ale – w odniesieniu do zdolności do świadczenia pracy czy nakładów na opiekę – również aspekty makroekonomiczne; dotyczy także szeroko pojętej organizacji i finansowania systemów opieki zdrowotnej i wykorzystania postępu w medycynie. Odnosi się to również do prac badawczych w zakresie łagodzenia **niepełnosprawności**, a więc podnoszenia jakości życia osób niepełnosprawnych i ich ewentualnego włączenia w procesy zatrudnienia.

5.9.3 Jednakże problematyka niepełnosprawności i kwestie zdrowia nie są całkowicie zbieżne i dlatego niepełnosprawność należy uwzględnić we wszystkich właściwych częściach programu.

<sup>(40)</sup> Dz.U. C 221 z 7.8.2001.

<sup>(41)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006.

<sup>(42)</sup> Patrz: przypisy do punktu 5.2.2.

5.9.4 Komitet zwraca jednocześnie uwagę na **międzynarodowy wymiar** problemu zdrowia: z jednej strony na współpracę z krajami prowadzącymi intensywne i efektywne badania, z drugiej zaś – na aspekty zdrowotnej pomocy dla krajów rozwijających się. W tym kontekście szczególne znaczenie ma współpraca ze Światową Organizacją Zdrowia (WHO).

5.9.5 Zagadnieniem międzynarodowym jest również globalne rozprzestrzenianie się nowych drobnoustrojów chorobotwórczych, dlatego i w tej dziedzinie ważna jest współpraca z WHO.

5.9.6 Poza tym współpraca międzynarodowa umożliwia pogłębione badania kliniczne nie tylko populacji ogólnie, ale także z uwzględnieniem wieku – dzieci, dorosłych i osób starszych.

5.9.7 Prace badawczo-rozwojowe prowadzone przez sektor prywatny (przemysł farmaceutyczny i producentów urządzeń medycznych) w dziedzinie zdrowia są dobrym przykładem zastosowania artykułu 169 na rzecz **partnerstw między sektorem prywatnym a badaniami wspieranymi ze środków publicznych** (także ze strony Państw Członkowskich).

5.10 **Wspólne Centrum Badawcze WCB** (z wyjątkiem badań jądrowych)

5.10.1 WCB zajmuje się dziedzinami, które mogą wesprzeć **politykę UE** w zakresie **naukowo-technicznym**. Należą do nich m.in. dziedziny zrównoważonego rozwoju, ochrony klimatu, żywności, energii, transportu, chemikaliów, alternatywy dla doświadczeń na zwierzętach, polityki badawczej, technologii informacyjnych, procedur i materiałów referencyjnych, jak również ryzyka, zagrożeń i społeczno-ekonomicznych skutków biotechnologii, ale także ekonometryczne techniki modelowania i analizy. Kolejnym zadaniem jest rozwój naukowo-technologicznych **danych referencyjnych** dla różnych dziedzin monitoringu środowiska i żywności. To także stanowi cenny wkład do wypracowania przepisów prawnych Wspólnoty.

5.10.2 Zdaniem Komitetu, do zadań Wspólnoty należy dodatkowo zaliczyć koordynację podziału pracy pomiędzy krajowymi instytucjami pomiarowymi i normalizacyjnymi oraz uczestnictwo w ich programach. Mając na uwadze wspólny rynek i ogólną integrację europejską, powinno się rozważyć stworzenie, przy udziale właściwych instytucji krajowych, właściwych sektorów przemysłu i WCB, **„Europejskiego Biura Norm”**. Dotychczasowa różnorodność dawałaby szansę na prowadzenie metod równoległych, porównań metod, jak również nowych badań z wykorzystaniem szczególnie niezawodnego wyposażenia oraz koordynacji.

5.10.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości **włączenie** działalności WCB w **międzynarodową wspólnotę badawczą**. Komitet uważa takie włączenie za szczególnie ważne, również dla omówionych w pkt. 5.8 nauk społecznych, ekonomicznych i humanistycznych.

## 6. Siódmy program ramowy Euratom (VII PR-Euratom)

6.1 **Kontrolowana energia syntezy jądrowej**. Komitet przypomina o swoim stanowisku przedstawionym niedawno w opinii <sup>(43)</sup> „Energia termojądrowa”, w którym stwierdzono, iż pokojowe wykorzystanie energii syntezy jądrowej może znacznie przyczynić się do długoterminowego rozwiązania problemu zaopatrzenia w energię, zapewniając długą perspektywę, brak zanieczyszczeń dla środowiska oraz konkurencyjność. Synteza jądrowa, podobnie jak rozszczepienie jądrowe, nie powodowałaby emisji gazów cieplarnianych, ale poza tym miałyby również inne ważne zalety.

6.1.1 Komitet gratuluje Komisji oraz innym zaangażowanym uczestnikom sukcesu w trakcie negocjacji, wspieranych również przez Komitet, dzięki którym do Europy został przeniesiony ważny międzynarodowy projekt ITER. ITER <sup>(44)</sup> jest decydującym krokiem w stronę późniejszego wprowadzenia reaktora demonstracyjnego DEMO. Jednakże wiąże się z tym również zobowiązanie do określonego w umowie finansowania ITER oraz programów przygotowawczych i towarzyszących, jak również programów przygotowawczych dla projektu DEMO.

6.1.2 W związku z tym Komitet apeluje również do Państw Członkowskich o odpowiednie włączenie się do europejskiego programu syntezy jądrowej i właściwe wsparcie krajowych laboratoriów uczestniczących w programie. Komitet jest świadomy, iż w ten sposób program syntezy jądrowej wkroczył w fazę, której realizacja wymaga znaczących, większych niż wcześniej planowano środków; jednakże wobec potencjału tego źródła energii i powagi problemu energetyki uznaje je za konieczne i uzasadnione.

6.1.3 W odniesieniu do innych szczegółów Komitet odsyła do swojej niedawnej opinii <sup>(45)</sup> dotyczącej tego zagadnienia. Jednocześnie Komitet zwraca uwagę na prace rozwojowe dla **przygotowania DEMO** (opracowanie materiałów i formułarzy, koncepcja systemu itp.) oraz badań nad lepszą **koncepcją włączenia**.

<sup>(43)</sup> Dz.U. C 302 z 7.12.2004.

<sup>(44)</sup> ITER będzie wytwarzał 500 MW mocy syntezy jądrowej. Jest to krok pomiędzy obecnymi eksperymentami z dziedziny fizyki plazmowej, takimi jak JET, a demonstracyjną elektrownią DEMO. Jest to międzynarodowy projekt z udziałem Chin, UE, Szwajcarii, Japonii, Korei i USA realizowany w Cararachen (Francja).

<sup>(45)</sup> Patrz przypis 44.

**6.2 Rozszczepienie jądrowe i ochrona przed promieniowaniem.** Energia jądrowa jest najważniejszym obecnie dostępnym źródłem wytwarzania podstawowej energii elektrycznej bez udziału węgla. Jednakże część społeczeństwa obawia się ryzyka związanego z wykorzystywaniem takich instalacji oraz bezpiecznego składowania zużytego paliwa jądrowego. Komitet przypomina o swoich opiniach dotyczących energii jądrowej<sup>(46)</sup> (rozszczenia jądrowego) oraz tzw. pakietu nuklearnego<sup>(47)</sup>. Już w drugiej z nich Komitet stwierdzał, iż „*popiera dążenie Komisji do intensywnego wspierania w przyszłości i koordynowania na poziomie wspólnotowym badań odnoszących się do bezpieczeństwa instalacji nuklearnych oraz składowania odpadów radioaktywnych*”. Zaproponowane w tym celu przez Komisję środki służą również niniejszemu zadaniu i Komitet z zadowoleniem przyjmuje ich treść.

**6.2.1 Systemy reaktorów.** Jednocześnie konieczne jest prowadzenie badań naukowych dla wsparcia dalszego bezpiecznego wykorzystywania istniejących reaktorów (łącznie z instalacjami służącymi krążeniu paliwa), jak również dla oceny potencjału i aspektów bezpieczeństwa przyszłych projektów reaktorów.

**6.2.1.1** Komitet uważa ten ostatni problem za szczególnie ważny. Powinien on prowadzić do **rozwoju innowacyjnych systemów reaktorów**. Historia techniki dowiodła, iż największy postęp można osiągnąć przez innowacyjny rozwój lub następstwo generacji systemów i koncepcji. Wobec znaczenia energii jądrowej dla polityki energetycznej należy zbadać i wykorzystać istniejący jeszcze potencjał w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa, eliminacji odpadów radioaktywnych (o szczególnie długim okresie neutralizacji), efektywniejszego wykorzystania istniejących i poszukiwania nowych zasobów.

**6.2.2 Ochrona przed promieniowaniem.** Celem jest pogłębienie podstaw naukowych ochrony ludności przed promieniowaniem jonizacyjnym, występującym przy wykorzystaniu radioaktywności lub innych źródeł promieniowania w medycynie, badaniach naukowych i przemyśle (łącznie z wytwarzaniem energii jądrowej). Szczególnie ważnym obszarem badań jest **wpływ bardzo małych dawek promieniowania**, którego ocena statystyczna jest trudna i który z tego względu wciąż wywołuje kontrowersyjne opinie.

**6.2.3** Szczególnie ważne są również badania służące kontroli technicznej i monitoringowi wszystkich **działań zmierzających do nierozprzestrzeniania** broni i techniki jądrowej.

**6.3** Zarówno dla badań nad elektrownią opartą na syntezie jądrowej, jak i dla bezpiecznego wykorzystania i dalszego rozwoju elektrowni opartych na rozszczepieniu jądrowym pilnie konieczne jest **kształcenie** dostatecznie wysoko wykwalifikowanych **następców** i **szkolenie** ich na odpowiednich instalacjach próbnych. Jest to możliwe tylko poprzez zwiększenie roli technologii jądrowych w Europie, co przyciągnie młodych naukowców. Również w tym przypadku konieczna jest sprawdzona metoda **symbiozy badań i szkolenia**.

**6.3.1** Odnośnie dalszych szczegółów Komitet odsyła do swoich wcześniejszych opinii<sup>(48)</sup> dotyczących tych zagadnień.

#### 6.4 Wspólne Centrum Badawcze – Program Euratom

**6.4.1** Komitet z zadowoleniem przyjmuje **wsparcie** przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB) **politycznego procesu decyzyjnego** w zakresie energii jądrowej, w tym dostosowania istniejących strategii i reaktorów do nowych wymogów oraz ich monitorowania.

**6.4.2** Komitet za właściwą uznaje hierarchię ważności przyjętą dla programu „nuklearnego” WCB, obejmującą **główne zagadnienia usuwania odpadów, bezpieczeństwa oraz monitoringu**, ponieważ wiążą się z nimi zarówno obawy społeczne, jak i potrzeba tworzenia niezawodnych rozwiązań. Komitet wychodzi z założenia, że również te działania powinny zostać powiązane i koordynowane między wszystkimi Państwami Członkowskimi.

**6.4.3** Zdaniem Komitetu ważnym zadaniem jest również (dalszy) rozwój procedur umożliwiających lepsze monitorowanie **nierozprzestrzeniania** materiałów i technik do produkcji broni jądrowej (patrz również punkt 4.9.2.).

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(46)</sup> Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

<sup>(47)</sup> Dz.U. C 133 z 6.6.2003.

<sup>(48)</sup> Patrz poprzednie przypisy.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007 — 2013)**

COM(2005) 121 końcowy — 2005/0050 (COD)

(2006/C 65/03)

Rada, działając na podstawie art. 56, art. 157 ust. 3 oraz art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła 25 kwietnia 2005 r. zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 października 2005 r. Sprawozdawcą był Bernhard WELSCHKE, współsprawozdawcą Lucia FUSCO.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 2, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi wstępne

1.1 Wiele wskaźników wzrostu, zatrudnienia i innowacyjności wskazuje na fakt, że w ostatnich latach Unia Europejska nie nadąza za światową konkurencją i że tendencja ta się utrzymuje. Dla UE jednym z największych wyzwań ekonomicznych i społecznych jest walka z bezrobociem, tworzenie nowych miejsc pracy oraz konieczne w tym celu trwałe utrzymanie wzrostu gospodarczego.

1.2 Tym wyzwaniom muszą wyjść naprzeciw przede wszystkim przedsiębiorstwa. 98 % firm europejskich to małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). W sektorze prywatnym tworzą one 55 % miejsc pracy. Potencjał MŚP w zakresie innowacji procesu produkcyjnego oraz w zakresie produktów i usług jest ogromny.

1.3 Wiele przedsiębiorstw wykorzystuje korzyści płynące z europejskiego rynku wewnętrznego. Niestety, często z powodu nadal istniejących barier, ograniczonych zasobów personalnych i finansowych oraz braku informacji nie mogą one w pełni wykorzystać jego potencjału. Sposobem na to może być konsekwentna realizacja strategii lizbońskiej, zintegrowanie rynku wewnętrznego oraz dalsze jego otwarcie, lepsze stanowienie prawa oraz programy pomocowe stymulujące tworzenie europejskiej wartości dodanej.

1.4 Także nowoczesna struktura administracyjna oraz sprawne służby publiczne mogą wnieść istotny wkład w krzewienie konkurencyjności i innowacji w Europie. Transgraniczne partnerstwa władz wszystkich szczebli to szansa na wyraźną poprawę niezbędnej współpracy administracji, ułatwienie wymiany doświadczeń oraz wzajemne korzystanie z przykładów najlepszych rozwiązań.

## 2. Zasadnicze punkty wniosku Komisji

2.1 Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (zwany dalej programem ramowym) na lata 2007 — 2013 ma przyczynić się realizacji zdefiniowanej na nowo strategii lizboń-

skiej oraz strategii Wspólnoty na rzecz zrównoważonego rozwoju.

2.2 Program ramowy przewiduje kontynuację wielu sprawdzonych już programów pomocowych Wspólnoty w różnych obszarach polityki i łączy je jedną spójną podstawą prawną. Komisja proponuje budżet ramowy wysokości 4.212,6 mln euro.

2.3 Program ten jest skierowany do wszystkich Państw Członkowskich, państw kandydujących, krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz krajów Bałkanów Zachodnich. Także inne państwa trzecie mogą uczestniczyć w programie, o ile jest to przewidziane w umowie dwustronnej.

2.4 Celem programu ramowego jest sprzyjanie konkurencyjności przedsiębiorstw — zwłaszcza małych i średnich, wspieranie innowacji i ułatwienie wprowadzania ich na rynek, przyspieszenie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, jak i zwiększenie efektywności energetycznej oraz lepsze wykorzystanie nowych i odnawialnych źródeł energii.

2.5 Zgodnie z art. 156, 157 ust. 3 oraz art. 175 ust. 1 TWE należy stworzyć szeroką i spójną podstawę prawną dla konkretnych wspólnotowych programów pomocowych oraz dla odpowiednich części innych programów wspólnotowych w obszarach zasadniczych dla zwiększania produktywności, innowacji i zrównoważonego wzrostu w Europie. Jednocześnie należy rozpatrzyć dodatkowe aspekty związane z ochroną środowiska. Program ramowy składa się z trzech konkretnych podprogramów.

2.6 „Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji” obejmuje działania na rzecz przedsiębiorczości, innowacji i konkurencyjności. Jest skierowany do przedsiębiorstw wszystkich branż — zarówno tych bardzo zaawansowanych technologicznie, jak i tych tradycyjnych. Należy poprawić finansowanie MŚP na etapie początkowym i na etapie wzrostu firmy. Inne akcenty to współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami, wspieranie innowacji oraz wspieranie technologii środowiskowych. Przewidziany budżet wynosi 2.631 mln euro.

2.7 „Program wsparcia polityki w zakresie ICT” ma przyczynić się do wprowadzenia technologii informacyjnych i komunikacyjnych do przedsiębiorstw, administracji i publicznych przedsiębiorstw usługowych. Zaproponowane działania konkretyzują i stanowią oparcie dla nowej inicjatywy UE „i2010”, która w najbliższych latach będzie stanowiła platformę dla stworzenia jednorodnego europejskiego obszaru informacyjnego i dla wzmocnienia wspólnego rynku wewnętrznego produktów i usług informacyjnych. Na ten program przewidziano 801,6 mln euro.

2.8 Celem „Programu na rzecz Inteligentnej Energii dla Europy” jest wspieranie zrównoważonego rozwoju w dziedzinie energetyki, poprawa bezpieczeństwa dostaw i efektywności energetycznej, zmniejszenie uzależnienia od importu energii i zwiększenie udziału energii odnawialnych w krajowej konsumpcji energii brutto (do 12 %). Główny nacisk położony jest na wspieranie i upowszechnianie zrównoważonych technologii energetycznych, lepsze struktury administracyjne, gęstszą sieć oraz ogólne uwrażliwienie na problem zrównoważonego wykorzystania energii. Agencja wykonawcza ds. inteligentnej energii, powołana do życia przez Komisję, powinna w dalszym ciągu funkcjonować. Budżet przewidziany na ten program wynosi 780 mln euro.

2.9 Wdrożenie programu ramowego ma przebiegać w oparciu o roczne programy robocze, których realizację chce zapewnić Komisja. Komitety administracyjne mają monitorować działania na szczeblu poszczególnych Państw Członkowskich i zapewnić tym samym ich spójność.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek dotyczący programu ramowego jest bardzo obszerny i obejmuje wiele działań i programów. Uwagi te ograniczają się więc tylko do tych aspektów, które zdaniem Komitetu są szczególnie ważne lub które Komitet pragnie rozważyć w jeszcze innym kontekście.

3.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje program ramowy jako ważny krok w kierunku stworzenia synergii przy wspieraniu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz zrównoważonego rozwoju. Zaproponowane działania i instrumenty mogą wnieść istotny wkład w zwiększenie spójności społecznej, krzewienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz w osiągnięcie celów strategii lizbońskiej w zakresie wzrostu i zatrudnienia. Logiczne więc, że Komisja także w zaproponowanym planie działań dla ożywienia strategii lizbońskiej na szczeblu Wspólnoty (COM(2005) 330) wskazuje na program ramowy jako na istotny element polityki unijnej.

3.3 W raporcie Wima Koka z 2004 r. przedstawiono zasadnicze warunki, decydujące o **konkurencyjności** europejskiej gospodarki. Słusznie zalecano więc dalszy rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, pełną realizację jednolitego rynku,

poprawę klimatu gospodarczego, modernizację rynku pracy — także poprzez strategię „kształcenia przez całe życie” i „aktywnego starzenia się” oraz wspieranie zrównoważenia w dziedzinie ekologii. To Państwa Członkowskie, zdaniem Komitetu, są szczególnie zobowiązane, aby stworzyć właściwe uwarunkowania dla zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw. Komitet uważa, że unijne programy pomocowe stanowią tu cenne i skuteczne uzupełnienie. Poza programem ramowym, jako szczególnie ważne wymienić warto programy badań, strategię na rzecz „kształcenia przez całe życie” oraz fundusze strukturalne.

3.4 Przedsiębiorstwa zwiększają swoją **innowacyjność** nie tylko poprzez wykorzystanie postępu technologicznego. Do innowacji przyczynia się także przedsiębiorczość głęboko zakorzeniona w społeczeństwie i kulturze danego kraju, rozległa wiedza o zarządzaniu, odpowiedzialne zarządzanie przedsiębiorstwem oraz aktywność międzynarodowa. Przy ustalaniu celów programu ramowego błędem byłoby zbyt wąskie potraktowanie pojęcia innowacji i zmarnowanie w ten sposób szansy na większy wzrost, zatrudnienie i spójność społeczną. Przedsiębiorstwa są kluczowymi podmiotami w procesie innowacji, w którym powinni zostać zaangażowani w odpowiedni sposób partnerzy społeczni.

3.5 Innowacje rodzą się w ludzkich umysłach. Dlatego wysoki poziom edukacji i kształcenia zawodowego jest warunkiem dla długofalowego zwiększania potencjału innowacyjności w Unii Europejskiej. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy, rządy, uczelnie, szkoły oraz wszystkie inne związane z tym instytucje stoją na równi przed zadaniem dalszego zwiększenia potencjału innowacyjnego naszych społeczeństw. Także projekty transgraniczne świetnie mogą uzupełniać działania na szczeblu krajowym na rzecz społeczeństwa opartego na wiedzy. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że UE w sposób celowy wspiera edukację i kształcenie zawodowe, m. in. w ramach odrębnych programów wspólnotowych „Sokrates” (kształcenie ogólne), „Tempus” (szkolnictwo wyższe) oraz „Leonardo da Vinci” (kształcenie zawodowe). Zintegrowany program działań na rzecz edukacji, kształcenia zawodowego i kształcenia przez całe życie na lata 2007 — 2013 może również w istotny sposób przyczynić się do wzmocnienia innowacyjności w przedsiębiorstwach i do sukcesu programu ramowego.

3.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamierzenie Komisji, aby poprzez lepsze stanowienie prawa i jego regularne kontrolowanie pod kątem nadmiernych obciążeń wzmocnić innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw. Szczególnie ważna jest skuteczna analiza następstw nowych regulacji. Przy analizie następstw Komisja powinna intensywnie współpracować z Radą ds. konkurencyjności i z Parlamentem Europejskim.

3.7 Komitet podziela pogląd Komisji, że unijne działania horyzontalne i koordynujące mogą przynieść znaczącą wartość dodaną. Istotne będzie zwłaszcza dostarczenie przedsiębiorstwom możliwie konkretnych informacji i umożliwienie im łatwego dostępu do działań i instrumentów programu ramowego.

3.8 Komitet popiera cel Komisji, aby program ramowy wspierał nie tylko technologicznie bardzo zaawansowane gałęzie gospodarki, ale także te tradycyjne. To właśnie te sektory, o ile będą miały możliwość rozwinięcia konkurencyjności i innowacyjności, mogą wnieść znaczący wkład w zwiększenie zatrudnienia oraz spójności społecznej. Także w sektorze usług i logistyki drzemie niemały potencjał innowacyjności.

3.9 Komitet zwraca się do Komisji z apelem, by w programie ramowym znanym nie zawężała definicji grup docelowych, aby wynikające z niego korzyści były jak największe i szeroko dostępne, zarówno pod względem regionalnym, jak i sektorowym. Także spółdzielnie, przedsiębiorstwa stowarzyszone i towarzystwa świadczeń wzajemnych (*mutuals*) oraz innowacyjne nowo założone firmy i mikroprzedsiębiorstwa mogą przyczynić się do wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności w UE. W ten sposób, np. dzięki spółdzielniom, można wykorzystać te atuty wynikające z wielkości, które oddziaływałyby pozytywnie na dostęp do rynku (włączając w to udział w zamówieniach publicznych o większej skali), na pozycję na rynku, na rozwój potencjału kadry kierowniczej, na doskonalenie zawodowe i potencjał badawczy. O dostępie do projektów programu ramowego powinien decydować zakres, w jakim grupy docelowe opracowały realne koncepcje, które zwiększają konkurencyjność i innowacyjność oraz zasługują na wsparcie. Fundacje, stowarzyszenia i izby przemysłowo-handlowe odgrywają ważną rolę w upowszechnianiu programu ramowego.

3.10 W związku z napiętymi budżetami Państw Członkowskich i na szczeblu europejskim ograniczono środki finansowe programu ramowego. Komitet oczekuje, że mimo nie zatwierdzonych jeszcze przyszłych perspektyw finansowych, zostaną zapewnione wystarczające środki na program. Należy przy tym zagwarantować, aby środki dla grup docelowych były wydawane możliwie planowo, rozsądnie i w zależności od rezultatów. Komisja powinna sprawdzić, jaka część środków, przewidzianych obecnie na administrację programu, może być wykorzystana w projektach.

3.11 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamierzenie Komisji, aby ocenić doświadczenia zebrane przy funkcjonujących już programach i skorygować ewentualne błędy oraz aby przy wdrażaniu programu ramowego stosować sprawdzone mechanizmy. Czytelny dla wszystkich stron „monitoring” i „benchmarking” zwiększyłby sukces programu ramowego.

Wiedzę, mogącą zoptymalizować program ramowy, należy zawczasu uwzględnić w planowaniu na kolejny rok. Komisja oraz instytucje zajmujące się wdrażaniem programu powinny uważnie rozpatrzyć, czy z oceny śródkresowej nie wynika potrzeba pewnych dostosowań. Należy przy tym wziąć pod uwagę doświadczenia przedsiębiorstw i innych grup docelowych. Jednakże w nie wolno dopuścić do tego, by w jakimkolwiek momencie uczestnikom projektu utrudnić proces planowania.

3.12 Komitet dużą wagę przykładą do faktu, by Państwa Członkowskie pamiętały o zasadzie współfinansowania. Tym samym apeluje się do nich, by utrzymały krajowe wsparcie w planowanym zakresie niezależnie od dotacji unijnych. Komitet nadmienia także, że Państwa Członkowskie zobowiązały się do przeznaczania 3 % PKB na badania i rozwój. Realizacja programu ramowego w żadnym wypadku nie może doprowadzić do tego, że Państwa Członkowskie ograniczą swe wysiłki dla osiągnięcia tego celu.

3.13 Komisja słusznie zauważa, że konieczne jest ściśle powiązanie instrumentów i działań programu ramowego z innymi programami i inicjatywami UE. Najbardziej odpowiednie punkty styczności to strategia „kształcenia przez całe życie”, VII ramowy program badań oraz programy w zakresie polityki strukturalnej. Komisja powinna dbać o to, by cele wszystkich zaangażowanych dyrekcji generalnych były ze sobą spójne. Należy również zapewnić przejrzystość działań i decyzji wszystkich zaangażowanych zespołów. Tylko dzięki właściwemu wyważeniu akcentów pod względem treści i organizacji tych programów, uda się w pełni osiągnąć synergie horyzontalne i wertykalne pomiędzy UE a Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy gospodarką, środowiskiem naukowym i administracją.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Przy wdrażaniu programu ramowego grupy docelowe powinny mieć łatwy dostęp do przewidzianych programów. Dotąd nie zawsze udawało się to w pełni zagwarantować. Przydzielanie środków musi być efektywne i odpowiadać na praktyczne potrzeby przy możliwie jak najmniejszej biurokracji (także jeśli chodzi o sprawozdawczość i dokumentację).

4.2 Komisja, poprzez spójne podejście, powinna zarządzać programem ramowym skutecznie i w sposób przyjazny dla użytkownika. Wszystkim podmiotom zaangażowanym we wdrażanie programu ramowego zależy na bezpieczeństwie planowania oraz na przejrzystości. Zewnętrzna jednostka, administrująca realizacją programu, spełni swą rolę wtedy, gdy dzięki jej działaniu wyraźnie uprości się procedury i zmniejszy koszty.

4.3 Wdrażaniu programu ramowego jeszcze intensywniej powinny towarzyszyć działania „Centrum monitorowania MŚP” Komisji. Może to w jeszcze większym stopniu poprawić wymianę wiedzy i doświadczeń pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy gospodarką, środowiskiem naukowym i administracją. Raporty sporządzane przez centrum monitorowania należałoby sprawdzać pod kątem praktycznego wykorzystania oraz dostosowania do grup docelowych. Pomocne byłoby także takie określenie podziału zadań centrum monitorowania, aby wkład każdej z grup (wymienionych w punkcie 3.9) był jednoznaczny.

#### 4.4 „Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji”

4.4.1 Mimo że problem ten jest znany od lat, to MŚP oraz mikroprzedsiębiorstwa nadal mają bardzo ograniczony dostęp do kapitału. W tej dziedzinie trzeba działać naprawdę szybko. Instrumenty finansowe przewidziane w tym programie mają decydujące znaczenie dla powodzenia europejskiej polityki dotyczącej przedsiębiorstw. Komitet zakłada, że spowoduje to dużą mobilizację i wywoła efekt dźwigni.

4.4.2 Komitet popiera przeznaczenie środków na odpowiednie ogniwa finansowania, aby obniżyć koszty (w tym i koszty personelu i administracji) i zmniejszyć ryzyko finansowania. Instrument na rzecz wysokiego wzrostu i innowacji w MŚP — GIF (*High Growth and Innovative SME Facility*), system poręczeń dla MŚP — SMEG (*Guarantee (SMEG) Facility*) oraz system rozwijania zdolności MŚP — CBS (*Capacity Building Scheme*) mają przyczynić się do łatwiejszego dostępu przedsiębiorstw do kredytów i do kapitału ryzyka. Udzielanie innowacyjnym MŚP i mikroprzedsiębiorstwom kredytów na mniejsze kwoty, zwłaszcza na rozpoczęcie i rozwój działalności, poprawi ich potencjał wzrostu i zatrudnienia. Dla odpowiednich projektów dostępne powinny być także mikrokredyty i kredyty na mniejsze kwoty.

4.4.3 Komitet zaleca, aby tworzenie i rozbudowę międzynarodowej aktywności pojmować jako integralny element polityki europejskiej oraz jako ważną strategię MŚP na rzecz zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności. Wszystkie środki i instrumenty przewidziane w programie powinny być podporządkowane temu celowi. Komisja powinna aktywnie towarzyszyć przedsiębiorstwom poprzez organizację giełd kooperacji, rozpowszechnianie praktycznych informacji i inne pomocne działania.

4.4.4 Złożoność unijnych programów wsparcia i ram prawnych sprawia, że niezbędne jest informowanie i doradztwo skierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw i innych grup docelowych. Najlepiej sprawdziłaby się tu rozbudowana w całej Europie i dobrze współpracująca sieć informatorów. W ten sposób obywatele i przedsiębiorstwa mieliby jeszcze lepszy dostęp do wartości dodanej, wynikającej z programów i projektów europejskich, co jest zgodne z unijną strategią komunikacji.

4.4.5 Komitet przywiązuje dużą wagę do tego, aby planowany przetarg, mający wyłonić „partnerów świadczących usługi dla wsparcia przedsiębiorstw i innowacyjności”, odbył się według jasnych zasad. Wszystkie organizacje działające regionalnie i sektorowo, mogące dzięki swej strukturze i ofercie usług służyć interesom przedsiębiorstw, powinny mieć nieograniczony dostęp do udziału w przetargu. Zaleca się Komisji rozważenie rekomendacji poszczególnych istniejących centrów biznesu i innowacji (*Business & Innovation Centres, BIC*), *Euro Info Centres (EIC)* oraz ośrodków przekazu innowacji (*Innovation Relay Centre, IRC*).

#### 4.5 Program wsparcia polityki w zakresie ICT

4.5.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ukierunkowanie programu wsparcia w zakresie polityki w zakresie ICT. Sektor ten jest siłą napędową dla koniecznego podniesienia wydajności we wszystkich gałęziach gospodarki. Można się spodziewać, że zaproponowane działania stworzą w Europie znaczącą wartość dodaną.

4.5.2 Wspieranie europejskiego społeczeństwa informacyjnego przyczyni się do szybszego rozwoju gospodarczego, do wzmocnienia integracji społecznej Europy i do poprawy jakości życia obywateli. Przy realizacji programu należy zwrócić szczególną uwagę na to, by był on dostępny dla wszystkich przedsiębiorstw, także tych reprezentujących tradycyjne gałęzie gospodarki.

4.5.3 Jasno ukierunkowane projekty, zintegrowane działania oraz budowa i rozwijanie sieci transgranicznych oraz klastrów mogą posunąć naprzód zarówno transfer technologii jak i praktyczne zastosowanie innowacyjnych i odpowiadających na potrzeby rynku rozwiązań w zakresie ITC. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamierzenie opracowania wspólnych specyfikacji technicznych oraz planów działania, mających na celu łatwiejsze udzielanie zamówień publicznych w tym sektorze.

4.5.4 Strukturalnie i merytorycznie program wsparcia polityki w zakresie ICT powinien być jak najściślej dostosowany do inicjatywy „i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (COM(2005) 229 końcowy). Komitet przygotowuje osobną opinię na temat inicjatywy „i2010”.

#### 4.6 Program „Inteligentna energia dla Europy”

4.6.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje cel programu. Efektywność energetyczna, wspieranie energii odnawialnych oraz dywersyfikacja dostaw energii to kwestie zasadnicze dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz dla ochrony środowiska w Europie. Program ma przyczynić się do pełnego wykorzystania potencjału innowacyjności w sektorze energetycznym, który można odnaleźć także w technologii systemów oraz w przemianie energii.

4.6.2 Technologie rynkowe oraz konkurencyjne produkty zadecydują o tym, czy uda się osiągnąć cele programu. Dlatego Komitet z zadowoleniem przyjmuje wspieranie projektów, które ułatwiają wprowadzanie na rynek innowacji i gotowych do sprzedaży produktów. Pewne działania warto jednak podejmować tylko na wczesnym etapie procesu innowacji. Generalnie najlepsze technologie i konkurencyjne produkty czy usługi można rozwijać tylko w warunkach konkurencji.

4.6.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamierzenie Komisji, aby promować oszczędne wykorzystywanie zasobów energetycznych i udzielać informacji na ten temat. Działania te powinny być adresowane nie tylko do kręgów specjalistów, ale także do szerokiej społeczności. Obecna kampania na rzecz zrównoważonej energetyki dla Europy stanowi tu znaczący wkład. Ma ona na celu upowszechnianie sprawdzonych praktyk oraz większe uwrażliwienie obywateli na problematykę efektywności energetycznej i ochrony środowiska. Komitet ma nadzieję, że kampania ta będzie dobrym uzupełnieniem dla programu „Inteligentna Energia dla Europy”.

## 5. Zalecenia końcowe

5.1 Komitet wzywa Komisję do jeszcze bardziej przejrzystego przedstawienia celów i struktury programu ramowego. Jako wzorzec może służyć wyliczenie w artykule 6 programu ramowego planowanych działań wdrażających. Podobnie usystematyzować można także pojedyncze programy i instrumenty. Dzięki temu grupy docelowe miałyby łatwiejszy dostęp do programu ramowego. Przy tym należy zaangażować także organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

5.2 Komitet oczekuje, że poprzez połączenie wielu programów i pojedynczych środków uzyska się wartość dodaną. Może się to udać jednak tylko wtedy, gdy zapewnione będą: optymalna koordynacja, spójność poszczególnych środków i dostosowanie do pozostałych właściwych programów unijnych. Odpowiedzialność za to spoczywa w szczególności na Komisji i na organach zarządzających.

5.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ukierunkowanie programu ramowego na główne cele UE w zakresie polityki gospodarczej, społecznej, ekologicznej i energetycznej. Ważne jest, aby przy wdrażaniu realistycznie i z wyraźnym odniesieniem do grup docelowych określić roczne programy robocze, zwłaszcza dla innowacyjnych przedsiębiorstw. A można tego dokonać tylko poprzez odpowiedni udział grup docelowych już na etapie planowania.

5.4 Dla celów lepszego wdrażania i ciągłości polityki, Komitet wzywa Komisję do wyjaśnienia powiązań pomiędzy programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji a innymi istniejącymi i przyszłymi inicjatywami, a w szczególności Europejską Kartą Małych Przedsiębiorstw z 2000 r., planem działania na rzecz przedsiębiorczości w Europie z 2003 r. oraz komunikatem w sprawie polityki dotyczącej MŚP. Miałyby to znaczną wartość dla przedstawicieli biznesu i twórców polityki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

5.5 Komitet będzie uważnie śledził wdrażanie programu ramowego. Przy tym zastrzega sobie także prawo udzielenia dalszych zaleceń w momencie, gdy zebrane już będą pewne doświadczenia, lub w ramach oceny śródkresowej.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu służb odpowiedzialnych w Państwach Członkowskich za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)**

COM(2005) 237 wersja ostateczna — 2005/0104 (COD)

(2006/C 65/04)

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

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 października 2005 r. Sprawozdawcą był **Virgilio RANOCCHIARI**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 123 głosami, przy 2 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Konwencja z Schengen, która ma umożliwić swobodny przepływ ludzi i towarów, została podpisana w 1990 r. i weszła w życie w 1995 r. Konwencja z Schengen przewiduje, które organy mają dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), jak też określa cele, do jakich takie dane mogą zostać wykorzystane. Ten pierwszy tekst konwencji nie przyznawał dostępu do SIS organom zajmującym się rejestracją pojazdów.

1.2 Dnia 21 sierpnia 2003 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen w zakresie dostępu służb odpowiedzialnych w Państwach Członkowskich za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) <sup>(1)</sup>. Zamierzeniem było stworzenie dostępu do danych SIS dotyczących skradzionych pojazdów i przyczep, skradzionych czystych blankietów dokumentów urzędowych i wydanych dowodów tożsamości (paszportów, dowodów osobistych, prawa jazdy) — w celu sprawdzenia, czy zgłoszone do drugiej rejestracji pojazdy zostały skradzione, przywłażzone bądź utracone oraz czy osoby ubiegające się o świadectwo rejestracji pojazdu posługują się w tym celu skradzionymi dowodami tożsamości lub skradzionymi dokumentami rejestracji pojazdu.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię w sprawie tego wniosku 25 lutego 2004 r. <sup>(2)</sup>. EKES zgodził się z Komisją, że dostęp do SIS powinien zostać rozszerzony, tak aby obejmował krajowe organy odpowiedzialne za wydawanie i sprawdzanie świadectw rejestracji pojazdów. EKES wyraził zadowolenie, że, uwzględniając fakt istnienia w różnych Państwach Członkowskich prywatnych służb odpowiedzialnych za rejestrację pojazdów, sugeruje się we wniosku, że służby te mogą uzyskać informacje niezbędne do właściwego wykonywania przez nie swej pracy, pośrednio poprzez jeden z organów publicznych dysponujących dostępem do SIS, z zastrzeżeniem, że zagwarantowana zostanie ochrona danych.

1.4 Następnie po rozszerzeniu stało się jasne, że istotne będzie rozwinięcie drugiej generacji SIS (tj. SIS II), tak aby nowe Państwa Członkowskie mogły przyłączyć się do systemu, a obszar Schengen mógł zostać rozszerzony na terytorium tych Państw Członkowskich.

1.5 Zważywszy, że SIS II wymaga odpowiednich ram prawnych i dotyczy różnych polityk, Komisja Europejska musiała

sporządzić trzy wnioski: pierwszy dotyczy swobodnego przepływu osób, drugi — współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, podczas gdy trzeci uzupełnia dwa pozostałe i ma na celu zapewnienie organom rejestracji pojazdów dostępu do SIS II.

1.6 EKES pracuje właśnie nad swoją opinią w sprawie tego trzeciego wniosku, który stanowi niezbędną kontynuację wcześniejszego, wyżej wspomnianego rozporządzenia <sup>(3)</sup>, które zostało ostatnio przyjęte przez Radę 6 lipca 2005 r.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Nowy wniosek Komisji ma na celu zapewnienie spójności z nowymi instrumentami prawnymi dotyczącymi utworzenia, działania i wykorzystania drugiej generacji Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II). Komisja stwierdza, że główny cel obecnego wniosku jest taki sam, jak cel wniosku zgłoszonego w sierpniu 2003 r., tj. wzmocnienie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi opartej na skutecznej wymianie informacji w celu zwalczania oszustw i nielegalnego handlu skradzionymi pojazdami. Dalej Komisja zauważa, że celem tych zmian jest zagwarantowanie, aby w nowych ramach prawnych dla SIS II służby odpowiedzialne za wydawanie świadectw rejestracji pojazdów miały dostęp do takich samych danych SIS, jak to ma miejsce od czerwca 2005 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie objęte wnioskiem z 2003 r.

2.2 Kwestia ta wciąż jest ważna, ponieważ obecnie w Unii Europejskiej kradzione jest 1,3 mln pojazdów rocznie, zaś w przybliżeniu 500 tys. pojazdów przepada na zawsze <sup>(4)</sup>. Przestępczość związana z pojazdami wiąże się z innymi rodzajami przestępczości, takimi jak handel ludźmi, przemyt i terroryzm (samochody-pułapki).

2.3 EKES potwierdza, że zgadza się z Komisją, iż dostęp do SIS II powinien zostać rozszerzony, tak aby obejmował krajowe organy odpowiedzialne za wydawanie i sprawdzanie wyżej wymienionych dokumentów (por. punkt 1.2). Ponadto prywatne służby odpowiedzialne za rejestrację pojazdów powinny uzyskiwać informacje pośrednio poprzez jeden z organów publicznych dysponujących dostępem do SIS II, przy zastrzeżeniu, że zostanie zagwarantowana ochrona danych. Szczególnie ważne jest, aby zapewnić mechanizmy ograniczenia dostępu do innych informacji znajdujących się w systemie, zastrzeżonych dla organów wyszczególnionych w artykule 101 konwencji z Schengen.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 510 wersja ostateczna – 2003/0198 (COD).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

<sup>(3)</sup> Zob. przypis nr 1.

<sup>(4)</sup> Źródło: statystyki Europolu, Haga, 27 czerwca 2005 r.

2.4 Nadal należy uwzględnić uwagi ogólne i inne komentarze, które EKES zamieścił w swej opinii z 25 lutego 2004 r. Niektóre z nich mogą zostać przedstawione ponownie. Przykładowo EKES uważa, że wniosek powinien wzmocnić bezpieczeństwo i przyspieszyć procedury wymiaru sprawiedliwości. Będzie on także działał jako zachęta do tego, by Państwa Członkowskie umożliwiały bardziej swobodny przepływ pojazdów wewnątrz Unii. Jest jednak ważne, aby wniosek był zgodny z wewnętrznymi przepisami i regulacjami Państw Członkowskich. Istotne jest również, aby stworzyć dostęp Państwu Członkowskiemu, które nie są sygnatariuszami konwencji z Schengen, oraz zwiększyć współpracę z Interpolem i Europolem w celu zwalczania handlu pojazdami skradzionymi lub przywłaszczonymi poza krajami, które mają dostęp do SIS II. EKES wskazuje także na znaczenie kompilacji, przetwarzania i publikowania danych statystycznych dotyczących tego rodzaju przestępstw, aby udoskonalić podejście pozwalające stawić czoło temu problemowi.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Wniosek Komisji jest w znacznej mierze zgodny z decyzją Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie zwalczania przestępczości transgranicznej związanej z pojazdami (2004/919/WE) <sup>(9)</sup>. Decyzja stanowi, że „szczególne znaczenie ma współpraca między organami ścigania a organami rejestrującymi pojazdy, tak samo jak przekazywanie informacji odpowiednim stronom”. Artykuł 7 decyzji stwierdza, że organy ścigania informują krajowe organy rejestracji pojazdów o tym, czy pojazd będący w trakcie rejestracji został zgłoszony jako skradziony oraz, że dostęp do baz danych w wyżej wymienionym celu odbywa się z należytych poszanowaniem przepisów prawa wspólnotowego. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż przemyślenia zawarte w decyzji Rady zostały obecnie włączone do wniosku Komisji.

3.2 Jakkolwiek wniosek Komisji dotyczy jedynie dostępu organów rejestrujących pojazdy do pewnych informacji w ramach systemu SIS II, EKES chciałby podkreślić potrzebę ściślejszej współpracy w celu zwalczania przestępstw dotyczących pojazdów. Jak to zostało określone w art. 4 decyzji Rady, „Państwa Członkowskie podejmują niezbędne kroki w celu zorganizowania konsultacji okresowych, odpowiednio, między właściwymi organami krajowymi, zgodnie z prawem krajowym, a także mogą objąć takimi konsultacjami przedstawicieli sektora prywatnego (takich jak posiadacze prywatnych rejestrów zaginionych pojazdów, ubezpieczyciele oraz podmioty prowadzące handel samochodami), mając na uwadze koordynację przepływu informacji oraz wzajemną zgodność działań w tym obszarze”. EKES uważa, że Komisja musi także uwzględnić te uwagi w przyszłej pracy na rzecz zwalczania przestępstw dotyczących pojazdów.

3.3 Jako przykład EKES mógłby wymienić wcześniejszy projekt Interpolu pod nazwą: *Stop Register Stolen Cars — Storen Car* (Zatrzymać rejestrację skradzionych samochodów), przemianowany następnie na *Vehicle Identification, Research and*

*Analysis* — VIRA 17 (Identyfikacja, badanie i analiza pojazdów). Celem tego projektu było zebranie wszystkich informacji o samochodach w jednej bazie danych, tzn. informacji dostarczonych przez numer identyfikacyjny pojazdu (Vehicle Identification Number — VIN) mówiących o tym, czy zgłoszono kradzież samochodu i czy został on zarejestrowany, wywieziony lub przywieziony, wyprodukowany lub też złomowany. Taka baza danych stanowi podstawę współpracy pomiędzy organami ścigania, organami rejestracji pojazdów, władzami celnymi, producentami samochodów i firmami ubezpieczeniowymi.

3.4 Odnosnie do obecnego wniosku EKES pragnie także zaznaczyć, że ogółem istnieje niewiele możliwości przeprowadzenia fizycznej kontroli pojazdu w celu ustalenia jego oznaczeń i sprawdzenia, czy nie zgłoszono jego kradzieży. W wielu krajach rejestracja pojazdu wiąże się z jego badaniem technicznym. Tak więc przy rejestracji pojazdu pojawia się okazja sprawdzenia, czy nie został on skradziony. Dlatego też ważne jest wyposażenie organów dokonujących rejestracji w środki pozwalające na wykrycie pojazdów skradzionych, przywłaszczonych lub zaginionych.

3.5 Jak zauważono w punkcie 3.2, zachodzi potrzeba ściślejszej współpracy na rzecz zwalczania przestępstw dotyczących pojazdów. Inna możliwość przeprowadzenia fizycznej kontroli pojazdu powstaje, gdy jest on wywożony lub przywożony. EKES zaleca władzom celnym zarówno w wypadku wywozu, jak i przywozu pojazdu korzystanie z tej samej bazy danych SIS II, która jest wykorzystywana przez organy rejestracji pojazdów.

3.6 Przy sprawdzaniu pojazdu w celu ustalenia, czy nie zgłoszono jego kradzieży, musi także istnieć możliwość ustalenia oznaczeń pojazdu. Służy temu często numer identyfikacyjny pojazdu (VIN). Zdarza się często, że numer identyfikacyjny skradzionego pojazdu zostaje sfalszowany lub przebity. EKES podkreśla znaczenie, jakie w przyszłości będzie miało zwiększenie możliwości ustalenia oznaczeń pojazdu. Należy starannie przeanalizować i ocenić propozycje, takie jak elektroniczna identyfikacja pojazdu (EVI) lub lepsze oznakowanie części zamiennych.

3.7 Na koniec EKES wskazuje dalszy krok, jaki należy uczynić w najbliższej przyszłości dla rozszerzenia zakresu tego rozporządzenia. Obecny wniosek Komisji, którego celem jest sprawdzenie, czy pojazdy nie zostały skradzione, przywłaszczone lub zaginione powinno się w zasadzie połączyć z możliwością przeprowadzenia repatriacji pojazdów. Możliwości te różnią się znacznie w zależności od Państwa Członkowskiego i wynikają z obowiązujących uregulowań odnośnie działania w dobrej wierze (bona fide). W niektórych krajach możliwe jest uzyskanie prawa własności skradzionego pojazdu, gdy pojazd ten został nabyty w dobrej wierze, natomiast w innych krajach sytuacja taka nie występuje. W przyszłości należy ponadto zbadać i ocenić możliwości repatriacji pojazdu, który okazał się kradziony.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(9)</sup> Dz. U. L 389 z 30.12.2004.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającego dyrektywę 69/169/EWG w zakresie tymczasowych ograniczeń ilościowych na przywóz piwa do Finlandii**

COM(2005) 427 końcowy — 2005/0175 (CNS)

(2006/C 65/05)

Dnia 30 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 93 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 w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Harry BYRNE**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 115 do 3, przy 14 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Streszczenie

1.1 Finlandia wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie istniejącego ograniczenia na przywóz piwa przez podróżnych z państw innych niż Państwa Członkowskie po terminie 1 stycznia 2006 r. Wniosek jest umotywowany potrzebą rozwiązania problemów o charakterze fiskalnym, gospodarczym, społecznym, zdrowotnym i związanych z porządkiem publicznym.

1.2 Wnioskowana modyfikacja zezwalałaby Finlandii przedłużyć ograniczenia do 31 grudnia 2006 r. Podniesiono niemniej maksymalny limit sześciu litrów do szesnastu litrów, który jest obecnie używanym limitem w Finlandii.

1.3 EKES popiera tę modyfikację.

### 2. Kontekst opinii

2.1 W 2000 r. Finlandii przyznano odstępstwo do dnia 31 grudnia 2005 r., mające na celu ograniczenie przywozu na użytek osobisty piwa przez osoby z państw innych niż Państwa Członkowskie do ilości nie przekraczającej 6 litrów. Chodzi

zwłaszcza o granicę z Rosją, w której alkohol jest znacznie tańszy, zatem gdyby zastosować normalne ograniczenia finansowe, osoby prywatne mogłyby przywozić po ok. 200 litrów piwa.

2.2 Ze względu na znaczną rozbieżność cenową, wpływ nieograniczonego importu na fiński handel detaliczny, przychody państwa z tytułu podatków oraz na problemy społeczne i zdrowotne byłby poważny.

2.3 Finlandia dokonała już jednak znacznych obniżek podatków w 2004 r. i stosuje także wyższy limit szesnastu litrów zamiast sześciu. Finlandia stara się zatem podążać w stronę długoterminowego rozwiązania.

### 3. Ogólne uwagi

3.1 Komitet odnotowuje kroki poczynione już przez Finlandię w celu rozwiązania problemu i dlatego też uważa, że stosowne jest przedłużenie odstępstwa do dnia 31 grudnia 2006 r.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa w gałęziach transportu

(2006/C 65/06)

Pismem z dnia 2 czerwca 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie bezpieczeństwa w gałęziach transportu

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 24 listopada 2005 r. (sprawozdawca: **Jan SIMONS**).

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 124 głosami za, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, w listopadzie 2003 r. w Stambule, 11 marca 2004 r. w Madrycie, 7 lipca 2005 r. w Londynie i wszystkich dokonanych gdzie indziej, znacznie bardziej zwraca się uwagę na kwestie bezpieczeństwa. Każdy stara się podjąć działania zmierzające do jak najlepszej ochrony ludzi, środków transportu i towarów, zarówno prewencyjnie, jak i na płaszczyźnie operacyjnej. Na poziomie politycznym, bezpieczeństwo stało się gorącym tematem.

1.2 Przez „bezpieczeństwo” należy rozumieć zarówno środki prewencyjne wobec ataków terrorystycznych, jak i wobec przestępczości, zwłaszcza kradzieży.

1.3 Komitet również nie pozostaje pasywny. Przyjął w tej materii różne opinie, wśród których opinia rozpoznawcza z 24 października 2002 r.<sup>(1)</sup> (sprawozdawca: Anna BREDIMASAVOPOULOU) posiada wielkie znaczenie, ponieważ w dogłębny sposób analizuje bezpieczeństwo w żegludze i lotnictwie cywilnym.

1.4 23 grudnia 2003 r. Komisja Europejska opublikowała dokument konsultacyjny w sprawie bezpieczeństwa transportu towarów, w którym nawołuje zainteresowane strony do przedstawienia swoich poglądów w kwestii bezpieczeństwa. W komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego<sup>(2)</sup> Komisja również proponuje utworzenie programu ramowego na rzecz bezpieczeństwa, a 12 sierpnia 2005 r. w Dzienniku Urzędowym UE<sup>(3)</sup> został opublikowany program prac w zakresie środków bezpieczeństwa wobec terroryzmu. Liczne elementy zawarte w tych publikacjach okazały się użyteczne przy opracowaniu niniejszej opinii rozpoznawczej.

1.5 Podstawowym celem niniejszej opinii rozpoznawczej jest sprecyzować rolę i odpowiedzialność — zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym — poszczególnych podmiotów działalności w zakresie bezpieczeństwa:

— osób (podróżnych i personelu sieci transportowych),

— wykorzystywanych środków transportu, towarów i infrastruktury, w ostatecznym celu poprawy bezpieczeństwa osób, towarów, środków transportu i infrastruktury.

1.6 Niniejsza opinia dotyczy wyłącznie bezpieczeństwa w gałęziach transportu (*security*), a nie bezpieczeństwa środków transportu i infrastruktury jako takich (*safety*). Źródłem nieporozumień jest brak językowego rozróżnienia tych dwóch terminów w wielu językach Unii Europejskiej.

1.7 Odnośnie do bezpieczeństwa infrastruktury wykorzystywanych w transporcie lądowym, należy rozróżnić korytarze sieci transeuropejskich (TEN) wraz z przejściami granicznymi, od infrastruktury krajowych. W gałęziach transportu lądowego nie zawsze z łatwością można określić, gdzie zaczyna się lub kończy pomocniczość.

Mówiąc o środkach bezpieczeństwa w transporcie lądowym, należy mieć świadomość faktu, że w sieciach logistycznych istnieje bardzo silna współzależność pomiędzy wszystkimi rodzajami transportu, lądowego czy innego, co pociąga za sobą konieczność osiągnięcia ścisłego porozumienia co do stosowanych środków bezpieczeństwa. Podejście intermodalne do środków bezpieczeństwa jest również niezbędne w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji pomiędzy różnymi rodzajami transportu. W tym względzie należy zdawać sobie sprawę, że koszty związane z bezpieczeństwem mogą znacznie się różnić od siebie w zależności od rodzaju transportu.

Należy również położyć nacisk na te aspekty, które w bezpośredni sposób wynikną ze wzrostu środków bezpieczeństwa. Można w tym zakresie przeanalizować następujące kwestie:

— Jaki wpływ mają stosowane środki bezpieczeństwa na pracowników?

— Czy programy kształcenia w zakresie technik zarządzania powinny obejmować dział poświęcony „zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi”?

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 61 z 14.03.03, str. 174.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 124 końcowy z 6 kwietnia 2005 r.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 198 z 12.08.05, str. 1.

- Kto pokryje koszty środków bezpieczeństwa?
- Jaka jest rola towarzystw ubezpieczeniowych?

Zważywszy na rozmiary zagadnienia, praktycznie będzie przywołać i przedstawić porządek, według którego stworzono niniejszą opinię rozpoznawczą. Rozdział 2 — „Uwagi ogólne” — poświęcony jest kwestiom ogólnym dotyczącym zagadnienia bezpieczeństwa. Omówiony tu został podział kompetencji i odpowiedzialności Unii Europejskiej, władz krajowych, poszczególnych gałęzi transportu, pasażerów, personelu i kierownictwa przedsiębiorstw. Następnie omówione zostały prawne aspekty zagadnienia. Rozdział 3 — „Uwagi szczegółowe” — rozpoczyna się przeglądem inicjatyw podejmowanych na różnych szczeblach w celu poprawy bezpieczeństwa. Dalej porusza się w nim bardziej szczegółowo kwestię bezpieczeństwa w samych gałęziach transportu. Rozdział 4 dotyczy kosztów związanych z bezpieczeństwem oraz kwestii, kto powinien je ponieść. Naświetlona tu została również rola towarzystw ubezpieczeniowych. Wreszcie rozdział 5 zawiera streszczenie uprzednich rozdziałów i ostateczne wnioski.

## 2. Uwagi ogólne

### 2.1 Bezpieczeństwo: rozważania ogólne

2.1.1 Zapewnienie bezpieczeństwa osobom i towarom we wszystkich gałęziach transportu stanowi obecnie priorytetowe zadanie dla polityków, decydentów i przedsiębiorstw. Przez zapewnienie bezpieczeństwa należy rozumieć zastosowanie środków bezpieczeństwa przeciw terroryzmowi i przestępczości. Niemniej odnosi się wrażenie, że daleko jeszcze do stosowania skoordynowanego podejścia. Tymczasem jest ono pilnie potrzebne, jako że siła całego łańcucha zależy od wytrzymałości jego najsłabszego ogniwa.

2.1.2 Należy również zauważyć, że zagadnienie bezpieczeństwa w gałęziach transportu, ze względu na swą złożoność, nie podlega łatwemu i przejrzystemu zdefiniowaniu. W kontekście bezpieczeństwa w gałęziach transportu, kwestia pomocniczości pojawia się w całej rozciągłości. Dotyczy ona zarówno podziału kompetencji Unii i władz krajowych w zakresie podejmowanych środków, jak i sposobów ich finansowania. Jednak dotyczy również odpowiedzialności i kompetencji w gałęziach transportu, spoczywających na pasażerach, pracownikach i kierownictwie.

### 2.2 Bezpieczeństwo w transporcie morskim i lotniczym

2.2.1 Od 11 listopada 2001 r. poczyniono postępy w dziedzinie bezpieczeństwa w transporcie morskim i lotniczym. Rada Europejska przedsięwzięła środki, m.in. w oparciu o raport EKES-u z 24 października 2002 r., w którym propono-

wane środki bezpieczeństwa dotyczyły głównie żeglugi morskiej i lotnictwa. Przytoczyć tu należy rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, rozporządzenie (WE) nr 725/2004 w sprawie poprawy ochrony statków i obiektów portowych i dyrektywę w sprawie poprawy ochrony portów (COM(2004) 76 końcowy). Wszystkie te regulacje zawierają przepisy w sprawie inspekcji unijnych. Dotyczą one sprawdzania jakości w branży. Zasady dotyczące transportu morskiego zostały określone w dyrektywie z 10 maja 2005 r.

### 2.3 Bezpieczeństwo w gałęziach transportu lądowego

2.3.1 W zakresie gałęzi transportu lądowego sytuacja w państwach członkowskich UE jest dość zróżnicowana. W wielkich miastach, jak Madryt czy Londyn, lecz także Paryż, przedsięwzięto środki bezpieczeństwa, częściowo w wyniku zamachów terrorystycznych, które uderzyły w transport publiczny. W innych miastach i krajach nie podjęto jeszcze takich kroków, jednak skala niedawnych zamachów obudziła świadomość znaczenia takich środków bezpieczeństwa (\*).

2.3.2 W pierwszym rzędzie rodzi się następujące pytanie: kto powinien podejmować środki bezpieczeństwa dotyczące więcej niż jednej gałęzi transportu lądowego — Unia Europejska czy rządy krajowe, a jeśli te ostatnie, to jaka jest rola tej pierwszej?

2.3.3 Komitet uważa, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa wspólnie na Państwach Członkowskich i Unii Europejskiej oraz że same Państwa Członkowskie powinny czuwać nad zastosowaniem środków bezpieczeństwa przez różne gałęzie transportu lądowego. Powinny one w tym celu określić ramy zawierające normy minimalne, jakie mają być przestrzegane przez poszczególne gałęzie transportu lądowego jako próg podejmowanych środków. Nie wchodzi więc w grę swobodna interpretacja. W celu harmonizacji podejmowanych środków w różnych gałęziach transportu lądowego, rządy krajowe powinny powołać wyspecjalizowany organ, który miałby za zadanie koordynować środki wprowadzane przez gałęzie transportu lądowego i samorządy lokalne. Instytucja ta powinna również czuwać nad skutecznym wprowadzeniem wszystkich planowanych środków.

2.3.4 Zdaniem Komitetu, rola Unii Europejskiej sprowadza się zasadniczo do koordynacji środków na szczeblu międzynarodowym. Poza tym Unia powinna zachęcać Państwa Członkowskie do wypracowania wspólnego dla wszystkich, jednolitego podejścia. Zważywszy na transgraniczny charakter transportu osób i towarów oraz konieczność koordynacji krajowych środków bezpieczeństwa, niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy rządami krajowymi a Unią Europejską.

(\* ) Temat bezpieczeństwa transportu publicznego w dużych miastach zostanie szeroko opracowany w opinii perspektywicznej Komitetu Regionów w sprawie bezpieczeństwa wszelkich środków transportu zbiorowego, w tym kwestii finansowania, której sprawozdawcą jest R. Neill, członek rady miejskiej Londynu (CDR209/2005).

2.3.5 Władze krajowe powinny zdać sobie sprawę, że pozostało jeszcze dużo do zrobienia w gałęziach transportu lądowego. Powinno pojawić się „poczucie pilnego charakteru” zadań. Władze krajowe powinny zmobilizować poszczególne gałęzie transportu do rozważenia i wprowadzenia środków bezpieczeństwa. Pierwszym etapem mobilizacji mogłoby być ustalenie na szczeblu europejskim minimalnych norm bezpieczeństwa, ustanawiających poziom podstawowy dla gałęzi transportu lądowego. W każdej gałęzi transportu powinna istnieć świadomość, że bez środków bezpieczeństwa jest ona niezwykle podatna na zagrożenia.

2.3.6 Jednocześnie powinna się zakorzenić w świadomości konieczność współpracy między różnymi gałęziami transportu. Przykładowo, należałoby ujednoclić środki stosowane w pociągach, metrze i autobusach. Należałoby również ujednoclić kampanie informacyjne skierowane do pasażerów i personelu na temat zachowania się w wypadku katastrofy.

2.3.7 Odnośnie do transportu towarów, należałoby dużą uwagę poświęcić podatnym na zagrożenia węzłom, takim jak terminale i stacje rozrządowe. Należy nawiązać współpracę pomiędzy władzami krajowymi i lokalnymi, różnymi gałęziami transportu i zarządami punktów przeładunkowych i terminali.

#### 2.4 Rola poszczególnych podmiotów

2.4.1 Komitet uważa, że ochrona fizycznych infrastruktur również należy do zadań władz krajowych, regionalnych lub gminnych.

2.4.2 Wyspecjalizowanemu organowi, o którym mowa w punkcie 2.3.3, powierzyłby rolę organu koordynującego. Powinien on jednocześnie unikać rozczłonkowania na szczeblu krajowym i propagować politykę na szczeblu międzynarodowym, aby ułatwiać współpracę na szczeblu unijnym.

2.4.3 Poza zadaniem koordynacji pełnionym przez UE, Komitet z zadowoleniem odnotował fakt przeznaczenia kwoty 3,5 mln euro na poziomie unijnym, z tytułu 6. programu ramowego, na środki bezpieczeństwa w transporcie osób, towarów i w energetyce.

2.4.4 Jako że gałęzie transportu są pojęciem abstrakcyjnym, którego funkcjonowanie zapewniają wyłącznie osoby, które z nich korzystają (podróżni, klienci) lub w nich pracują (pracownicy), niezbędne jest prowadzenie działań skoncentrowanych na interesie tych grup. W przypadku podróżnych i klientów należy przez to rozumieć przede wszystkim stałą akcję informacyjną. Ich podejście musi się zmienić z biernego użytkownika gałęzi transportu na postawę aktywną i świadomą. Pracownicy gałęzi transportu odgrywają kluczową rolę w przygotowaniu i wprowadzeniu środków bezpieczeństwa. Komitet uważa, że aby mogli oni lepiej odgrywać tę rolę, należy umożliwić im przejście specjalnego szkolenia ukierunkowanego na ich misję w dziedzinie bezpieczeństwa.

2.4.5 Rola kierownictwa przedsiębiorstw obejmuje włączenie pojęć z zakresu bezpieczeństwa do filozofii i kultury przedsiębiorstwa. Poza tym kierownictwo powinno umożliwić

pracownikom odbycie specjalistycznych szkoleń w tej dziedzinie. Jeśli chodzi o kadre kierowniczą, zdaniem Komitetu szkolenia z zakresu technik zarządzania powinny zawierać część poświęconą „zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi”, tak aby kadra mogła stanąć na wysokości zadania w przypadku katastrofy.

#### 2.5 Jaką formę powinny przyjmować środki bezpieczeństwa?

2.5.1 W kwestii tego, czy środki bezpieczeństwa w gałęziach transportu lądowego powinny mieć formę bardziej zobowiązującą, przykładowo formę przepisów prawa, czy też bardziej nieformalną, jak świadectwa czy znaki jakości, Komitet uważa, że jest to zbyt poważny temat, by traktować go w sposób nieformalny.

2.5.2 W każdym przypadku Komitet uważa, że należy ustalić normy minimalne dla środków bezpieczeństwa na szczeblu krajowym, zalecając jednocześnie dalsze kroki. Należałoby również narzucić obowiązek gwarantowania wymiany informacji w sprawie podjętych lub planowanych środków bezpieczeństwa. Na szczeblu międzynarodowym należałoby zobligować państwa do harmonizacji środków i przekazywania informacji organom koordynacji międzynarodowej.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zanim zbadamy, jakie środki bezpieczeństwa zostały lub powinny zostać podjęte w poszczególnych gałęziach transportu lądowego, stosownie będzie zrobić przegląd środków, które zostały przyjęte na szczeblu międzynarodowym przez organizacje koordynujące.

#### 3.1.1 Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO)

Wymienia się tu IMO, ponieważ w sektorze żegluga morskiej wprowadzono już szereg środków, które mogą służyć jako przykład dla gałęzi transportu lądowego.

a. IMO wprowadziła kodeks ISPS (*International Ship and Port Facility Security* — Międzynarodowy kodeks ochrony statków i obiektów portowych). Kodeks ten ustanawia międzynarodowe ramy współpracy między władzami publicznymi, władzami lokalnymi, związkami armatorów i władzami portów, w celu identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa i podejmowania odpowiednich środków. Chodzi o wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa statków i obiektów portowych. Kodeks wszedł w życie z dniem 1 lipca 2004 r.

b. Zmiany w konwencji SOLAS (*Safety of Life at Sea* — Bezpieczeństwo życia na morzu) pociągnęły za sobą między innymi zmiany w obowiązkowym kodeksie IMDG (*International Maritime Dangerous Goods* — Międzynarodowy Morski Kodeks Towarów Niebezpiecznych). Kodeks ten zawiera szczegółowe zalecenia w kwestii pakowania, znakowania i magazynowania materiałów niebezpiecznych.

Zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

### 3.1.2 Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO)

Już od 1971 r. zawierane są wiążące umowy w dziedzinie lotnictwa na szczeblu międzynarodowym na rzecz zwalczania przestępczości i terroryzmu. Po serii uprowadzeń samolotów pod koniec lat 60., ICAO zdecydowała się sporządzić podstawową konwencję regulującą lotnictwo cywilne. W konsekwencji załącznik 17 do Konwencji Chicagowskiej przewiduje systematyczną kontrolę wszystkich pasażerów cywilnych lotów komercyjnych. Środek ten stosuje się od 1972 r. i trudno sobie wyobrazić, że kiedyś sytuacja była inna. Po atakach na wieżowce WTC (Twin Towers) w 2001 r., załącznik 17 poddano gruntownej adaptacji. Wprowadzono nowe obowiązkowe standardy, zwłaszcza odnośnie do wzmocnienia i zamknięcia drzwi do kabiny pilotów oraz transportu lotniczego towarów. Zaostrzono również wymagania w dziedzinie szkolenia i jakości kontroli.

### 3.1.3 Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC)

Również na szczeblu europejskim rozwinięto i opracowano politykę w dziedzinie bezpieczeństwa w lotnictwie (w ramach Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego — ECAC), która naturalnie opiera się na międzynarodowych standardach wytyczonych przez ICAO. Zaowocowało to powstaniem europejskiego podręcznika bezpieczeństwa w lotnictwie, znanego pod nazwą „Dokument 30”, który zawiera zalecenia w dziedzinie bezpieczeństwa. Niestety, ze względu na statut ECAC, mimo iż zyskują one poszanowanie, nie posiadają charakteru wiążącego. Dlatego też 14 września 2001 r., trzy dni po zamachach w Nowym Jorku, Rada Europejska zdecydowała się nadać UE kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa w lotnictwie. Decyzja ta doprowadziła do przyjęcia rozporządzenia nr 2320/2002 ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, które weszło w życie 19 stycznia 2003 r. Podczas tej samej Rady Ministrów 14 września 2001 r. zdecydowano, że Komisja będzie mogła przeprowadzać kontrole jakości bezpośrednio w państwach członkowskich.

### 3.1.4 Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO)

Chodzi o poprawioną Konwencję dotyczącą dowodów tożsamości marynarzy. Celem poprawionej Konwencji jest udoskonalenie systemu identyfikacji marynarzy, tak aby w większym stopniu zapewnić bezpieczeństwo pasażerów i załóg oraz zwiększyć bezpieczeństwo statków. Jednocześnie nie ogranicza się swobody przemieszczania się marynarzy, by umożliwić im schodzenie na ląd bez przeszkód. Poprawiona Konwencja dotyczy w szczególności wytycznych w sprawie wystawiania i wydawania dokumentów tożsamości marynarzom. ILO i Konwencja mogłyby służyć za przykład dla transportu lądowego. Dlatego też zostały tutaj wymienione.

### 3.1.5 Światowa Organizacja Ceł (WCO)

#### a. Zmieniona Konwencja WCO z Kioto

W czerwcu 1999 r. Rada WCO przyjęła poprawioną Konwencję WCO z 1974 r., znaną jako Konwencja z Kioto, która dotyczy uproszczenia i harmonizacji systemów

celnych. Ważnym aspektem poprawionej konwencji jest nacisk położony na poprawę przejrzystości i przewidywalności łańcucha. Kluczowe elementy poprawionej konwencji obejmują:

- korzystanie z dostępnych informacji przed przybyciem towarów, aby dokonać wstępnej selekcji,
- wdrożenie technik zarządzania ryzykiem,
- maksymalne wykorzystanie systemów informatycznych,
- prowadzenie interwencji skoordynowanych z innymi urzędami,
- zapewnienie wszystkim osobom stałego dostępu do informacji dotyczących wymagań celnych, prawodawstwa i
- wytycznych.

#### b. Model danych celnych WCO

Model ten zawiera zestaw znormalizowanych danych międzynarodowych, które odpowiadają wymaganiom stawianym przez władze publiczne w dziedzinie transportu międzynarodowego. Stanowi krok naprzód w stronę zharmonizowanego zbioru informacji celnych, który byłby użyteczny dla celów bezpieczeństwa. Model ten powstał z myślą o pracy w środowisku całkowicie zautomatyzowanym.

#### c. Jednoznaczny numer przesyłki (UCR) WCO

Zaletą tego rozwiązania jest przypisanie każdej przesyłce unikatowego numeru, który ułatwia jej identyfikację i gromadzenie związanych z nią danych.

#### d. Wytyczne ACIS (*Advanced Cargo Information System* — System Awizowanych Informacji o Towarach) mają na celu, zgodnie z poprawioną Konwencją z Kioto, śledzenie informacji związanych z bezpieczeństwem i pomoc organom celnym w szybkim zbieraniu tych informacji.

#### e. Konwencja Celna o Kontenerach zawiera techniczne specyfikacje wykorzystywanych w transporcie międzynarodowym kontenerów, na które nakłada się zamknięcie celne, jak również procedury certyfikowania takich kontenerów. Konwencja ta z 1972 r. jest obecnie rewidowana w świetle wzmożonej wagi przykładanej do bezpieczeństwa.

Zawarte w niniejszym punkcie informacje o Światowej Organizacji Ceł należy traktować jako przydatne do wykorzystania w gałęziach transportu lądowego. Należałoby z nich wydobyć elementy nadające się do zastosowania w gałęziach transportu lądowego.

### 3.1.6 Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO)

Organizacja ta przyjęła w 2003 r. wytyczne określające standardy mechanicznego zamknięcia kontenerów przeznaczonych do transportu towarów.

Jednocześnie opracowano normę stosowania etykiet do identyfikacji radiowej na kontenerach przeznaczonych do transportu towarów, a także wspólny protokół komunikacji dla zamknięć cyfrowych.

## 3.1.7 Unia Europejska (UE)

- a. Inicjatywy podejmowane przez UE odnoszą się zasadniczo do bezpieczeństwa w żegludze morskiej, portach i lotnictwie. Niektóre przykłady podano w punkcie 2.3.

W dziedzinie transportu intermodalnego Komisja Europejska opublikowała w grudniu 2003 r. dokument konsultacyjny w sprawie bezpieczeństwa transportu towarów. Wymienia w nim możliwe zagrożenia i potencjalne środki zabezpieczające łańcuch transportowy.

Komisja stwierdza w tym dokumencie, że należy przeprowadzić analizę ryzyka dla wszystkich proponowanych środków, zarówno dla poszczególnych gałęzi transportu, jak i dla całego łańcucha łącznie.

W dokumencie konsultacyjnym proponuje się następujące środki:

- zabezpieczenie infrastruktur o znaczeniu ogólnoeuropejskim poprzez działania prowadzone przez państwa członkowskie (opracowanie planu bezpieczeństwa, który powinien być aktualizowany co roku, identyfikacja ryzyka, wyznaczenie punktów kontaktowych i osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo infrastruktur, wyznaczenie organu publicznego odpowiedzialnego za przeprowadzenie audytu całości działań);
  - opracowanie standardów bezpieczeństwa dla dostawców usług (na poziomie wspólnotowym — opracowanie minimalnych standardów bezpieczeństwa dla dostawców usług międzynarodowych, wprowadzenie w lądowym łańcuchu transportowym pojęć „zarejestrowany agent” i „znany nadawca”);
  - zastosowanie pojęcia „awizowanych informacji” w formie elektronicznej: w zależności od analizy ryzyka, mogłyby one być obowiązkowe dla niektórych szlaków lub przesyłek;
  - wprowadzenie pieczętowania i specjalnego zamykania przesyłek wrażliwych ze względu na ryzyko i bezpieczeństwo;
  - nadzór nad tym, by Państwa Członkowskie nie wprowadzały innych standardów, które utrudniłyby prawidłowe funkcjonowanie rynku; Komisja zaproponowała w swoim dokumencie szereg środków zmierzających do tego celu.
- b. Komunikat Komisji z 24 lipca 2003 r. i wniosek dotyczący rozporządzenia z tego samego dnia, w którym Komisja proponuje przyjęcie wspólnotowego kodeksu celnego. Wniosek ma na celu zdefiniowanie roli organów celnych na zewnętrznych granicach UE, tak aby można było sprostać podwyższonym standardom bezpieczeństwa dla przywozu i wywozu towarów.

## 3.1.8 Europejska Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych (UNECE)

W lutym 2003 r. grupa robocza UNECE ds. celnych dotyczących transportu (WP30) i Komitet Administracyjny TIR (Międzynarodowego Transportu Drogowego) postanowiły stopniowo informatyzować system TIR, który obecnie istnieje zasadniczo w formie papierowej. Jako że karnet TIR jest uznanym międzynarodowo dokumentem celnym, towary nim objęte mogą być wywożone do krajów poza Wspólnotą z minimalnym czasem oczekiwania na granicach.

Informacje te dotyczą bezpieczeństwa w drogowym transporcie towarów. Komitet zaleca zbadanie, czy tego typu środki nie mogłyby zostać wykorzystane w innych gałęziach transportu.

## 3.1.9 Środki przedsięwzięte przez USA

Rozumie się samo przez się, że po atakach z 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone wskazują drogę postępowania, jeśli chodzi o stosowanie środków bezpieczeństwa. Mianowicie w 2002 r. przyjęto ustawę o bioterroryzmie (*Bioterrorism Act*). Ustawa ta wprowadza obowiązek przekazywania pewnych informacji odnośnie do artykułów żywnościowych przed ich przywozem na teren USA. Poza tym zobowiązuje producentów żywności i punkty jej magazynowania do rejestrowania się w federalnej Agencji ds. Żywności i Leków (*Food and Drug Administration — FDA*) oraz wyznaczania lokalnego przedstawiciela na terenie USA.

3.1.10 Aby zachować przejrzystość niniejszej opinii rozpoznawczej, o niektórych z przedsięwziętych środków zaledwie się wspomina, nie wchodząc w szczegóły.

Uchwalając środki w Europie, dobrze byłoby rzecz jasna zapoznać się i uwzględnić doświadczenia zdobyte w USA. Należy tu przede wszystkim wymienić:

- a. Inicjatywę na rzecz bezpieczeństwa kontenerów (*Container Security Initiative — CSI*),
- b. Partnerstwo branży handlowej i celnej przeciw terroryzmowi (*Customs-Trade Partnership against Terrorism — C-TPAT*),
- c. Manifest ładunkowy z 24-godzinną awizacją (*24 Hour Advance Manifest*),
- d. Ustawę o bioterroryzmie (*Bioterrorism Act*).

## 3.2 Inicjatywy podejmowane przez przedsiębiorstwa samodzielnie lub wspólnie z władzami publicznymi

- a. program *Business Anti-Smuggling Coalition — BASC*,
- b. *Memorandum of Understanding on Electronic Business*,
- c. rezolucja Międzynarodowej Unii Transportu Drogowego (IRU) w sprawie bezpieczeństwa w transporcie drogowym,

- d. wytyczne IRU w kwestii bezpieczeństwa,
- e. opracowywany właśnie standardowy plan bezpieczeństwa IRU,
- f. program *Operation Safe Commerce* — OSC,
- g. inicjatywa *Smart and Secure Tradelanes*.

3.3 Większość z przedstawionych powyżej inicjatyw dotyczy środków bezpieczeństwa w transporcie towarów w ogóle, w szczególności zaś w transporcie kontenerów. Według Komitetu niektóre z tych środków można by również zastosować w transporcie pasażerów.

3.4 Środki bezpieczeństwa podejmowane w różnych gałęziach transportu są dość zróżnicowane. Jak już wspomniano, sektory żeglugi morskiej, w tym portów oraz lotnictwa, są najbardziej zaawansowane w kwestii wdrażania środków. Ten stan rzeczy został w znakomity sposób opisany w opinii Komitetu z 24 października 2002 r. <sup>(5)</sup>, której sprawozdawcą była Anna BREDIMA-SAVOPOULOU. Dlatego też w dalszym ciągu niniejszej opinii rozpoznawczej nie analizuje się sytuacji w tych gałęziach transportu.

3.5 Szczególnej uwagi wymagają podatne na ataki terminale i naziemne punkty magazynowania i przeładunku. Jako szczególną gałąź transportu można również wymienić rurociągi. O ile prawdą jest, że właściciele terminali poświęcają dużo energii na zabezpieczenie swoich terenów, Komitet odnosi jednak wrażenie, że niewystarczająca jest świadomość, że to właśnie punkty magazynowania i przeładunku są bardzo podatne na ataki oraz że niezmiernie konieczna jest współpraca między gałęziami transportu korzystającymi z instalacji przeładunkowych.

3.6 Komitet uważa również, że „poczucie pilnego charakteru” działań wobec niebezpieczeństw związanych z transportem i przepompowaniem za pomocą rurociągów nie jest rozwinięte w wystarczającym stopniu. Należy na konieczność niezwłocznego zaistnienia tej świadomości i przedsięwzięcia przez odpowiednie władze środków bezpieczeństwa zarówno wobec personelu, jak i infrastruktury.

3.7 W transporcie kolejowym rozwinięta jest kultura polegająca na przykładaniu największej wagi do bezpieczeństwa tak personelu i podróżnych, jak i sprzętu (*safety*). Należy mieć nadzieję, że kultura ta pozwoli osiągnąć równie wysoki poziom w dziedzinie bezpieczeństwa w tej gałęzi transportu w ogóle (*security*). Szczególną uwagę należy zwrócić na wrażliwe punkty, takie jak dworce i stacje rozrządowe. Jednocześnie Międzynarodowa Unia Kolejowa (UIC) powinna sformułować zalecenia odnośnie do zagwarantowania koniecznej koordynacji na poziomie międzynarodowym.

Krajowe przedsiębiorstwa kolejowe powinny opracować zaplecze informacyjne, by pasażerowie i personel wiedzieli, jak reagować w przypadku katastrofy. Przekazywanie tych informacji powinno odgórnie stanowić integralną część szkolenia personelu.

3.8 Sektor żeglugi śródlądowej korzysta generalnie z portów morskich do załadunków i rozładunków. W takim przypadku również w tym sektorze należy stosować kodeks ISPS. Zdaniem Komitetu, ściśle przestrzeganie tego kodeksu nie może doprowadzić do zaburzenia łańcucha logistycznego. Do obowiązków portów, związków armatorów i organów kontroli należy czuwanie nad przestrzeganiem kodeksu ISPS. W kwestii szkolenia załóg statków żeglugi śródlądowej Komitet również uważa, że sprawa bezpieczeństwa powinna stanowić jego integralną część.

3.9 Po atakach terrorystycznych w Madrycie i Londynie sektor transportu publicznego zdał sobie sprawę z własnej bezbronności. Wprowadzono środki nadzoru i kontroli, by odczuwalnie zwiększyć poziom bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa wśród pasażerów i personelu.

3.10 Sektor zawodowego transportu drogowego jest, ze względu na liczbę firm autokarowych i przewozowych (mowa o setkach tysięcy niezwykle mobilnych firm), niezwykle narażony na ryzyko. Sektor ten od długiego czasu boryka się ze zjawiskiem przestępczości. Kradzieże pojazdów, z ładunkiem czy bez, są na porządku dziennym i często pociągają za sobą następstwa natury psychicznej u kierowców. IRU również wszelkimi sposobami stara się pobudzać świadomość władz publicznych i podmiotów rynkowych, a także mobilizować do podejmowania środków bezpieczeństwa. Przykładowym działaniem może być apel w sprawie zwiększenia liczby bezpiecznych parkingów strzeżonych. Jako że sektor ten jest tak bardzo narażony na ryzyko, IRU opracowała, jak wspomniano w punkcie 3.2, wytyczne w kwestii bezpieczeństwa obejmujące szereg zaleceń pod adresem kierownictwa, kierowców i nadawców. Należy również odnotować, że opracowano ramy dla sporządzania umów o dobrowolnej współpracy z organami celnymi.

3.11 Punktem wyjścia do opracowania wytycznych, wspomnianych w punkcie 3.10, były następujące założenia:

- środki bezpieczeństwa nie mogą być na tyle obostrzone, by zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu przedsiębiorstwa;
- nowe środki bezpieczeństwa muszą współgrać z celem, jaki przyświeca ich wprowadzeniu, kosztami, jakie generują, i konsekwencjami, jakie z sobą niosą dla ruchu;
- nie do przyjęcia są środki wprowadzane jednostronnie przez poszczególne państwa;

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 61 z 14.03.03, str. 174.

- środki bezpieczeństwa muszą być zrozumiałe i akceptowalne;
- mając na względzie międzynarodowy charakter transportu, należy wprowadzać środki bezpieczeństwa w sposób jednolity, proporcjonalny i niedyskryminujący oraz tak, by nie tamowały w ogóle lub w jak najmniejszym stopniu najbardziej wydajnych potoków wymiany handlowej.

Ogólnie rzecz biorąc niezbędne jest, by zanim środki bezpieczeństwa zostaną podjęte, grupa docelowa była świadoma konieczności ich wprowadzenia. Co za tym idzie, nie należy podejmować żadnych środków bezpieczeństwa bez uprzedniego poinformowania grupy docelowej. Komitet nalega więc, by przekazywano te informacje na czas.

3.12 W odniesieniu do sektora transportu prywatnego, Komitet zaleca, niezależnie od gałęzi transportu, by odpowiedzialni za przedsiębiorstwo podejmowali stosowne środki bezpieczeństwa wobec personelu, środków transportu i infrastruktury.

3.13 Komitet stwierdza, że wśród władz publicznych i w gałęziach transportu lądowego rośnie świadomość konieczności włączania środków bezpieczeństwa w codzienną działalność. Nie można jednakże jeszcze mówić o spójności. Badając sytuację w poszczególnych gałęziach transportu, stwierdza się, że dużo zostało zrobione w sektorze żeglugi morskiej i lotnictwa, ze względu na ich międzynarodowy charakter. O ile sektor transportu publicznego wykazuje większą czujność, inicjatywy podejmowane w sektorze transportu towarów ograniczają się przede wszystkim do środków dotyczących samego transportu. Nie podjęto jeszcze środków obejmujących cały łańcuch logistyczny, a tymczasem najbardziej zagrożone ryzykiem są właśnie punkty przeładunku na inny rodzaj transportu. Komitet zaleca więc, by władze publiczne wyznaczyły na szczeblu krajowym organ koordynacji w całym łańcuchu transportowym.

#### 4. Koszty środków bezpieczeństwa

4.1 Konieczność podjęcia środków zabezpieczających pasażerów, personel, środki transportu i ładunki wobec rosnącej liczby aktów terrorystycznych i przestępstw jest dla wszystkich oczywista. Mniej oczywista jest odpowiedź na pytanie, kto pokryje koszty związane ze środkami bezpieczeństwa, które jak wiadomo, są wysokie. Przykładowo, dla morskiego transportu jednego kontenera koszt ten szacuje się na 30 — 40 USD.

4.2 Aby móc jasno określić, kogo należy tymi kosztami obciążyć, należy rozważyć, o jakich kategoriach kosztów mowa. Koszty można przypisać do następujących kategorii:

- a. koszty związane z opracowaniem przepisów i kontrolą ich przestrzegania;

- b. koszty związane z inwentaryzacją i analizą stopnia ryzyka i wydatków na pomoc krajom nienależącym do UE, w celu umożliwienia im osiągnięcia takiego poziomu bezpieczeństwa jak ten obowiązujący w państwach członkowskich;
- c. koszty mające charakter kosztów inwestycyjnych, jak koszty selekcji i szkolenia personelu w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zakup sprzętu i wyposażenia koniecznego do zapewnienia bezpieczeństwa;
- d. koszty bieżące związane z bezpieczeństwem, jak wydatki na służby ochrony, koszty konserwacji wyposażenia, koszty informowania o bezpieczeństwie, koszty ubezpieczenia, koszty środków porządku publicznego zapewniających poszanowanie prawa.

Poza tym należy uwzględnić koszty związane ze środkami podejmowanymi przed lub po nadzwyczajnych wypadkach, takich jak zamach terrorystyczny. Dla rozliczenia tych kosztów należałoby znaleźć oddzielne rozwiązanie. Według Komitetu kosztami tymi należałoby wstępnie obciążać władze publiczne.

4.3 W kwestii tego, kto lub która instancja w pierwszym rzędzie powinna ponosić koszty, wydaje się logiczne, odnośnie do dwóch pierwszych kategorii, optować za władzami krajowymi lub lokalnymi, a odnośnie do dwóch pozostałych kategorii, raczej za przedsiębiorstwami.

4.4 Z ekonomicznego punktu widzenia, ostatecznie koszty te powinny być ponoszone tam, gdzie są generowane, tak by mogły znaleźć odbicie w cenie (tj. cenie biletu w transporcie publicznym lub stawce za usługę w transporcie towarów). Ceny towarów i usług powinny zawsze, o ile to możliwe, pokrywać marginalne koszty społeczne, w tym koszty związane z bezpieczeństwem. Niemniej jednak niektóre środki mogą czasem mieć takie znaczenie dla interesu ogólnego, że ich koszty powinny być ponoszone przez całą społeczność.

4.5 Jeśli wziąć pod uwagę taki odcień znaczeniowy, okazałoby się, że koszty związane z bezpieczeństwem poniosą ostatecznie konsumenci, którzy zapłacą je w formie wyższych cen produktów końcowych, lub obywatele — w formie wydatków publicznych które ponoszą podatnicy, jeśli to władze publiczne finansują środki bezpieczeństwa w interesie ogółu.

4.6 Komitet uważa, że towarzystwa ubezpieczeniowe odgrywają drugorzędą rolę. Faktycznie, o ile warunki polisy ubezpieczeniowej nie wyłączają aktów terrorystycznych, ewentualne świadczenia powinny być zawsze pokrywane przez ubezpieczającego w formie podwyższonych stawek. Istnieje oczywiście związek przyczynowy pomiędzy stopniem bezpieczeństwa a kwotą stawki. Im wyższy poziom środków bezpieczeństwa, tym niższa powinna być stawka.

4.7 Z punktu widzenia zadań i kompetencji, których się podejmuje, Unia Europejska może pełnić jedynie funkcje koordynujące i kontrolne. Ponadto może zadysponować środkami finansowymi na kampanie informacyjne i komunikacyjne. Mianowicie z tytułu 6. programu ramowego na bezpieczeństwo przeznaczono kwotę 3,5 mln euro.

## 5. Streszczenie i zalecenia

5.1 Komitet stwierdza, że ataki terrorystyczne ostatnich lat wzbudziły na wszystkich szczeblach ponowne zainteresowanie kwestią bezpieczeństwa.

5.2 Szczególnie w żegludzie morskiej i lotnictwie dokonano koniecznych uzgodnień, dla których podstawę prawną stanowi międzynarodowe prawodawstwo. Ich stosowanie nadzorowane jest przez inspekcje UE.

5.3 W zakresie bezpieczeństwa w gałęziach transportu lądowego, zdaniem Komitetu, konieczne prace pozostały jeszcze do wykonania, zwłaszcza odnośnie do wysokiego stopnia współzależności pomiędzy różnymi gałęziami transportu i wrażliwości multimodalnych punktów magazynowania i przeladunku. Pilne przyjęcie skoordynowanego podejścia jest o tyle konieczne, że najsłabsze ogniwo stanowi o sile całego łańcucha.

5.4 Komitet zauważa, że w wielu językach Unii Europejskiej nie istnieje rozróżnienie pomiędzy bezpieczeństwem w transporcie (*security*) a bezpieczeństwem środków i infrastruktury transportowych jako takich (*safety*). Jako że brak rozróżnienia może prowadzić do nieporozumień, Komitet zaleca stosowanie jednoznacznej terminologii.

5.5 Zdaniem Komitetu, odpowiedzialność za przedsięwzięcie środków bezpieczeństwa spoczywa na państwach członkowskich. Powinny one określić ramowe normy minimalne, jakie mają być stosowane w poszczególnych gałęziach transportu jako dolny próg podejmowanych środków. Władze publiczne powinny ustanowić specjalny organ dla zapewnienia ujednolicenia tych środków i zagwarantowania ich stosowania.

5.6 Komitet uważa, że rola Unii Europejskiej polega głównie na koordynacji środków na szczeblu unijnym i międzynarodowym, zaś rola władz krajowych i lokalnych polega raczej na podejmowaniu konkretnych środków, kontrolowaniu ich wdrażania, na informowaniu oraz promowaniu na wszystkich poziomach świadomości kwestii związanych z terroryzmem i przestępczością. Władze krajowe i lokalne powinny ponadto czuwać nad zacieśnianiem współpracy między gałęziami transportu. Wreszcie, Komitet uważa, że ochrona fizycznych infrastruktur również należy do ich zadań.

5.7 Użytkownicy transportu odgrywają w kwestii bezpieczeństwa kluczową rolę. Należy zachęcać pasażerów i klientów, za pomocą kampanii informacyjnych, do zwiększenia czujności i aktywności, a pracownicy transportu lądowego powinni przechodzić specjalne szkolenie pod kątem ich roli w zapewnianiu bezpieczeństwa w danej gałęzi transportu. W oczach Komitetu, rola kierownictwa przedsiębiorstw obejmuje przede wszystkim włączenie pojęć z zakresu bezpieczeństwa do filozofii i kultury przedsiębiorstwa, umożliwienie pracownikom odbycia szkolenia w tej dziedzinie oraz dopilnowanie, by w szkoleniach z zakresu technik zarządzania znalazła się część poświęcona „zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi”.

5.8 W odczuciu Komitetu sytuacja w różnych gałęziach transportu lądowego przedstawia się dość różnie. Wśród władz publicznych i w gałęziach transportu rośnie świadomość konieczności włączania środków bezpieczeństwa w codzienną działalność. Należy jednakże stwierdzić, że daleko jeszcze do osiągnięcia spójności. Sytuację w transporcie publicznym można określić jako lepszą niż w transporcie towarów. Inicjatywy podejmowane przez ten ostatni ograniczają się wciąż przede wszystkim do środków bezpieczeństwa w samym transporcie. Komitet zaleca więc, by władze publiczne wyznaczyły nadrzędny organ koordynacji w całym łańcuchu transportowym.

5.9 Odnośnie do sektora transportu prywatnego, Komitet zaleca, niezależnie od gałęzi transportu, by odpowiedzialni za przedsiębiorstwa podejmowali konieczne środki bezpieczeństwa wobec personelu, środków transportu i infrastruktury.

5.10 Komitet uważa, że koszty związane z bezpieczeństwem powinny znaleźć odbicie w końcowej cenie towaru, tak by ponosił je konsument lub za pośrednictwem budżetu krajowego ostatecznie obywatel — w formie podatku, jeśli środki bezpieczeństwa podejmowane są przez władze publiczne.

5.11 Komitet uważa, że towarzystwa ubezpieczeniowe odgrywają drugorzędną rolę. Ewentualne świadczenia powinny być definitywnie pokrywane przez ubezpieczających w formie podwyższonych stawek. Opłacana stawka powinna być tym niższa, im bardziej zaawansowane środki bezpieczeństwa są stosowane. Należy czuwać nad tym, by poziom stawek odzwierciedlał ryzyko rynkowe.

5.12 Rola Unii Europejskiej jako instancji finansującej powinna przede wszystkim sprowadzać się do finansowania programów badawczych, informacyjnych i uświadamiających w omawianej dziedzinie.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa i w obszarze prawa morza**

COM(2005) 117 wersja ostateczna — 2005/0045 (CNS)

(2006/C 65/07)

Dnia 19 maja 2005 r., Rada postanowiła, zgodnie z art. 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 opinię w dniu 9 listopada 2005 r. (Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**).

Na 422.° sesji plenarnej w dniach 14 i 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 122 głosami, przy 4 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Komisja Europejska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o przygotowanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego ramy interwencji finansowych koniecznych do wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb), w wysokości 2583 mln euro; wniosek ten uzupełnia wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa <sup>(1)</sup> (EFR), o budżecie w wysokości 4963 mln euro.

1.2 Jednym z celów WPRyb jest osiągnięcie skuteczności w dziedzinie interwencji finansowej. Celem projektowanego rozporządzenia jest przyczynienie się do poprawy warunków wdrażania interwencji finansowych w każdym z wyznaczonych obszarów poprzez ustalenie szczegółowych celów dla każdego z nich.

1.3 Obecnie Komitet pragnie wyrazić głębokie zaniepokojenie brakiem decyzji w sprawie zatwierdzenia budżetu na lata 2007 — 2013. EKES uważa, że UE stoi przed poważnym wyzwaniem, którego rozwiązanie wymaga największych wysiłków politycznych. Finansowanie WPRyb nie będzie wykonalne, jeśli nie zostaną utrzymane środki budżetowe na potrzeby omawianego projektowanego rozporządzenia oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa. EKES zwraca się do Rady, aby przyjęte przez nią decyzje polityczne nie miały negatywnego wpływu na finansowanie WPRyb, czyli aby gwarantowały zrównoważone korzystanie żywych zasobów akwakultury, zapewniające zrównoważone warunki gospodarcze, ekologiczne i społeczne. W tym kontekście EKES wyraża także ubolewanie, że do chwili obecnej Rada nie podjęła żadnej decyzji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa.

1.4 We wniosku omawia się cztery obszary działania, w których zostaną zastosowane wspólnotowe środki finansowe:

- kontrola i egzekwowanie norm WPRyb;
- środki ochronne, gromadzenie danych i rozwój doradztwa naukowego, związanych ze zrównoważonym zarządzaniem zasobami rybołówstwa, zgodnie z założeniami WPRyb;
- zarządzanie Wspólną Polityką Rybołówstwa;

— stosunki międzynarodowe w dziedzinie WPRyb i prawa morza.

1.5 Komitet uznaje omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia za potrzebny i akceptuje wymienione w nim obszary zastosowania.

## 2. Wspólnotowe środki finansowe w czterech obszarach zastosowania

### 2.1 Kontrola i egzekwowanie norm WPRyb

2.1.1 W obszarze kontroli i egzekwowania WPRyb środki finansowe zostaną zastosowane w celu poprawy kontroli działalności połowowej Państw Członkowskich oraz kontroli działań związanych z oceną i kontrolą przeprowadzanymi przez służby Komisji. Do wspólnotowych środków finansowych kwalifikować się będą następujące wydatki poniesione przez Państwa Członkowskie: wydatki związane z wdrażaniem nowych technologii w zakresie kontroli oraz związane z programami szkoleniowymi, programami pilotażowymi w dziedzinie inspekcji i obserwacji, przeprowadzanymi audytami oraz seminariami informacyjnymi.

2.1.2 Ponadto, finansowane będą też wydatki poniesione przez Komisję Europejską związane z administracyjnymi ustaleniami ze Wspólnym Centrum Badawczym, wydatki operacyjne związane z inspekcjami przeprowadzanymi przez inspektorów Komisji oraz koszty funkcjonowania Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa.

2.1.3 Komitet zgadza się z propozycjami dotyczącymi środków w dziedzinie kontroli i egzekwowania norm.

### 2.2 Środki ochronne, gromadzenie danych i rozwój doradztwa naukowego, związane ze zrównoważonym zarządzaniem zasobami rybołówstwa w obszarze stosowania WPRyb

2.2.1 W drugim obszarze zastosowania planowanego rozporządzenia jest mowa o wsparciu finansowym dla Państw Członkowskich, które umożliwiłoby im stworzenie wieloletnich sumarycznych zbiorów danych naukowych, obejmujących informacje biologiczne, techniczne, środowiskowe i gospodarcze. Celem tego jest ocena stanu zasobów, poziomu połowów, wpływu rybołówstwa na zasoby i ekosystem morski oraz rentowności rybołówstwa, na wodach wspólnotowych i poza nimi.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 267 z 27.10.2005

2.2.2 Informacje te uzyska się poprzez gromadzenie danych podstawowych przez Państwa Członkowskie; dane dodatkowe będą gromadzone przez Komisję.

2.2.3 Mając na uwadze, że zarządzanie rybołówstwem zależy od istnienia danych na temat stanu biologicznego populacji ryb i wpływu działalności połowowej, EKES wyraża aprobatę dla proponowanych środków finansowych związanych z gromadzeniem przez Państwa Członkowskie podstawowych danych. Podobnie popiera zbieranie przez Komisję danych dodatkowych, mając na uwadze, że rolą tych danych jest optymalizacja i standaryzacja metod gromadzenia danych podstawowych z Państw Członkowskich. Niemniej jednak EKES uważa, że w celu usprawnienia zarządzania rybołówstwem powinna także powstać możliwość finansowania, za pośrednictwem Państw Członkowskich, kosztów poniesionych przez sektor rybołówstwa na wykonanie niezbędnych analiz sytuacji społeczno-gospodarczej w sektorze oraz analiz wpływu działalności połowowej na środowisko naturalne.

2.2.4 Reforma WPRyb odnowiła zapotrzebowanie na doradztwo naukowe, zwłaszcza w odniesieniu do przyjęcia podejścia opartego na ekosystemach i zarządzaniu mieszanymi zasobami rybnymi. Dlatego też Komitet uznaje za odpowiednie koszty kwalifikujące się do pokrycia ze wspólnotowych środków finansowych w dziedzinie doradztwa naukowego.

2.2.5 Jednakże EKES powtarza, jak już apelował w swojej opinii w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa<sup>(2)</sup>, że wsparcie finansowe powinno obejmować także doradztwo naukowe dla sektora rybołówstwa. Do osiągnięcia odpowiedniego wypełnienia norm WPRyb konieczne są wysiłki finansowe w tej dziedzinie.

### 2.3 Zarządzanie Wspólną Polityką Rybołówstwa

2.3.1 Wspólnotowe środki finansowe w tym trzecim obszarze zastosowania mają ułatwić zaangażowanie zainteresowanych stron na wszystkich etapach WPRyb, a także informowanie ich o celach Wspólnej Polityki Rybołówstwa i związanych z nią środkach. Środki wsparcia finansowego będą przekazywane za pośrednictwem Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa i Akwakultury (ACFA) i Regionalnych Komitetów Doradczych (RAC) oraz poprzez organizowane przez Komisję Europejską seminaria informacyjne i szkolenia.

2.3.2 Komitet wyraża swoją aprobatę dla tych rozwiązań, uważając przy tym, odnośnie do Regionalnych Komitetów Doradczych, że, jak sugeruje się w punkcie 5.3 „Legislacyjnego zestawienia finansowego” załączonego do wniosku dotyczącego rozporządzenia, Komisja powinna rozważyć możliwość rozszerzenia okresu finansowania kosztów działalności tychże Regionalnych Komitetów Doradczych.

### 2.4 Stosunki międzynarodowe w dziedzinie WPRyb i prawa morza

2.4.1 W obszarze współpracy międzynarodowej finansowanie wspólnotowe pokryje wydatki związane z umowami połowowymi, włącznie z umowami o współpracy połowowej,

a także koszty wynikające z przynależności Wspólnoty Europejskiej do organizacji międzynarodowych. EKES jest zdania, że spośród konkretnych celów w dziedzinie stosunków międzynarodowych, najważniejsze są działania na rzecz ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w wodach przynależących do państw trzecich i w wodach międzynarodowych oraz utrzymanie zatrudnienia w regionach zależnych od rybołówstwa.

2.4.2 Komitet podkreśla istotne znaczenie — dla całości polityk wspólnotowych — przynależności Unii Europejskiej do wszystkich organizacji międzynarodowych związanych z rybołówstwem oraz z prawem morza, ponieważ przyszłość międzynarodowych zasobów połowowych zależy od odpowiedzialnego zarządzania przez organizacje międzynarodowe. Dlatego też wyraża swoją aprobatę dla wspólnotowych środków finansowych przewidzianych w tej dziedzinie stosunków międzynarodowych.

2.4.3 EKES uważa, że koszty udziału przedstawicieli sektora rybołówstwa w posiedzeniach organizacji międzynarodowych, na wniosek Państw Członkowskich lub Komisji, powinny także być objęte finansowaniem ze środków finansowych w tej dziedzinie.

### 2.5 Pomoc techniczna

2.5.1 Komitet wyraża aprobatę dla finansowania ze środków wspólnotowych kosztów związanych z przygotowaniem, nadzorem, monitorowaniem, audytem i oceną niezbędnych do osiągnięcia celów proponowanego rozporządzenia.

### 3. Poziom współfinansowania, procedury finansowe, przyznawanie funduszy oraz kontrola i ocena

3.1 We wniosku dotyczącym rozporządzenia ustala się procentowy udział współfinansowania przez państwa członkowskie środków finansowych, odpowiednich dla różnego rodzaju wydatków w każdym z obszarów zastosowania. EKES nie ma żadnych obiekcji do przewidzianych limitów.

3.2 We wniosku dotyczącym rozporządzenia zabrania się łączenia pomocy wspólnotowej, ustalając że działania finansowane według reguł tego rozporządzenia nie mogą być dofinansowywane z innych wspólnotowych środków wsparcia. Komitet uważa, że środki finansowe innych polityk wspólnotowych, takich jak polityka badań naukowych, rozwoju, handlu zagranicznego i środowiska naturalnego, powinny być także wykorzystane w działaniach w obszarze stosunków międzynarodowych wymienionych w omawianym wniosku. Komisja Europejska sama jasno wskazuje, w swoim „Komunikacie w sprawie zintegrowanych ram zawierania umów o współpracy w dziedzinie rybołówstwa z krajami trzecimi”, że głównym celem Unii Europejskiej są działania na rzecz zrównoważonego rybołówstwa za pośrednictwem WPRyb i instrumentów innych polityk wspólnotowych, np. europejskiej polityki badań naukowych, rozwoju, handlu zagranicznego i środowiska naturalnego.

(<sup>2</sup>) Idem, punkt 3.5.3.6.

3.3 Ponadto, we wniosku określa się procedury finansowe w każdym z obszarów zastosowania. Podany jest tam termin i zasady składania wniosków o przyznanie wspólnotowych środków finansowych przez Państwa Członkowskie, a także procedura rozpatrywania wniosków przez Komisję, która określa całkowitą wysokość pomocy finansowej, poziom wkładu finansowego na rzecz danego Państwa Członkowskiego oraz wszelkie inne warunki związane z tym wkładem. Biorąc pod uwagę, że w rozporządzeniu przewiduje się także ochronę interesów finansowych Wspólnoty za pomocą środków mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom finansowym, korupcji oraz wszelkim innym działaniom niezgodnym z prawem, poprzez inspekcje, kontrole i audyt wykorzystania przyznanej pomocy finansowej, Komitet uznaje za odpowiedni system finansowania i kontroli przewidziany w projektowanym rozporządzeniu.

#### 4. Podsumowanie

4.1 EKES popiera wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa i w obszarze prawa morza; apeluje jednak do Komisji o uwzględnienie następujących uwag:

4.2 Komitet uznaje za potrzebny omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa i w obszarze prawa morza, ponieważ uzupełnia on rozporządzenie Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa.

4.3 Komitet głęboko ubolewa, że w momencie przygotowywania niniejszej opinii nie podjęto jeszcze decyzji co do przyjęcia budżetu na okres 2007 — 2013, który jest okresem pełnego wdrożenia środków finansowych przewidzianych w niniejszej opinii, oraz że Rada nie podjęła jeszcze żadnej decyzji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa.

4.4 EKES apeluje do Komisji, aby jakiegokolwiek zmiany budżetowe w ramach perspektyw finansowych nie dotknęły procentowo budżetu WPRyb, gdyż w przeciwnym razie niemożliwe będzie osiągnięcie celów wyznaczonych w reformie WPRyb.

4.5 Proponowane obszary zastosowania są konieczne i wystarczające, jako że projektowane rozporządzenie wyposaża Państwa Członkowskie i Komisję Europejską w odpowiednie środki do skuteczniejszej interwencji finansowej WPRyb.

4.6 Spośród obszarów zastosowania proponowanych w rozporządzeniu, EKES pragnie zwrócić uwagę Komisji na szczególne znaczenie rozwijania doradztwa naukowego. Zrów-

noważony rozwój zasobów połowowych — i w związku z tym sukces WPRyb — zależy od bogatej, rzetelnej i aktualnej wiedzy naukowej na temat sytuacji poszczególnych gatunków połowowych. Ogromny wysiłek, jaki podejmują wspólnotowe i państwowe organy administracji odpowiedzialne za rybołówstwo oraz sektor rybołówstwa, zobowiązuje do tego, by Unia Europejska posiadała najlepsze doradztwo naukowe na temat zasobów połowowych w wodach własnych i międzynarodowych.

4.7 W tym kontekście, i w celu rozwoju doradztwa naukowego, Komitet uważa, że powinna także istnieć możliwość finansowania kosztów, za pośrednictwem Państw Członkowskich, poniesionych przez sektor rybołówstwa na wykonanie analiz oceniających sytuację społeczno-gospodarczą w sektorze oraz wpływ działalności połowowej na środowisko naturalne. Dlatego też uważa, że ze środków pomocy finansowej należy także pokrywać koszty doradztwa naukowego poniesione przez sektor rybołówstwa.

4.8 Komitet wyraża aprobatę dla środków finansowych przewidzianych w dziedzinie zarządzania WPRyb, gdyż przyczynią się one do uczestnictwa zainteresowanych stron na wszystkich etapach polityki rybnej i jednocześnie do informowania ich o osiągnięciu wyznaczonych przez nią celów.

4.9 W odniesieniu do Regionalnych Komitetów Doradczych (RAC) EKES sądzi, że należy rozszerzyć okres finansowania kosztów ich działalności.

4.10 Przynależność Unii Europejskiej do organizacji międzynarodowych związanych z rybołówstwem oraz z prawem morza jest, zdaniem EKES-u, bardzo istotna i dlatego EKES zgadza się na przyznanie pomocy finansowej w tej dziedzinie, a także na rzecz umów połowowych, łącznie z umowami o współpracy w sektorze rybołówstwa z krajami trzecimi, ponieważ ma to istotne znaczenie dla działań mających na celu ochronę i zrównoważoną eksploatację zasobów rybołówstwa w wodach przynależących do państw trzecich i w wodach międzynarodowych oraz dla działań na rzecz utrzymania zatrudnienia w regionach zależnych od rybołówstwa.

4.11 Ponadto, Komitet uważa, że koszty udziału przedstawicieli sektora rybołówstwa w posiedzeniach organizacji międzynarodowych, na wniosek Państw Członkowskich lub Komisji, powinny także być objęte finansowaniem ze środków w obszarze stosunków międzynarodowych.

4.12 Komitet uważa, że środki finansowe innych polityk wspólnotowych, takich jak polityka badań naukowych, rozwoju, handlu zagranicznego i środowiska naturalnego, powinny także mieć wkład w działania w obszarze stosunków międzynarodowych Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności**

COM(2005) 137 końcowy

(2006/C 65/08)

Dnia 3 czerwca 2005 r., Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 9 listopada 2005 r. (sprawozdawca: **María Candelas SANCHEZ MIGUEL**).

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Coraz częściej dochodzi do klęsk na terytorium UE i na całym świecie. Niektóre z nich spowodowane są zjawiskami naturalnymi: na przykład powodzie, trzęsienia ziemi, pożary, susze czy huragany, inne zaś działalnością ugrupowań terrorystycznych, która szerzy strach wśród niewinnej ludności. Można powiedzieć, że w obydwu wypadkach czynnikiem sprawczym jest, w mniejszym lub większym stopniu, zachowanie ludzkie, choć zupełnie inna jest celowość postępowania. Unia podjęła się realizacji działań prewencyjnych wobec zmian klimatu i to nie tylko poprzez zobowiązania podjęte w Protokole z Kioto, lecz także poprzez liczne rozporządzenia dotyczące sposobów ochrony jakości gleby, zasobów wodnych i powietrza. Jest to przedsięwzięcie o charakterze prewencyjnym, które może posłużyć do zachowania i odnowienia stanu naszych ziem, mórz i atmosfery, jednocześnie przyczyniając się do upowszechnienia tego podejścia na całej planecie. Z drugiej strony, wysiłki czynione w obliczu działalności terrorystycznej<sup>(1)</sup> stanowią podstawę wielorakich instrumentów koordynacji, zarówno na szczeblu policyjnym, jak i wymiaru sprawiedliwości, które pozwoliły na udoskonalenie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi.

1.2 Oprócz powyższego, Unia Europejska musiała stworzyć wspólnotowy system udzielania pomocy w wypadku różnego rodzaju klęsk mających miejsce na jej terytorium. System ten to nic innego niż system ochrony ludności, który wspiera i ułatwia zaangażowanie pomocy niezbędnej do sprostania najpilniejszym potrzebom na obszarach dotkniętych klęskami, włączając w to terytoria spoza Wspólnoty. Niniejszy komunikat ma na celu ulepszenie mechanizmu ochrony ludności, utworzonego w 2001 r.<sup>(2)</sup>, a także uzupełnienie programu działań w zakresie ochrony ludności<sup>(3)</sup> poprzez wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego instrument gotowości i szybkiego reagowania w poważnych sytuacjach kryzysowych<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Komisja przedstawiła następujące instrumenty (COM(2005) 124 końcowy (06.04.2005)): komunikat ustanawiający program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” na lata 2007 – 2013; decyzja Rady ustanawiająca program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007 – 2013; decyzja Rady ustanawiająca program ogólny „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” (SEC(2005) 436).

<sup>(2)</sup> Decyzja 2001/792/WE, Euratom.

<sup>(3)</sup> Decyzja Rady 1999/847/WE z 9 grudnia.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 113 końcowy / 2005/0052 (CNS) z 06.04.2005 r.

1.3 Warto podkreślić potrzebę zdefiniowania tego, co rozumie się pod pojęciem ochrona ludności, jako że pokrywa się ono często z pojęciem pomocy humanitarnej. Pod tym względem Komisja dokładnie rozróżnia zawartość obu pojęć, skoro ich cele są zbieżne — ratować życie i łagodzić skutki klęski w ciągu pierwszych dni. W tym celu, Komisja ustala, jakie są między nimi różnice. Po pierwsze, ochrona ludności może łagodzić skutki klęsk dotyczących nie tylko ludności, lecz także środowiska naturalnego. Po drugie, przeprowadzana jest za pomocą środków i wyposażenia Państw Członkowskich, nie zaś instytucji humanitarnych czy organizacji pozarządowych (NGO). I wreszcie po trzecie, może być zastosowana zarówno wewnątrz UE, jak i poza Wspólnotą, choć postępowanie przybiera inną postać, jeśli dotyczy państw trzecich<sup>(5)</sup>.

1.4 Konkretną funkcją mechanizmu jest podejmowanie działań na obszarze wspólnotowym, co następuje zawsze na wniosek Państwa Członkowskiego, w którym doszło do klęski. Jednakże należy podkreślić, że działania te rozciągają się na skalę międzynarodową, we współpracy z innymi podmiotami międzynarodowymi, zwłaszcza z Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej — OCHA, z którym ustanowiono pewne procedury operacyjne, a także w oparciu o Czerwony Krzyż oraz działające na miejscu organizacje pozarządowe.

1.5 Zajęcie stanowiska przez UE wobec klęsk, które ostatnio wystąpiły i które, niestety, wydają się nie mieć końca, doprowadziło do zaproponowania przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, na posiedzeniu nadzwyczajnym z 7 stycznia 2005 r., ulepszenia mechanizmu wspólnotowego i rozwinięcia środków szybkiego reagowania w zakresie pomocy. Kilka dni później, 13 stycznia, Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie niedawnego kataklizmu tsunami na Ocenie Indyjskim, w której to wzywa do stworzenia zasobów ludzkich, materialnych i szkoleniowych, dostępnych w razie zaistnienia jakiegokolwiek klęski.

<sup>(5)</sup> Decyzja 2001/792/WE, op.cit., art.6.

1.6 Ramy prawne, które regulują obecnie działania w zakresie ochrony ludności, składają się z dwóch wspomnianych instrumentów: mechanizmu wspólnotowego ochrony ludności oraz programu działań w zakresie ochrony ludności. Pierwszy z nich jest przedmiotem omawianego komunikatu. Operacyjną centralą mechanizmu jest ośrodek monitoringu i informacji (MIC) przy Komisji Europejskiej, działający 24 godziny na dobę. Dysponuje on bazą danych zawierającą informacje na temat krajowych zasobów w zakresie ochrony ludności, a także korzysta z danych pochodzących z wojskowej bazy danych.

## 2. Treść wniosku Komisji

2.1 **Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności.** Ostatnie wydarzenia uświadomiły konieczność usprawnienia mechanizmu ochrony ludności, a także potrzebę lepszej koordynacji między Państwami Członkowskimi oraz pozostałymi podmiotami zaangażowanymi w te kwestie. Komunikat proponuje cztery podejścia mające na celu usprawnienie mechanizmu:

2.1.1 **Zwiększenie stopnia przygotowania** poprzez tworzenie zespołów i przeprowadzanie ćwiczeń w zakresie gotowości. Należy w tym celu po pierwsze oszacować istniejące obecnie zasoby, po drugie ustanowić plan modułowy, który określi serię modułów, które można szybko zastosować, po trzecie zaś przeprowadzić kursy szkoleniowe i wspólne ćwiczenia, które przyczynią się do zwiększenia operacyjności i stworzą wspólną kulturę interwencji.

2.1.2 **Analiza i ocena potrzeb** za pomocą systemu ostrzeżenia, który korzystałby ze środków ośrodka monitoringu i informacji (MIC) i skupiałby wszystkie informacje pozwalające mu interweniować w sposób skoordynowany z innymi podmiotami, zwłaszcza z ONZ. Poprawa oceny potrzeb na miejscu klęski pozwala na ocenę potrzeb w każdym z wypadków, dzięki czemu interwencja będzie skuteczniejsza. Proponuje się powiększenie grupy osób wchodzących w skład ośrodka monitoringu i informacji, a także przegląd standardów i metodologii oceny.

2.1.3 **Zwiększona koordynacja** jest jednym z usprawnień na wielką skalę. Chodzi o koordynowanie sprawniejszego udziału Państw Członkowskich, które umożliwi skoordynowanie pomocy europejskiej oraz lepszą komplementarność i koordynację z ONZ, innymi organizacjami niosącymi pomoc humanitarną oraz z wojskiem. Powinno to usprawnić zdolność planowania operacyjnego w terenie, włączając w to różne służby Komisji.

2.1.4 **Lepsza pomoc dla obywateli UE.** Przykład tsunami pokazał, iż ochrona obywateli europejskich odbywa się poprzez współpracę między ochroną ludności a władzami konsularnymi krajów dotkniętych klęską. Należy wzmocnić współpracę między krajami dotkniętymi klęską a Państwami Członkowskimi.

2.2 Zaproponowanym przez Komisję metodom usprawniającym powinna towarzyszyć rozbudowa zdolności ochrony ludności. W tym celu Rada zwróciła się o przedstawienie wniosków mających na celu rozbudowę obecnych zasobów. Plan działań UE z 31 stycznia 2005 r. wskazuje na najważniejsze aspekty, nad którymi należy pracować.

2.2.1 Po pierwsze, proponuje się **łączenie zasobów w zakresie ochrony ludności** w taki sposób, aby, w wypadku, gdy zasoby i kompetencja poszczególnych krajów nie są wystarczające, można było podjąć środki na skalę europejską w celu większej skuteczności działań.

2.2.2 Wzmocnienie możliwości analitycznych MIC może pozwolić na **aktywniejsze podejście** samego ośrodka, zwłaszcza w zakresie informowania państw trzecich. Konieczne w tym przypadku jest istnienie elastycznych stosunków, które pozwolą na dynamiczne użycie dostępnych zasobów, na prośbę poszkodowanego kraju.

2.2.3 **Moduły awaryjne** spełniają ważną funkcję interwencyjną w razie klęsk na wielką skalę lub na wniosek innego Państwa Członkowskiego lub państwa trzeciego. Stąd tak ważne jest wdrożenie systemu zaproponowanego w tym komunikacie, gdyż możliwe będzie dysponowanie w każdym z krajów kluczowymi modułami, znajdującymi się w ciągłym stanie gotowości do działań w razie interwencji w krajach europejskich lub w innych krajach.

2.2.4 Kolejna kwestia to **wzmacnianie bazy logistycznej** oraz istnienie wystarczających zasobów, które umożliwią ośrodkowi szybkie i skuteczne działanie. Finansowanie kosztów wynajęcia sprzętu do interwencji będzie zapewniane ze środków europejskich<sup>(6)</sup>. Należy przeanalizować kwestię współpracy na tym polu z ONZ w sytuacji, gdy działania dotyczą państw trzecich.

2.2.5 Na koniec należy wspomnieć, iż **koordynacja międzynarodowa** jest jednym z podstawowych elementów szybkiego reagowania na klęski. Mechanizm wspólnotowy dysponuje zasobami, które, skoordynowane z zasobami innych organów, prowadzą do zapewnienia szybszej reakcji. Należy wziąć pod uwagę zarówno agendy ONZ, jak i różne organizacje udzielające pomocy humanitarnej.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zawartość wniosku w sprawie usprawnienia mechanizmu wspólnotowego ochrony ludności. Konieczne jest wzmocnienie i usprawnienie wszystkich środków dostępnych w razie klęski na terytorium UE i poza nim. Zgromadzone poprzez lata doświadczenie pokazuje, że istnieje wiele punktów, które można by ulepszyć, jeśli chodzi o funkcjonowanie ochrony ludności na poziomie wspólnotowym. Naszym zdaniem, należy poczynić zawczasu pewne uwagi, aby urzeczywistnić skuteczność środków zaproponowanych w celu usprawnienia mechanizmu wspólnotowego.

<sup>(6)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady, op.cit., z 06.04.2005 r.

3.2 Konieczne jest przede wszystkim zwiększenie zdolności reagowania UE opartego na krajowych systemach ochrony ludności, w poniższych aspektach:

### 3.2.1 Terytorialne systemy łączności i informacji

3.2.1.1 Należałoby wzmocnić system CECIS<sup>(7)</sup>, poprzez przejście na strukturę opartą na połączeniach satelitarnych z możliwością przekazu obrazu, głosu i danych, zabezpieczoną i połączoną za pośrednictwem MIC<sup>(8)</sup> ze strukturami lub ośrodkami posiadającymi szczegółową wiedzę, aby umożliwić dysponowanie danymi, ekspertami i modelami (na przykład dotyczącymi przewidywanych skutków) odpowiednimi do okoliczności określonej sytuacji kryzysowej. Prostymi przykładami ośrodków aktualizowania map państw trzecich, szacowania szkód lub dopasowywania na bieżąco map do sytuacji po klęskach (na przykład trzęsieniach ziemi i powodziach), które mogą uniemożliwić korzystanie z sieci infrastruktury dla celów przekazywania pomocy, są Europejska Agencja Kosmiczna i Wspólne Centrum Badawcze. Sieć ta opierałaby się na punktach kontaktowych każdego z Państw Członkowskich, które mogłyby wnieść własny wkład w rozwiązanie sytuacji kryzysowej.

3.2.1.2 Przepływ informacji między jednostkami wsparcia UE a MIC powinien być stały, zabezpieczony i wolny od zakłóceń:

- łączność ze strefami dotkniętymi klęską jest w dużym stopniu niewystarczająca albo z powodu zniszczenia infrastruktury (sieci konwencjonalne i przenośne), albo z powodu przeładowania sieci;
- z drugiej strony, nie można odrzucić interwencji rządów, które skłaniają się ku kontroli informacji wychodzących z kraju, w wypadku klęski mającej miejsce na jego terytorium, podobnie jak kontroluje się rozmieszczenie jednostek wsparcia.

3.2.1.3 Oczywistym rozwiązaniem wydaje się być użycie łączności satelitarnej. Doświadczenie istotnie pokazuje, iż:

- jest ona dość odporna na zniszczenia otoczenia (w celu emisji wystarczy walizka i możliwość samodzielnego generowania prądu elektrycznego);
- wykazuje niezawodność w stosunku do kontroli informacyjnych i nadzorowania informacji przez strony trzecie.

3.2.1.4 Bez wątplenia, ma ona ograniczoną zdolność przekazu danych i w niektórych wypadkach jest przesyciona innymi potrzebami lub użytkownikami (na przykład środkami masowego przekazu). Dlatego też należy zapewnić drogą satelitarną wyznaczone, tj. stałe, częstotliwości, które pozwolą na zadowalającą łączność pomiędzy strefami dotkniętymi klęską a MIC, a także między różnymi obszarami działań.

3.2.1.5 Jeśli chodzi o zasięg, wydawać by się mogło, że wystarczyłby ograniczony obszar geograficzny (UE i najbliższe strefy), jednakże rzeczywistość ukazuje, iż należy dążyć do zasięgu na poziomie światowym. Przypadek tsunami pokazuje wyraźnie, że pierwsze rozwiązanie jest niewystarczające: konieczne było objęcie zasięgiem nie tylko łączności z MIC, lecz także łączności między tak odległymi strefami operacyjnymi jak Malediwy, Sri Lanka, Tajlandia oraz Indonezja.

(7) Wspólny system łączności i informacji dla sytuacji kryzysowych.

(8) Ośrodek monitoringu i informacji mechanizmu wspólnotowego.

3.2.1.6 W celu zapewnienia skutecznej łączności konieczne jest więc dysponowanie przez UE satelitarnym systemem transmisji, który byłby wyznaczony (tj. wyłączny), zabezpieczony (niepodatny na zakłócenia), niezawodny i o zasięgu globalnym. System taki musi być w stanie przyjmować łączność za pomocą głosu, danych (faks, poczta elektroniczna oraz obrazy o wysokiej rozdzielczości) i konferencji video.

3.2.1.7 Wspólne Centrum Badawcze, Europejska Agencja Kosmiczna i Komisja (DG ds. społeczeństwa informacyjnego) dysponują wystarczającymi możliwościami w celu sprostania potrzebom wyrażonym przez komitet zarządzający planem działań i wspólnotowym mechanizmem, który podlega DG zajmującej się ochroną ludności (DG ds. środowiska naturalnego).

### 3.2.2 Potrzeba zapewnienia minimalnych środków działania

3.2.2.1 Podczas interwencji zespołów wsparcia:

- zespoły wyposażane są przez Państwa Członkowskie w środki, które zapewnią im wystarczającą niezależność oraz w odpowiednie systemy łączności w terenie;
- koordynacja odbywa się za pośrednictwem koordynatora UE, do którego należą między innymi następujące zadania: koordynowanie różnych zespołów wysyłanych przez Państwa Członkowskie, kontakt z władzami państwa dotkniętego klęską, koordynacja działań z Biurem ONZ ds. Humanitarnych;
- dotychczas UE nie wyposaża koordynatora w żadne środki. Dysponuje on jedynie sprzętem służącym do łączności. Unia powinna zaopatrzyć się w odpowiednie środki i sprzęt w celu ułatwienia pracy koordynatora i jego zespołu pomocniczego; środki te powinny obejmować wszystko — od sprzętu służącego do łączności po namioty — co niezbędne jest tak do koordynacji z pozostałymi zespołami i władzami kraju poszkodowanego, jak i do zagwarantowania skuteczności działań koordynatora w niezadko trudnych warunkach;
- z drugiej strony, to wyposażenie i środki, które powinny być łatwo rozpoznawalne za pomocą symboli UE, będą wskazywać w oczywisty sposób na obecność i zaangażowanie UE na rzecz poszkodowanej ludności. Na terytorium Unii stanowi to przesłanie solidarności wewnątrzterytorialnej, na zewnątrz zaś wzmacnia pozycję UE na scenie międzynarodowej.

3.2.2.2 Podczas udzielania wsparcia Państwom Członkowskim w wypadku sytuacji kryzysowej:

- w określonych przypadkach Państwa Członkowskie nie są w stanie udzielić koniecznego wsparcia z dwóch powodów: państwa, które dysponują koniecznymi środkami i zespołami potrzebują ich do sprostania przewidzianej lub ogłoszonej sytuacji kryzysowej lub ponieważ wyposażenie to używane jest jedynie w pewnych wyjątkowych przypadkach, które nie uzasadniają jego nabycia;

- pożary lasów są typowym przykładem pierwszego z przypadków, gdyż państwa dysponujące sprzętem powietrznym znajdują się w tej samej sytuacji w tym samym czasie i zazwyczaj wysłanie pomocy do innego kraju jest sprawą delikatną, ze względu na niebezpieczeństwo istniejące na własnym terytorium. Solidarność między państwami basenu Morza Śródziemnego w UE jest znaczna i w bardzo poważnych przypadkach środki są zazwyczaj przerzucane na czas z jednej strefy do drugiej;
- przykład poważnych powodzi, kiedy to potrzebne są pompy o dużej przepustowości, należy do drugiego z wymienionych przypadków, gdyż pompy te w większości państw UE nie należą zazwyczaj do wyposażenia zespołów interwencyjnych;
- jeśli chodzi o inne sytuacje związane z terroryzmem w nowej postaci, możliwe jest, że niezbędne będą środki i sprzęt do radzenia sobie z pewnymi wypadkami, które, choć wyjątkowe, nie przestają być potencjalnie poważne;
- z tych powodów Unia będzie musiała być w stanie zaopatrzyć się w środki i sprzęt, na zasadzie własności lub kontraktów, które umożliwią jej wsparcie zdolności reagowania Państw Członkowskich.

### 3.2.3 Centralizacja baz operacyjnych:

3.2.3.1 Obecne struktury mechanizmu opierają się na udostępnianiu na poziomie wspólnotowym niektórych zespołów interwencyjnych, środków i zespołów ds. oceny. Stanowi to postęp w obliczu próżni, która istniała dotychczasowo, nie oznacza jednakże, iż system ten jest całkowicie zadowalający.

3.2.3.2 Rozległość geograficzna Unii i zróżnicowanie zagrożeń, na które jest narażona, otwierają możliwość rozważenia wewnątrz samego mechanizmu struktur wsparcia na poziomie regionalnym, gdzie rozmieszczono by wstępnie niektóre zespoły i środki, dzięki czemu byłyby one dostępne w krótszym czasie i byłyby lepiej dopasowane do charakterystyki zagrożeń w skali regionalnej wewnątrz UE.

3.2.3.3 Środki te mogłyby być sezonowe (przypadek samolotów do gaszenia pożarów lasów) lub stałe.

3.2.3.4 Inną możliwość usprawnienia stanowiłaby dystrybucja przez kraje sąsiadujące ze sobą znacznej ilości środków, które byłyby do dyspozycji wszystkich państw regionu. UE mogłaby na przykład sprzyjać nabywaniu środków dzielonych przez kraje o średnich rozmiarach lub kraje stojące w obliczu wspólnego zagrożenia (powodzie w dorzeczu danej rzeki, trzęsienia ziemi itp.).

### 3.2.4 Utworzenie scentralizowanego organu technicznego działającego 24 godziny na dobę

3.2.4.1 W rzeczywistości MIC, choć jest w gotowości 24 godziny na dobę, nie posiada wystarczających zasobów,

zarówno ludzkich, jak i technicznych, jakie posiadają sztaby antykrzysowe w większości Państw Członkowskich. Komisja powinna zobowiązać się do zmiany tej sytuacji.

3.2.4.2 Obecnie nacisk kładziony przez Komisję ogranicza się do uzyskania określonych środków w zależności od sytuacji kryzysowej, z którą ma się do czynienia. Należy się zastanowić, czy podejście to jest wystarczająco ambitne.

3.2.4.3 MIC, z definicji, nie jest ośrodkiem decydowania ani koordynacji działań operacyjnych w razie sytuacji kryzysowej — podejście to nie ulega wątpliwości. Jednak w wypadku pomocy w podejmowaniu określonych decyzji czy wysłania wsparcia, konieczne jest unikanie improwizowania i dysponowanie zdecydowanym planem postępowania, który w dodatku różnić się będzie w zależności od okoliczności danej sytuacji. Nie podejmuje się takich samych działań na wypadek powodzi, obsunięcia się terenu, wstrząsów sejsmicznych czy wybuchu wulkanu. Różnią się także środki.

3.2.4.4 Dlatego też konieczne jest, aby MIC, obok dysponowania najsolidniejszymi danymi w razie sytuacji kryzysowej (Komisja przewidziała w tym celu kontakty z wyspecjalizowanymi organami wewnątrz Unii i spoza niej), posiadał też z góry określone plany wsparcia, które, biorąc pod uwagę rodzaj sytuacji kryzysowej, jej powagę, kraj, w którym do niej doszło itp., służyłyby do tego, aby skutecznie i szybko zareagować na wyzwanie. Bez wątplenia należałoby włączyć w to dostępne moduły istniejące w każdym z krajów.

3.2.4.5 Należałoby się zastanowić, czy MIC, obok przydzielonej mu funkcji monitorowania, mógłby podjąć się zadania koordynowania organów krajowych, organizacji wyspecjalizowanych w pomocy humanitarnej, a zwłaszcza ochotników przychodzących z pomocą w razie jakiegokolwiek klęski. Koordynacja jest niezbędnym zadaniem, które wykonywać powinny podmioty dysponujące wszelkimi informacjami oraz odpowiednimi środkami.

### 3.2.5 Szkolenia zespołów interwencyjnych

3.2.5.1 Nie ulega wątpliwości, że wstępnie wybrane przez Państwa Członkowskie zespoły wiedzą, jak się zachować w obliczu sytuacji kryzysowej. Obecny program szkoleń daje dobre rezultaty, jeśli chodzi o zdolność wspólnego działania. Należałoby zwiększyć ilość kursów i pomyśleć o przeprowadzaniu ich w innych językach niż angielski, biorąc pod uwagę działania w krajach kulturowo bliskich innym językom, np. francuskiemu czy hiszpańskiemu.

3.2.5.2 Stworzone wstępne plany wsparcia powinny być znane zespołom interwencyjnym, dlatego też należy włączyć je w programy szkoleń.

3.2.5.3 Należy rozważyć możliwość zastosowania nowych technik nauczania na odległość podczas prowadzenia nowych kursów.

#### 4. Uwagi szczegółowe dotyczące wniosku Komisji

4.1 Omawiany wniosek bez wątpienia stanowi pozytywną inicjatywę, lecz można go ulepszyć, mając na uwadze, że mechanizm jest przede wszystkim instrumentem do użytku wewnątrz Unii i w związku z tym jest obecnie jednym z instrumentów (żeby nie powiedzieć: głównym instrumentem) solidarności międzyregionalnej.

4.2 Dlatego też Unia nie powinna żałować środków w celu zapewnienia jak najszybszej i najskuteczniejszej reakcji w obliczu różnych rodzajów sytuacji kryzysowych. W tym celu niezbędne są z góry określone sposoby postępowania lub plany wsparcia, które należy przetestować symulując sytuacje zagrożenia i zmodyfikować wraz z nabywaniem doświadczenia podczas ćwiczeń lub w sytuacjach rzeczywistych.

4.3 W ramach planów trzeba dysponować środkami łączności, aktualnymi mapami i odpowiednimi środkami, aby zapewnić zadowalającą koordynację. Środki te muszą być także własnością Unii. Europejskie plany interwencji stanowiąc będą wyznacznik na skalę międzynarodową, który wzmocni wizerunek i wpływ Unii na poziomie międzynarodowym.

4.4 Z drugiej strony, opinia zespołów ds. oceny oraz koordynatorów unijnych powinna zostać uwzględniona w kwestiach odbudowy stref poszkodowanych i na temat ewentualnych późniejszych planów działań.

4.5 EKES uważa, że wszystkie działania podejmowane przez wspólnotowy mechanizm powinny dysponować wystarczającymi funduszami budżetowymi zapewniającymi istnienie zarówno niezbędnego personelu technicznego, jak i własnych środków, które usprawnią interwencję europejską i zwiększą jej widoczność, zwłaszcza w przypadku klęsk poza terytorium UE. Szczególny nacisk należy tu położyć na dysponowanie środkami transportu umożliwiającymi szybką reakcję, która zminimalizowałaby skutki klęski.

4.6 W wypadku interwencji w państwach trzecich należy rozważyć interwencje w ramach mechanizmu jako integralną część polityki zewnętrznej Unii. Powinno się je traktować z uwagą, na jaką zasługują, jako wyraz bezpośredniej solidarności UE z krajami dotkniętymi klęskami.

#### 5. Wnioski

5.1 EKES popiera komunikat Komisji *Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności*, jednakże uważa, że niektóre konkretne aspekty można by ulepszyć. Wskazuje także, że niektóre z uwag są rezultatem oceny dokonanej przez przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, którzy zasiadają w Komitecie.

5.2 Mając na uwadze konieczność obowiązkowego stosowania się do zaproponowanych środków, za punkt wyjścia należy wziąć odpowiedni instrument prawny. Uważamy, że rozporządzenie<sup>(9)</sup> jest takim instrumentem, pełniącym funkcję harmonizującą i obligującą we wszystkich Państwach Członkowskich UE.

5.3 Inną kwestią, którą należy podkreślić, są środki budżetowe przeznaczone na wspólnotowy mechanizm, który powinien dysponować funduszami wystarczającymi na pokrycie zwiększonego zatrudnienia oraz zakup środków własnych. Poza tym, pomimo że w komunikacie nie sprecyzowano pomocy finansowej przyznanej Państwom Członkowskim, w nowym wniosku dotyczącym Funduszu Solidarności<sup>(10)</sup> należy uwzględnić, i włączyć do niego, wszystkie rodzaje klęsk naturalnych, w tym susze.

5.4 Jeśli chodzi o usprawnienia zaproponowane przez Komitet i przedstawione w niniejszej opinii, należałoby szczególnie podkreślić następujące punkty:

- stworzenie systemu łączności satelitarnej,
- wyposażenie mechanizmu we własne zespoły wsparcia,
- identyfikacja osób i zespołów z UE, zwłaszcza w przypadku działań poza terytorium Wspólnoty,
- regionalizacja baz operacyjnych i koordynacja między nimi,
- szkolenia techniczne zespołów, z uwzględnieniem kwestii językowych.

5.5 EKES, jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego, pragnąłby publicznie wyrazić swoje poparcie dla ochotników, którzy pracują w miejscach dotkniętych klęskami, bez wynagrodzenia i często w pełnym wymiarze. Stanowi to dowód solidarności, lecz także niezbędny wkład w aktywne likwidowanie szkód wyrządzonych zarówno ludziom, jak i dobrom materialnym w strefach dotkniętych klęskami.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(9)</sup> Na przykład, powstał wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument szybkiego reagowania i gotowości na poważne katastrofy, COM (2005)113 końcowy z 06.04.2005 r.

<sup>(10)</sup> Przyjęty 6 kwietnia 2005 r., COM(2005) 108 końcowy.



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spółki mieszane we wspólnotowym sektorze rybołówstwa. Sytuacja obecna i perspektywy na przyszłość”

(2006/C 65/09)

Dnia 14 lipca 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie: „*Spółki mieszane we wspólnotowym sektorze rybołówstwa. Sytuacja obecna i perspektywy na przyszłość*”.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 9 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 122 głosami, przy 10 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

### 1. Wprowadzenie

1.1 Wspólna Polityka Rybołówstwa (WPRyb) traktuje po raz pierwszy spółki mieszane jako narzędzie polityki strukturalnej w rozporządzeniu nr 3944/90. Są tam one zdefiniowane jako spółki prawa prywatnego złożone z jednego lub wielu armatorów wspólnotowych i jednego lub wielu partnerów z kraju trzeciego, z którym Wspólnota utrzymuje stosunki, związanych umową o założeniu spółki mieszanej celem prowadzenia eksportu lub korzystania z morskich zasobów połowowych należących do tych krajów trzecich lub znajdujących się w ich jurysdykcji, z założeniem priorytetowego zaopatrzenia rynku wspólnotowego<sup>(1)</sup>. W latach 90-tych WPRyb znacznie się rozwinęła w stosunku do poprzedniego okresu. Spopularyzował się termin „Niebieska Europa” („Blue Europe”), który dziś powraca, w ramach szerszej wizji, w debatach zainicjowanych w celu opracowania wspólnej polityki morskiej.

1.2 Podczas gdy WPRyb rozwijała się, nie uległo zmianie cytowane wyżej pojęcie spółek mieszanych. Oznacza to, że były one traktowane ściśle jako narzędzie polityki strukturalnej w sektorze rybołówstwa. Stanowiły one alternatywę wobec złomowania statku lub jego ostatecznego wywozu, jak można to stwierdzić na podstawie odnośnych artykułów rozporządzeń, o których mowa w punkcie 2.1.2 niniejszej opinii. Tym samym, stosowane przepisy prawne skupiały się na kontroli czysto finansowej.

1.3 Jednakże rybackie spółki mieszane są czymś o wiele ważniejszym niż tylko narzędziem polityki strukturalnej w sektorze rybołówstwa — są środkiem pozwalającym na realizację wielu celów wyraźnie wyznaczonych w różnych istniejących dokumentach i przepisach Unii Europejskiej, od zaopatrzenia rynków do polityki współpracy, poprzez polityki zatrudnienia i rozwoju regionalnego, promowanie odpowiedzialnego rybołówstwa, aktywność Unii Europejskiej w różnych regionalnych organizacjach rybackich i, ogólnie, obecność kapitału i wykwalifikowanych pracowników w projektach inwestycyjnych na zasadach rozwoju zrównoważonego w różnych krajach i na wielu rynkach.

<sup>(1)</sup> art.21a rozporządzenia nr 3944/90.

1.4 Podczas reformy WPRyb w oczywisty sposób ostatecznie zrezygnowano z koncepcji tych spółek jako instrumentu polityki strukturalnej. Równocześnie jednak, jak widać poniżej, reforma ta doprowadziła do praktycznie zupełnego braku uregulowań prawnych dotyczących spółek mieszanych w kontekście kompetencji własnych i polityk Unii Europejskiej.

1.5 Ponadto Komitet, w swoich opiniach tworzonych na wniosek Komisji, zawsze podkreślał konieczność dopasowania rybackich spółek mieszanych do nowej Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Twierdził tak w swojej opinii, wydanej w trakcie rozpatrywania tej polityki, w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wdrażania reformy WPRyb<sup>(2)</sup>. Powtórzył to stanowisko w opinii w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa<sup>(3)</sup>, odnoszącej się do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie tego funduszu<sup>(4)</sup>, a także publicznie przedstawił je Komisarzowi ds. rybołówstwa i gospodarki morskiej podczas jego udziału w posiedzeniu sekcji NAT 16 czerwca 2005 r.; komisarz zgodził się przyjąć je do rozpatrzenia.

1.6 Celem niniejszej opinii jest potwierdzenie i pogłębienie stanowiska EKES-u, z jednoczesnym wniesieniem elementów przemawiających za zmianą koncepcji w odniesieniu do racji bytu spółek mieszanych i, tym samym, zmianą przepisów ich dotyczących w oparciu o dokumenty oficjalne i sytuacje w nich omawiane.

1.7 Należy się spodziewać, że po ewentualnym przyjęciu proponowanej zmiany podejścia niezbędne będą wysiłki, by tego typu spółki zostały w pełni uznane za całą ich specyfiką; stanowią one bowiem szczególnie i jedyne w swym rodzaju rozwiązanie w dziedzinie handlu międzynarodowego, otwierające przed Unią Europejską oryginalne możliwości działania w stosunkach międzynarodowych.

<sup>(2)</sup> (Dz. U. C 85 z 8.4.2003 r.).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 267 z 27.10.2005 (punkty 3.5.1.1.2.1 oraz 5.5, drugi tiret).

<sup>(4)</sup> COM(2004) 497 wersja ostateczna – 2004/0169 (CNS).

## 2. Uwagi ogólne

### 2.1 Miejsce spółek mieszanych w prawie Unii Europejskiej

2.1.1 Rybackie spółki mieszane zostały włączone do prawa wspólnotowego rozporządzeniem Rady nr 3944/90, zmieniającym rozporządzenie Rady nr 4028/86, jako narzędzie ograniczenia zdolności połowowych floty wspólnotowej przy jednoczesnym zapewnieniu zaopatrzenia rynku wspólnotowego, z uwzględnieniem ograniczonych zasobów wód wspólnotowych i zakazu dostępu do wyłącznych stref ekonomicznych krajów trzecich. Podejście to wyraża się w czterech punktach: ograniczenie nadmiernej zdolności połowowej, gwarancja zaopatrzenia, częściowe utrzymanie zatrudnienia i wdrożenie umów politycznych i handlowych zawartych z krajami trzecimi<sup>(5)</sup>. Celem wprowadzenia w życie wspomnianych środków, przyjęte zostało rozporządzenie Komisji nr 1956/1991<sup>(6)</sup>.

2.1.2 Po przyjęciu rozporządzeń Rady (EWG) nr 2080/93<sup>(7)</sup> i 3699/93<sup>(8)</sup> zarządzanie finansowaniem rybackich spółek mieszanych zostało włączone do Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa. Zgodnie z zasadą pomocniczości Państwa Członkowskie stały się odpowiedzialne za wybór projektów, zarządzanie nimi i ich kontrolę, a także za wypłacanie subwencji. Subwencje te wstępnie równały się premii za złomowanie lub eksport statku, a ostatecznie stanowiły 80 % premii przyznawanej w przypadku złomowania. Wynika stąd, że armator wspólnotowy miał podstawy, by sądzić, że różnica w wysokości subwencji między złomowaniem a eksportem przeznaczonym dla spółek mieszanych wynika z utrzymania korzystnej więzi między nową spółką mieszaną, która nabywa statek lub statki, a Unią Europejską. Zasady te zostały utrzymane w rozporządzeniu Rady nr 2468/98 z 3 listopada 1998 r.<sup>(9)</sup>, zmieniającym rozporządzenie nr 3699/93 oraz w rozporządzeniu Rady nr 2792/1999 z 17 grudnia 1999 r.<sup>(10)</sup>, przy czym zauważyć należy, że to ostatnie uprościło pojęcie spółki mieszanej, określanej jako „przedsiębiorstwo handlowe z udziałem jednego bądź więcej partnerów, którzy są obywatelami państwa trzeciego, w którym zarejestrowany jest statek rybacki”<sup>(11)</sup>.

### 2.2 Kontekst

2.2.1 Zielona księga w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rybołówstwa<sup>(12)</sup> stwierdziła, z jednej strony, nadmierny potencjał połowowy floty Unii Europejskiej, a z drugiej strony, globalizację sektora rybołówstwa i uprawnione dążenie wielu krajów rozwijających się do rozbudowy własnego przemysłu w

tej dziedzinie. Te trzy elementy, w połączeniu ze znacznymi nakładami inwestycyjnymi koniecznymi w rybołówstwie (flota, porty, chłodnie, fabryki itp.) — o czym mówi również Zielona księga — powinny wywołać dyskusję poświęconą roli spółek mieszanych wykraczającą swym zakresem poza stan odzwierciedlany w istniejących w owym czasie oficjalnych dokumentach<sup>(13)</sup>.

2.2.1.1 Spółki mieszane są wektorem obecności i inwestycji UE w rozwój rybołówstwa w krajach rozwijających się, co pozwala na pełne ukształtowanie się lub rozwój tego sektora gospodarczego w danym kraju. Zaopatrywanie wspomnianych spółek w statki rybackie ma znaczenie nie tylko dla samych połowów, ale ułatwia również rozwój sektora portowego, różnych usług (naprawa, budowa, zaopatrzenie, przechowywanie, przeładunek, obsługa załogi, podróże itp.), zapewnienie utrzymania „łańcucha chłodniczego” (wymagane w normach bezpieczeństwa żywności samej Unii i związane z inwestycjami w kosztowne instalacje chłodnicze), spełnianie norm sanitarnych dla produktów żywnościowych i wreszcie powstanie przemysłu przetwórczego.

2.2.1.1.1 Oprócz utrzymania zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników europejskich wśród członków załóg wyższej i średniej rangi wielu statków, spółki te pozwalają również na utworzenie licznych miejsc pracy na statkach i w przedsiębiorstwach usługowych powstających wokół tej działalności. Stanowiska te mogą stać się godnym rozwiązaniem, jeśli chodzi o warunki pracy i dochody, dla lokalnych rybaków, którzy w przeciwnym razie musieliby pracować przy połowach metodami tradycyjnymi, często mało skutecznymi i szkodliwymi dla lokalnych zasobów z uwagi na brak bądź niedostateczność mechanizmów kontroli, konserwacji, zbytu, itp.

2.2.1.2 Tworzenie lokalnego bogactwa i eksport złowionych ryb, przetworzonych lub nie, prowadzi z kolei do powstania międzynarodowych łańcuchów wartości dodanej, w których podział korzyści odbywa się w sposób bardziej sprawiedliwy, oraz przekłada się na wzrost — w postępie geometrycznym — produktu krajowego brutto i dochodu na głowę mieszkańca generowanego przez rybołówstwo w danym kraju. Pozwala to na stopniowe uprzemysłowienie sektora tam, gdzie wcześniej istniało tylko rybołówstwo przybrzeżne i gdzie warunki sanitarne i handlowe były niewystarczające.

2.2.1.3 Przedsiębiorstwa mieszane zostały zobowiązane do zaopatrywania w pierwszym rzędzie rynków europejskich, co zabezpiecza realizowanie i utrzymanie inwestycji poczynionych przez armatorów i przedsiębiorców, Państwa Członkowskie i samą Unię Europejską (poprzez subwencje). Pozwala to też na zaopatrzenie deficytowego rynku wspólnotowego, na którym wzrasta spożycie ryb, zgodnie z zaleceniami zdrowego i urozmaiconego żywienia, jakie są systematycznie adresowane do ludności europejskiej tak ze strony instancji naukowych, jak i władz publicznych. Poza tym dostawy te odbywać się muszą ze ścisłym poszanowaniem przepisów Unii Europejskiej dotyczących żywności.

<sup>(5)</sup> Etude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche (*Analiza bilansu spółek mieszanych w kontekście działań strukturalnych w dziedzinie rybołówstwa*), COFREPECHE 16.6.2000 r. ([http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/liste\\_publ/bilansm.pdf](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_publ/bilansm.pdf)).

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1956/91 z 21 czerwca 1991 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 4028/86 odnośnie środków wsparcia dla tworzenia spółek mieszanych — Dz.U. L 181 z 8.7.1991 r., str. 1 - 28.

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 193 z 31.7.1993 r., str. 1.

<sup>(8)</sup> Dz.U. L 346 z 31.12.1993 r., str. 1.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 312 z 20.11.1998 r., str. 19.

<sup>(10)</sup> Dz.U. L 337 z 30.12.1999 r., str. 10.

<sup>(11)</sup> Art. 8 ust. 1, drugi akapit rozporządzenia Rady nr 2792/1999 z 17 grudnia 1999 r.

<sup>(12)</sup> COM(2001) 135 końcowy z 20.3.2001 r.

<sup>(13)</sup> Komunikat Komisji „Zintegrowane ramy umów o współpracy połowowej z krajami trzecimi” (COM(2002) 637 wersja ostateczna.) z 23.12.2002 r., s. 7 oraz przypis nr 15.

2.2.1.4 Działalność przedsiębiorstw mieszanych na obszarach uzależnionych od rybołówstwa w samej Unii Europejskiej pozwala na utrzymanie zatrudnienia w rybołówstwie ogólnie, dzięki utrzymaniu działalności centrów technicznych i handlowych tych przedsiębiorstw w Europie oraz miejsc pracy, jakie generuje przemysł pomocniczy, czy to bezpośrednio — kiedy wielkie statki wracają do europejskich portów macierzystych na przeglądy co cztery lata — lub pośrednio, poprzez tworzenie sieci usług *know how* w powiązaniu z lokalnymi przedsiębiorstwami usługowymi, o których była wyżej mowa.

2.2.1.5 Zachowując więź prawną ze spółkami rybackimi zarejestrowanymi w ich krajach macierzystych, przedsiębiorstwa mieszane pozwalają Unii Europejskiej na uzyskanie rzetelnych danych pochodzących z monitoringu i kontroli połowów na wodach krajów trzecich i na wodach międzynarodowych. Unia Europejska może dzięki temu odgrywać pierwszoplanową rolę w regionalnych organizacjach rybackich, utworzonych lub znajdujących się pod patronatem FAO — organizacji Narodów Zjednoczonych dysponującej w tej dziedzinie odpowiednimi kompetencjami<sup>(14)</sup>. Dzieje się tak dlatego, że na potrzeby kontroli finansowej dokonywanej przez Komisję, Państwa Członkowskie i Trybunał Obrachunkowy, spółki mieszane muszą przekazywać Państwom Członkowskim co pół roku dane o swoich połowach.

2.2.1.6 Spółki te umożliwiają też utrzymanie interesów Unii Europejskiej na wodach i łowiskach międzynarodowych z poszanowaniem wymogów — gwarantowanych rozporządzeniami wspólnotowymi — odnośnie odpowiedzialnej eksploatacji, zachowania zasobów i zarządzania nimi, bezpieczeństwa na pokładzie statków, kontroli, bezpieczeństwa żywności na wszystkich etapach przetwórstwa itp. W ten sposób można by wyeliminować lub ograniczyć zgubne skutki działalności niewspólnotowych flot rybackich, które nie przyczyniają się do rozwoju rybołówstwa i przemysłu w krajach trzecich, nie zapewniają odpowiedniej jakości ryb i produktów przeznaczonych dla Unii Europejskiej i nie pozwalają na odpowiednią kontrolę zasobów.

2.2.1.7 Dzięki nim wreszcie Unia Europejska może przyczynić się w skuteczny i trwały sposób do rozwoju lokalnego przemysłu rybnego w krajach, z którymi zawarła umowy w tej dziedzinie i w których działają spółki mieszane lub spółki tych krajów trzecich kontrolowane przez przedsiębiorców europejskich. Przemysł ten przynosi zyski tak krajom trzecim, jak i Unii Europejskiej, pozwalając na stałe zaopatrzenie w produkty morskie.

2.2.2 Żaden z powyższych aspektów nie znalazł odzwierciedlenia, choćby w sposób pośredni, w wielokrotnie cytowanej Zielonej księdze, ani w punkcie 3.9, poświęconym wymiarowi międzynarodowemu WPRyb<sup>(15)</sup>, ani w punkcie 5.8 mówiącym o stosunkach zewnętrznych<sup>(16)</sup>. Ani razu nie mówi się tam o spółkach mieszanych jako skutecznym narzędziu stosowania zasad polityki rybołówstwa wyłożonych w te samej Zielonej księdze, chociaż spółki te przed rokiem 2002 były szeroko uwzględniane w przepisach wspólnotowych, jak już zwracano na to uwagę w niniejszej opinii.

2.2.3 Praktycznie całkowite wyeliminowanie spółek mieszanych z nowej WPRyb wynika z faktu, że ostatni zlecony przez Komisję raport zawierający pełne dane na ten temat pochodzi z roku 2001 i nie wyróżnia statków przypisanych do spółek mieszanych<sup>(17)</sup>. Istnieje również wcześniejszy raport szczegółowy poświęcony analizie bilansu spółek mieszanych w kontekście działań strukturalnych w dziedzinie rybołówstwa (*„Etude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche”*) z 16 czerwca 2000 r. Wspomniane dokumenty stwierdzają istnienie ok. 300 przedsiębiorstw mieszanych liczących w sumie ok. 600 statków. Przedsiębiorstwa te znalazły się poza zakresem wspólnotowych przepisów w dziedzinie rybołówstwa, w sytuacji prawnej próżni, przekształcając się w przedsiębiorstwa zagraniczne z udziałowcami wspólnotowymi, które mają wobec UE obowiązek zaopatrzenia priorytetowego i obowiązek okresowej sprawozdawczości. Nie mają one innego zabezpieczenia jak tylko możliwość odwołania się do umów dwustronnych o wzajemnej ochronie inwestycji między ich macierzystymi Państwami Członkowskimi a krajami trzecimi, w których działają.

## 2.3 Sytuacja obecna

2.3.1 Podczas realizacji prac, które doprowadziły do ostatecznego zredagowania wspomnianej wcześniej Zielonej księgi, przyjęto rozporządzenie Rady (WE) nr 1263/1999 z 21 czerwca 1999 r. w sprawie Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa<sup>(18)</sup> i rozporządzenie Rady (WE) nr 2792/1999 z 17 grudnia 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady i warunki dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa<sup>(19)</sup>. Rozporządzenia te utrzymywały podstawy istnienia rybackich spółek mieszanych, w ramach Instrumentu Finansowej Orientacji Rybołówstwa (IFOR), aż do zakończenia okresu ich ważności, tj. do 31 grudnia 2006 r.

2.3.2 Jednakże, od 31 grudnia 2004 r. przedsiębiorstwa mieszane są praktycznie wykluczone z polityki strukturalnej Unii Europejskiej w sektorze rybołówstwa za sprawą rozporządzenia Rady (WE) nr 2369/2002 z 20 grudnia 2002 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2792/1999 ustanawiające szczegółowe zasady i warunki dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa<sup>(20)</sup>. Przedsiębiorstwa mieszane nadal podlegają prawu wspólnotowemu, gdyż muszą wypełniać normy stosowane w chwili ich powstania, nie podlegają jednak odrębnym przepisom w perspektywie średnio- i długoterminowej.

2.3.3 Zasada, na której opiera się likwidacja pomocy dla przedsiębiorstw mieszanych oraz jakiegokolwiek odniesienia prawnego do nich, jest zawarta w 5. motywie ostatniego z wymienionych rozporządzeń, zgodnie z którym Instrument Finansowej Orientacji Rybołówstwa powinien się skupić na ograniczeniu potencjału połowowego poprzez złomowanie statków. Proste ograniczenie zdolności połowowych jest tylko jednym z wielu celów polityki wspólnotowej, których odpowiednim nośnikiem były i mogą być nadal spółki mieszane, jak zostanie to dalej wykazane.

<sup>(17)</sup> „European Distant Water Fishing Fleet - some principles and some data”, kwiecień 2001 r., dokument dostępny w wersji francuskiej i angielskiej na stronach internetowych Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa Komisji Europejskiej.

<sup>(18)</sup> Dz.U. L 161 z 26.6.1999 r.

<sup>(19)</sup> Dz.U. L 337 z 30.12.1999 r., str. 10.

<sup>(20)</sup> Dz.U. L 258 z 31.12.2002 r., str. 49.

<sup>(14)</sup> <http://www.fao.org/fi/default.asp>.

<sup>(15)</sup> str. 19.

<sup>(16)</sup> str. 38 – 42.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Stosowność zachowania odrębnej polityki w odniesieniu do spółek mieszanych w sektorze rybołówstwa w ramach WP Ryb

3.1.1 Pomimo ich usunięcia z obowiązujących przepisów, spółki mieszane wpisują się w logikę ekonomiczną szczególnie odpowiednią w kontekście gospodarki globalnej. Polega ona z jednej strony na obniżeniu kosztów, gdyż z reguły są one mniejsze w krajach trzecich niż w Państwach Członkowskich, a z drugiej na transferze technologii, wytwarzaniu i podziale wartości dodanej, dostępie do zasobów i zaopatrzeniu rynków.

3.1.2 Poza tym spółki mieszane pozwalają na częściowe utrzymanie zatrudnienia — tak na morzu, jak i na lądzie — na obszarach Unii Europejskiej uzależnionych od rybołówstwa oraz na tworzenie miejsc pracy wymagających wyższych kwalifikacji w państwach trzecich, a także na kształcenie i doskonalenie zawodowe pracowników w krajach, w których działają.

3.1.3 Spółki mieszane zostały włączone do zbioru przepisów wspólnotowych, a ściślej do polityki strukturalnej w dziedzinie rybołówstwa, w 1990 r., a więc piętnaście lat temu, i były jej użytecznym narzędziem przez cały ten okres. Niestosowne pominięcie ich w nowej WPRyb proponowanej przez Komisję i ich usunięcie z obowiązujących przepisów z dniem 1 stycznia 2005 r. powoduje utratę wsparcia wspólnotowego dla wartościowego narzędzia współpracy gospodarczej Unii Europejskiej z krajami trzecimi, najczęściej rozwijającymi się. Dodatkowo może to stanowić złamanie zasady zaufania, która powinna być naczelną zasadą w stosunkach między podmiotami europejskimi a instytucjami unijnymi.

3.1.4 Spółki mieszane mogą i powinny być traktowane jako odrębny aspekt umów wielo- i dwustronnych o współpracy z krajami trzecimi. Należy określić konkretne zasady uwzględniające ich specyficzny charakter tak z punktu widzenia samego rybołówstwa, jak i z perspektywy promocji i ochrony zewnętrznych inwestycji europejskich oraz cel, rynku pracy, podatków, itp.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

3.1.5 Chociaż spółki mieszane mogłyby, według obecnie obowiązującego prawodawstwa, zaliczać się do „umów partnerstwa”, jak dotąd nie zaobserwowano żadnych znaczących skutków praktycznych. Dlatego też potrzeba jednej regulacji, która koordynowałaby kompetencje w tej dziedzinie rozproszone wewnątrz Komisji (w trzech Dyrekcjach Generalnych: ds. Rozwoju, ds. Współpracy i ds. Rybołówstwa) i wyjaśniała przedsiębiorcom i innym zainteresowanym podmiotom z branży, jakie sposoby działania dostępne są w ramach takich umów i wszelkich innych istniejących instrumentów, aby osiągnąć wspomniane już praktyczne skutki.

### 4. Wnioski

4.1 Komitet uważa za stosowne, by w ramach przeglądu WPRyb i zgodnie z konkluzjami Rady z 19 lipca 2004 r. <sup>(21)</sup> uznano, że spółki mieszane, które przestały być narzędziem regulacji strukturalnej potencjału połowowego floty, zastępującym złomowanie statków rybackich, powinny być definiowane jako czynnik zaopatrzenia rynków i element całościowych działań sektorowych, którym dysponuje Unia Europejska w ramach swych własnych kompetencji oraz zobowiązań globalnych i regionalnych oraz umów dwustronnych, w celu właściwego prowadzenia polityki rybołówstwa UE w harmonii z zasadami FAO i WTO, z należytą dbałością, by nie doszło do zwiększenia potencjału połowowego, które mogłyby prowadzić do nadmiernej eksploatacji zasobów rybnych.

4.2 Komitet uważa za konieczne:

4.2.1 Przeprowadzenie przez Komisję dokładnej i aktualnej oceny rzeczywistej sytuacji rybackich spółek mieszanych i ich potencjału oraz udostępnienie wniosków z tej oceny pozostałym instytucjom unijnym i zainteresowanym sektorom.

4.2.2 Wprowadzenie do obowiązujących przepisów wspólnotowych norm i mechanizmów zapewniających spółkom mieszanym stabilne i odrębne ramy działania w długoterminowej perspektywie, które uwzględniałyby specyfikę tej działalności i jej korzystne skutki z punktu widzenia zarządzania zasobami morskimi, zaopatrzenia rynków, tworzenia miejsc pracy w strefach uzależnionych od rybołówstwa, tworzenia wartości dodanej, współpracy i wymiany międzynarodowej.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(21)</sup> Zob. dokument nr 11234/2/04 Rev 2 (Presse 221) dostępny pod adresem: [www.consilium.eu.int](http://www.consilium.eu.int).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustalającego wspólnotową skalę klasyfikacji tusz dorosłego bydła**

COM(2005) 402 wersja ostateczna — 2005/0171 CNS

(2006/C 65/10)

Dnia 7 października 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Frank ALLEN**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 127 głosami za, przy 5 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Celem niniejszego wniosku jest skodyfikowanie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1208/81 z dnia 28 kwietnia 1981 r. ustalającego wspólnotową skalę klasyfikacji tusz dorosłego bydła <sup>(1)</sup>. Nowe rozporządzenie zastąpi włączone do niego akty <sup>(2)</sup>; niniejszy wniosek całkowicie zachowuje treść kodyfikowanych aktów, zbiera je więc jedynie razem, dokonując tylko takich formalnych zmian, jakie wynikają z samego zadania kodyfikacji.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet uważa za bardzo przydatne zintegrowanie wszystkich tekstów prawnych w jedno rozporządzenie. W

kontekście Europy obywateli, Komitet, podobnie jak Komisja, przywiązuje ogromną wagę do upraszczania i precyzowania prawa wspólnotowego, tak aby uczynić je bardziej przejrzystym i dostępniejszym dla zwykłych obywateli, dając im tym samym nowe możliwości i szansę wykorzystania szczególnych uprawnień, jakie prawo to im przyznaje.

2.2 Upewniono się, iż taka kompilacja przepisów nie zawiera żadnych zmian treści, służąc jedynie prezentacji prawa wspólnotowego w sposób jasny i przejrzysty. Komitet wyraża swoje pełne poparcie dla tego celu i w świetle tychże zapewnień z zadowoleniem przyjmuje przedłożony wniosek.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> Przygotowane zgodnie z komunikatem Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Kodyfikacja Acquis communautaire, COM(2001) 645 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Zob. załącznik III do niniejszego wniosku.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli parków technologicznych w przemianach przemysłowych w nowych państwach członkowskich UE

(2006/C 65/11)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił sporządzić opinię w sprawie roli parków technologicznych w przemianach przemysłowych w nowych państwach członkowskich UE.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 23 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Janós TÓTH**, współsprawozdawcą **Jiří KUBÍČEK**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Podczas sesji w marcu 2005 r., Rada Europejska zdecydowała ożywić strategię lizbońską, przesuwając jej akcent na wzrost i zatrudnienie.

1.2 W zaleceniu nr 10667/05 z czerwca 2005 r. Rada, w ramach zintegrowanych wytycznych, sformułowała propozycje dotyczące ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej (OWPG) na lata 2005-2008.

1.3 Ósma wytyczna OWPG wzywa do wspierania wszelkich form innowacyjności w państwach członkowskich. EKES wykazuje w niniejszej opinii, że spośród proponowanych w tym celu środków, opisywane w niej parki spełniają wszystkie warunki nałożone przez Radę i mogą być uważane za „bieguny innowacyjności”, przedstawiane jako drugi środek promowania innowacji. Wydaje się, że we wszystkich państwach członkowskich parki te łączą wyższe uczelnie i inne instytuty badawcze z jednej strony, a przedsiębiorstwa z drugiej oraz integrują poziom lokalny i regionalny, przyczyniając się w ten sposób do niwelowania różnic w rozwoju technologicznym pomiędzy regionami.

1.4 EKES podkreśla również, że już obecnie parki, o których mowa w niniejszej opinii, w dużej mierze przyczyniają się do realizacji celu dziesiątej wytycznej OWPG. Ich funkcje statutowe wpłatają się w tkankę przemysłową, która zdaniem Rady jest niezbędna na terenie Europy, a ich wyjątkowa konkurencyjność wzmacnia przemysłowe podstawy Unii.

1.5 Parki w nowych państwach członkowskich UE organizowane są według podobnych zasad jak instytucje tego typu w piętnastu starych państwach UE czy innych miejscach na świecie. Inne są tylko nazwy: terminy najczęściej pojawiające się w sformułowaniach prawnych to park przemysłowy, park naukowy, park technologiczny, technopolis, park badawczy, park biznesu, centrum innowacji i inkubator technologiczny. Cele są jednak wszędzie jednakowe. Park jest polem interakcji pomiędzy nauką i technologiami z jednej strony, a rozwojem gospodarczym z drugiej strony. Kumuluje synergię płynącą ze

współpracy pomiędzy instytucjami i przedsiębiorstwami, starając się uprościć dostęp do rynku; poza tym dostarcza wysoko zaawansowanych, specjalistycznych usług, koncentrując się na inkubacji przedsiębiorstw, działaniach typu *spin-off* i tworzeniu sieci kontaktów.

1.6 Dwa przyszłe państwa członkowskie, które rozpoczęły negocjacje akcesyjne z UE, Bułgaria i Rumunia, wydały ustawy w kwestii parków przemysłowych i technologicznych.

1.7 Parki tworzą ramy ułatwiające innowacyjność i wspierające rozwój terytorialny. Ich działalność obejmuje zazwyczaj inkubację przedsiębiorstw, promocję transferu technologii i programy sprzyjające inwestorom nieformalnym („aniołom biznesu”); stwarzają również wyjątkową okazję przygotowania i przeprowadzenia transakcji z udziałem kapitału wysokiego ryzyka. Parki uczestniczą również w istotnym stopniu w tworzeniu, inicjowaniu i wprowadzaniu identycznych lub podobnych programów wspólnotowych; są wydajnymi partnerami, zdolnymi do funkcjonowania sieciowego.

1.8 Tworzeniu i rozwojowi parków w dziesięciu nowych państwach członkowskich towarzyszy najczęściej praktyczne zastosowanie zasad poszanowania środowiska. W przypadku nowo budowanych instalacji, zastosowanie tych zasad jest z góry gwarantowane poprzez przestrzeganie rygorystycznych przepisów ochrony środowiska wprowadzonych w wyniku harmonizacji, stanowiącej jeden ze wstępnych warunków przystąpienia do UE. W przypadku zakładania parku w wyniku reorganizacji lub przemian przemysłowych, jego otwarcie stanowi najczęściej pierwszy krok ku wprowadzaniu rozwiązań przyjaznych dla środowiska.

1.9 Parki przemysłowe powstały w wyniku jednoczesnego wystąpienia kilku tendencji rozwojowych. Stanowią regionalną (lokalną) odpowiedź na zjawisko globalizacji, na potrzebę przezwyciężenia licznych problemów natury kulturowej, narodowej i etnicznej, a także na potrzebę wyrównania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego.

1.10 Rozwiązania jakie zapewniają parki mają wyraźnie pozytywny wpływ na zatrudnienie, tworząc wiele nowych miejsc pracy (np. na Węgrzech od 1997 r. powstało przeszło 140 tys. nowych miejsc pracy). Rozwój parków wpływa również pozytywnie na lokalizację przedsiębiorstw w danym regionie i pozwala ubiegać proces dezindustrializacji (od 1997 r. na terenie węgierskich parków przemysłowych założono ponad 2,5 tys. przedsiębiorstw). Utworzone w ten sposób miejsca pracy związane są przede wszystkim z wysoko rozwiniętymi technologiami i wymagają wysokiego poziomu specjalistycznej wiedzy, aby odpowiedzieć na wyzwania restrukturyzacji przemysłowej.

1.11 W bardziej rozwiniętych krajach europejskich, a zwłaszcza w piętnastu starych państwach UE, instytucjonalny, prawny i finansowy system regionalizacji rozwijał się na przestrzeni dziesięcioleci. To samo dotyczy struktur rozwoju przemysłowego i terminologii, które lepiej odpowiadają zmieniającym się warunkom wzrostu gospodarczego oraz krajowym i wspólnotowym systemom pomocy. W nowych państwach członkowskich w dalszym ciągu należy skupić się na postępie w tych dziedzinach, by nadrobić opóźnienia i dogonić znajdujące się w czołowie pozostałe kraje UE. W kontekście tych starań, parki przemysłowe posiadały i nadal posiadają szczególne znaczenie. Istotnie przyczyniają się do poprawy konkurencyjności, zmniejszania różnic w rozwoju terytorialnym oraz rozwiązywania problemu bezrobocia. Sytuacja jest o tyle specyficzna, że stosunki gospodarcze i społeczne przeważające w chwili przystąpienia do Unii przejawiają w dalszym ciągu pewną dualność: elementy systemu instytucjonalnego, tradycyjnych form zarządzania i finansowania — jakkolwiek w dużej części w fazie schyłkowej — są w nich wciąż obecne, sąsiadując z rozwijającymi się od niedawna elementami systemu zarządzania i administrowania, który odgrywa coraz istotniejszą rolę.

W krajach przystępujących do UE, parki przemysłowe powstają jako wyraz nowych ambicji w dziedzinie polityki gospodarczej i przemysłowej oraz rozwoju terytorialnego.

1.12 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej zmierza do przedstawienia, w świetle misji jakie spoczywają na UE, potencjału parków przemysłowych i elementów, które je wzajemnie łączą. Infrastruktury te, promując spójność gospodarczą i społeczną, zasługują na specjalną uwagę w aspekcie przemian w przemyśle. Należy podkreślić, że to właśnie utworzenie wewnętrznej struktury przepisów UE wzmocniło rolę parków przemysłowych w państwach UE. Skądinąd niektóre nowe państwa członkowskie i państwa prowadzące negocjacje akcesyjne zareagowały na tę przemianę już wiele lat temu. Jednocześnie, nie we wszystkich państwach zostały sformułowane strategie polityki gospodarczej, które obejmowałyby potencjał parków przemysłowych w jego złożoności i określały wytyczne biorąc pod uwagę wymagania integracji międzynarodowej.

1.13 W dokumencie Komisji nr IP/05/1252, komisarz europejski ds. przedsiębiorstw i przemysłu stwierdza, wspólnie z komisarzem europejskim ds. nauki i badań naukowych, że innowacja i badania leżą w sercu przedsiębiorczości. Mówi się przy tej okazji o znaczeniu biegunów innowacji i klastrów

przemysłowych i zorientowanych na badania naukowe: punkt 3.2 planu działania promocyjnego na rzecz badań i innowacji wzywa do promocji tych biegunów i klastrów oraz apeluje do państw członkowskich o pełne wykorzystanie możliwości oferowanych przez fundusze strukturalne (MEMO/05/366).

1.14 Parki przemysłowe, technologiczne, naukowe i inne struktury podobnego rodzaju pełnią rolę biegunów innowacji i przyczyniają się w ten sposób do osiągnięcia priorytetów bieżącej fazy wdrażania OWPG 2005-2008 oraz strategii lizbońskiej. Za pomocą niniejszej opinii z inicjatywy własnej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie poprzeć współpracę pomiędzy strukturami tego samego typu istniejącymi w piętnastu starych i dziesięciu nowych państwach członkowskich UE, a także ich rozwój. Poza tym, Komitet pragnie polepszyć dostępność środków pomocowych oferowanych przez Komisję Europejską i inne instytucje unijne dla parków przemysłowych, technologicznych, naukowych i innych we wszystkich państwach członkowskich UE.

## 2. Parki przemysłowe jako bieguny innowacji: typy parków i ich rozwój na świecie

### 2.1 Typy parków

Z doświadczeń międzynarodowych wynika — co potwierdzają wymieniane powyżej źródła — że nie istnieją, ściśle rzecz biorąc, dwa identyczne parki przemysłowe. Naturalnym jest również, że poszczególne parki podlegają nieustannym zmianom. Rozwijające się sieci dobrze ukazują tę różnorodność, jak również zdolność adaptacyjną parków do zmieniających się potrzeb. W związku z tym, w poniższej analizie pojęcie „biegun innowacji” rozumiane jest szerzej, obejmując nie tylko działalność prowadzoną w parkach i ściśle związaną z innowacjami w sektorze przemysłowym, technologicznym, naukowym lub innym, lecz także szeroką gamę działalności innowacyjnych generujących wartość dodaną.

Podejście to harmonizuje z terminologią wykorzystywaną przez Komisję Europejską do określania biegunów konkurencyjności i innowacji. Zgodnie z definicją Komisji, bieguny tworzone są przez ścisłą współpracę przedsiębiorstw, ośrodków szkoleniowych i publicznych lub państwowych instytutów badawczych na określonym obszarze geograficznym. W biegunach prowadzi się wspólne projekty o charakterze innowacyjnym, inicjując synergię pomiędzy lokalnymi podmiotami. Te wspólne działania skoncentrowane są w określonych obszarach badań naukowych lub procesów technologicznych i muszą wytwarzać masę krytyczną, by zapewnić konkurencyjność i zauważalność na poziomie międzynarodowym.

2.2 W klasyfikacji parków ze względu na funkcje (zadania) wyróżnić można:

- parki naukowe,
- parki technologiczne,
- centra innowacji,
- parki biznesu.

Charakteryzuje je globalna struktura organizacyjna typu:

- technopolis,
- biegun technologii,
- okręg technologiczny,
- strefa ekonomiczna i metaokręg.

Ze względu na cechy lokalizacji zasadniczo można wymienić dwa typy parków, które znacząco różnią się od siebie:

- parki przemysłowe typu „greenfield”,
- parki przemysłowe zakładane na terenach rewaloryzowanych.

2.3 Parki podlegają stałym przemianom, przechodząc przez fazy rozwoju. Monumentalne infrastruktury przemysłowe powoli znikają, ustępując miejsca strukturom zdolnym generować bardziej zaawansowane produkty o większej wartości dodanej, w których ITC i szeroka gama innowacyjnych usług oferowanych przez zarząd parków zlokalizowanym na ich terenie przedsiębiorstwom odgrywa coraz większą rolę.

### 3. Przegląd sytuacji w nowych państwach członkowskich UE

3.1 Ogólnie rzecz biorąc, w dziesięciu państwach członkowskich, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r., istnieją parki przemysłowe odpowiadające pod względem infrastruktury pewnym typom szczegółowo opisanym w punkcie 2.1. Cypr posiada wiele struktur zwanych „inkubatorami przedsiębiorstw”. Częściowo finansowane przez rząd, te prywatne podmioty zawiadują różnymi konkretnymi projektami.

3.2 W Republice Czeskiej utworzono 82 strefy przemysłowe za pośrednictwem CzechInvest, rządowej agencji ds. inwestycji i rozwoju przedsiębiorstw, w ramach rządowego programu promowania rozwoju stref przemysłowych. W 2001 r. program ten został uzupełniony o nowe podprogramy zatytułowane „Regeneracja stref przemysłowych”, „Budowa i renowacja nieruchomości pod wynajem” i „Akredytacja stref przemysłowych”.

3.3 W Estonii istnieją różne rodzaje parków przemysłowych o odmiennych cechach i genezie. Część z nich powstała dzięki poparciu samorządów lokalnych i innych organizacji. Zajmują się głównie badaniami i rozwojem i współpracują z dużymi uczelniami wyższymi. Obecnie istnieją dwa parki tego rodzaju: w Tartu i w Tallinie. Parki przemysłowe założone z inicjatywy prywatnej składają się z przedsiębiorstw komercyjnych, a ich działalność koncentruje się głównie w dziedzinie logistyki, handlu, przemysłu i usług.

3.4 W Polsce, większość „parków przemysłowych” powstała w ciągu ostatnich lat. To że nie odgrywają one obecnie znaczącej roli ekonomicznej wynika zasadniczo z faktu, iż aktualnie inwestorów, szczególnie zagranicznych, przyciąga głównie 14 specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Strefy te utworzono między 1995 r. a 1997 r., na okres 20 lat, na mocy dekretów rządowych przyjętych w oparciu o przepisy prawne. Aby wspierać rozwój regionalny, zostały one założone w regio-

nach o niskim poziomie rozwoju przemysłowego lub wymagających restrukturyzacji przemysłowej. Początkowo inwestorom gwarantowano zwolnienia z podatku od przedsiębiorstw w wysokości 100 % w pierwszych 10 latach i 50 % w kolejnych 10 latach działalności, a także całkowite zwolnienie z podatku od wybudowanych nieruchomości. 1 stycznia 2001 r. wprowadzono system preferencji zgodny ze standardami wspólnotowymi. Jako że specjalny statut SSE powinien zakończyć się najpóźniej w grudniu 2017 r., należy zakładać że w przyszłości rosnąć będzie znaczenie, liczba i powierzchnia parków przemysłowych.

3.5 Na Łotwie parki nazywa się „parkami biznesu”. Przedsiębiorstwa decydują się na lokalizację w parkach ze względu na infrastrukturę i inne korzystne warunki administracyjne. Narodowy program badań i rozwoju na Łotwie podlega ustawie o innowacji.

3.6 Na Litwie zdecydowane wysiłki podejmowane przez państwo celem wspierania rozwoju pracochłonnych sektorów gospodarki o stosunkowo wysokiej wartości dodanej (przemysłu elektronicznego i elektroniki samochodowej) lub sektorów przemysłu i usług wymagających dużego kapitału intelektualnego (biotechnologie, IT, technika laserowa) przyczyniły się do przemysłowej restrukturyzacji kraju. Wprowadzony w drugiej połowie lat 90. program, zmierzający do rozwoju „parków przemysłowych” o zorganizowanej infrastrukturze, położonych w pobliżu dużych miast, stanowi jeden z instrumentów rozwoju gospodarczego Litwy. Dostępność wykwalifikowanej siły roboczej sprawia, że działania zmierzające do rozwoju przemysłowego koncentrują się w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast.

3.7 Na Węgrzech rząd wprowadził w 1997 r. system rozwoju parków przemysłowych. Długoterminowe scenariusze rozwoju poszczególnych parków przemysłowych podlegają kwalifikacji przez ministerstwo gospodarki. Jeśli ich poziom jest satysfakcjonujący, obiekty uzyskują prawo do nazwy „park przemysłowy”. Celem parków przemysłowych jest zwiększanie konkurencyjności, tworzenie miejsc pracy oraz zapewnianie warunków do prowadzenia działalności przemysłowej, logistycznej i usługowej, zgodnej ze standardami wspólnotowymi i przyjaznej dla środowiska. W węgierskich parkach przemysłowych działa około 2,5 tys. zagranicznych przedsiębiorstw międzynarodowych i węgierskich MŚP, które zatrudniają ponad 140 tys. osób.

3.8 Na Malcie statystyki za zeszły rok wskazują na dość istotny udział produkcji przemysłowej w gospodarce. Agencja promocji inwestycji Malta Enterprise utworzyła centrum inkubacji przedsiębiorstw w celu promowania projektów o charakterze innowacyjnym w takich sektorach jak technologie informatyczne, telekomunikacja, projektowanie w dziedzinie mechaniki i inżynierii elektrycznej, wzornictwo przemysłowe, odnawialne źródła energii i biotechnologia. Centrum inkubacji udostępnia przedsiębiorstwom działającym w powyższych branżach możliwości finansowania i inwestowania, jak też rozmaite infrastruktury konieczne do ich funkcjonowania.



3.9 Na Słowacji pomoc dla parków przemysłowych podlega ustawie o parkach przemysłowych (193/2001), zmienionej w 2003 r. i 2004 r. Zgodnie z tą ustawą, za parki przemysłowe uważa się strefy określone w planie zagospodarowania przestrzennego, na których terenie jedno lub więcej przedsiębiorstw prowadzi działalność przemysłową. Samorządy lokalne i regionalne mogą tworzyć parki przemysłowe na posiadanych terenach. Ustawa pozwala poza tym na wspólne utworzenie parku przemysłowego przez dwie lub więcej gmin w oparciu o umowę.

3.10 W Słowenii parki przemysłowe noszą nazwę „parków technologicznych”. Ich celem jest działanie jako katalizator zakładania i rozwoju przedsiębiorstw, które wymagają zaplecza zaawansowanych technologii i istotnych przygotowań o charakterze naukowym. Parki technologiczne tworzą również infrastruktury fizyczne i intelektualne, konieczne dla wdrażania tych inicjatyw, przykładając szczególną wagę do potrzeb MŚP. Służą również jako ogniwa łączące przedsiębiorstwa z instytucjami szkolnictwa wyższego. Z dokumentacji ministerstwa gospodarki wynika, że park technologiczny jest osobą prawną, która towarzyszy realizacji projektów, podczas gdy inkubator, posiadając również osobowość prawną, ogranicza się do stworzenia warunków koniecznych do ich rozpoczęcia.

#### 4. Cele strategiczne, modele

4.1 Parki — jakiegokolwiek byłyby między nimi różnice — stopniowo łączą się w sieci, które osadzając się w polityce gospodarczej, przemysłowej i innowacyjnej danego kraju, wpisują się w całość celów publicznych. Badając priorytety władz publicznych, ich działania można zakwalifikować jako skoncentrowane na zadaniach (tematyczne i bazujące na źródłach publicznych), skoncentrowane na dystrybucji (na pierwszym planie stawiające wywierany wpływ i synergię) oraz ich kombinację.

4.2 Nie zawsze można odróżnić od siebie oba te modele w ścisły sposób na podstawie ogólnych celów, w takim sensie, że przykładowo, finansowe wspieranie najnowszych technologii za pomocą parków przemysłowych w danym regionie poprawia nie tylko sytuację w tym właśnie regionie, lecz służy również globalnemu rozwojowi innowacyjności. Jest to wyłącznie kwestia określenia priorytetów.

#### 5. Proces lizboński i parki przemysłowe

5.1 Wśród szczególnie ważnych zadań strategii lizbońskiej wyróżnić można rozwój innowacji jako środka pobudzającego wzrost, rozwój i trwałość, wsparcie dla upowszechniania technologii, jak również wykorzystanie i komercjalizację wyników prac badawczo-rozwojowych. Parki przemysłowe i struktury z nimi związane odgrywają kluczową rolę w spełnieniu koniecznych ku temu warunków organizacyjnych, prawnych i finansowych.

5.2 Parki przemysłowe charakteryzuje szczególna rola jaką odgrywają w promowaniu innowacyjności. Z tego powodu nie wystarczy tylko, by tworząc sieci parków przemysłowych, zajmować się kwestiami dotyczącymi przemysłu i rolnictwa sensu stricto: do sprostania wyzwaniom, przed którymi stoi gospodarka, coraz bardziej niezbędna staje się mobilizacja intelektualnego potencjału uczelni wyższych i ośrodków akademickich. Poprawa konkurencyjności, osiągnięcie większej elastyczności ekonomicznej, wykorzystanie atutów zasobów ludzkich: cele te osiągnąć można wyłącznie z pomocą potencjału intelektualnego, kładąc nacisk na gospodarczą innowacyjność.

#### 6. Transfer wiedzy, innowacje

##### 6.1 Centra innowacji, agencje transferowe

6.1.1 Zasięg działania tych instytucji nie ogranicza się do ściśle określonej dziedziny: w rzeczywistości tworzą one pomosty między nauką a gospodarką, poprzez oferowane usługi (czy to bez nastawienia na zysk, czy komercyjnie) dla przedsiębiorstw danego regionu czy kraju. Zasadnicze rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi kategoriami opiera się tutaj na usytuowaniu danej instytucji pomiędzy usługodawcami a przedsiębiorstwami korzystającymi z usług. Centra i agencje stymulują działalność przedsiębiorstw pomagając im w korzystaniu z dorobku naukowego, odgrywając w tym procesie niemalże rolę pośrednika. Z kolei instytucje świadczące usługi związane z badaniami i rozwojem posiadają w swych strukturach instytuty badawcze, które w pewnych wypadkach znajdują się w tych samych jednostkach organizacyjnych co przedsiębiorstwa korzystające z usług.

6.1.2 Usługi świadczone przez agencje i centra to głównie doradztwo, pośrednictwo technologiczne, zarządzanie bazami danych informacji handlowych, organizacja spotkań handlowych i targów, rekrutowanie ekspertów, udostępnianie infrastruktury potrzebnej do doświadczeń, wspieranie działań typu *spin-off*, nawiązywanie kontaktów z aniołami biznesu i łączenie w sieć.

6.1.3 Instytucje te świadczą przede wszystkim usługi doradztwa dla przedsiębiorstw. Rolę pośredników pełnią przykładowo centra innowacji w Holandii, sieć *attachés* ds. badawczo-rozwojowych w Norwegii. Świadczone przez nie usługi dla przedsiębiorstw polegają na zapoznawaniu ich z wynikami badań i ułatwianiu ich przyswojenia. W Niemczech, agencje i centra transferowe realizują transfer technologii w sposób bardziej bezpośredni, świadcząc usługi tego typu, podobnie jak istniejące w USA centra usług dla przemysłu przetwórczego. Wśród usług przez nie świadczonych wymienić można kredyty na badania finansowane w ramach programów publicznych: zapewniają one przedsiębiorstwom wsparcie finansowe, aby mogły one zatrudniać pracowników naukowych i pokrywać część ich wynagrodzeń.

6.1.4 Agencje tego typu tworzone są najczęściej w wyniku inicjatyw publicznych (lub ewentualnie za pośrednictwem izb handlowych, jak ma to miejsce w Niemczech), opierając się na przeświadczeniu, że beneficjenci tego typu programów nie mogliby skutecznie osiągać rozwoju technologicznego bez pomocy z zewnątrz (w większości wypadków publicznej) — oraz że skuteczność takich programów leży w długofalowym interesie gospodarki. W dziedzinie finansowania dostrzegalne są już większe rozbieżności: przykładowo budżet centrów niderlandzkich finansowany jest przez ministerstwo gospodarki, a ich usługi są częściowo nieodpłatne (pierwsze 16 godzin doradztwa). W Norwegii, działalność *attachés ds. badań i rozwoju* jest również finansowana z funduszy publicznych. Tymczasem w Niemczech i w USA centra uzyskują wsparcie finansowe ze specjalnego funduszu i maleje ono z upływem czasu (w Niemczech w ciągu trzech lat, w USA w ciągu sześciu lat począwszy od 50 %). Swoje usługi centra te świadczą częściowo bez nastawienia na zysk, częściowo na zasadach komercyjnych.

## 6.2 Instytucje świadczące usługi badawczo-rozwojowe

6.2.1 Cechą charakterystyczną tych lepiej zorganizowanych instytucji, które budują ściślejsze więzi pomiędzy światem naukowym a przemysłowym jest to, że łączą one w sieć ośrodki badań, zwłaszcza przemysłowych, instytuty rozwojowe, przedsiębiorstwa. Cechuje je to, że dostarczają one usług badawczo-rozwojowych w oparciu o kontrakty dotyczące konkretnych misji, przede wszystkim przedsiębiorstwom małym i średnim, korzystając ze wsparcia ze strony finansów publicznych. Mimo że ich działalność jest ściśle związana z wyższymi uczelniami, należy je traktować jako odrębne podmioty i odróżniać od agencji czy parków działających przy uczelniach.

6.2.2 Również te instytucje powstają w wyniku inicjatyw publicznych i funkcjonują częściowo w kontekście publicznym. Ich działanie — propagowanie wyników badań naukowych — opiera się częściowo na zleceniach ze strony sektora prywatnego (przemysłu), a częściowo ze strony sektora publicznego (ministerstwa). Istnieją jednak między nimi znaczne różnice w finansowaniu. Wynosi ono od 10 % do 100 % w pewnych przypadkach.

## 6.3 Parki jako pomosty między wyższymi uczelniami a przemysłem

6.3.1 Parki te usytuowane są najczęściej w sąsiedztwie instytucji generujących wiedzę (zasadniczo uczelni wyższych i ośrodków badawczych); związane są z nimi umową lub stanowią ich część (jak InfoPark na Węgrzech lub INNOTECH, park innowacji Politechniki Budapeszteńskiej). Jednakże to źródła publiczne (szczebla krajowego lub lokalnego) zapewniają ich funkcjonowanie od strony materialnej. Parki te w coraz pełniejszym wymiarze zapewniają warunki konieczne dla innowacji, poprzez wysoko zaawansowane infrastruktury techniczne. Z pomocą transferu technologii, konkretyzuje się coraz więcej faz procesu innowacji, a w wielu parkach można rozszerzać działalność aż po fazę wprowadzania na rynek gotowego

produktu, czy wręcz masową produkcję, a nawet aktywację nowej gałęzi przemysłu.

6.3.2 Wiele parków badawczych i naukowych posłużyło w miejscach, w których powstały za fundament dobrobytu, udostępniając wielorakie możliwości naukowe. Miejsca takie spotkać można we Francji (np. Lyon). Jeśli o chodzi o inne parki francuskie, w dużym stopniu lansują one model „technopolis”, uważany za zupełnie nowe pojęcie miasta. W dokładnie taki sam sposób, według modelu technopolis spokrewnionego z modelem francuskim, założono pierwsze parki japońskie, poza tym, że powstały one w ramach programu. Najbardziej znany park japoński to Tsukuba, utworzony jako nowe miasto całkowicie poświęcone nauce, stanowiące inwestycję typu „greenfield”. Obecne technopolie zakłada się z inicjatywy lokalnej. W Stanach Zjednoczonych, gdzie powstały pierwsze parki innowacji, zakładano je również na tej zasadzie (jak przykładowo Silicon Valley albo okolice drogi 128 w Bostonie).

6.3.3 Parki innowacji istnieją obecnie we wszystkich państwach Unii Europejskiej, od Lizbony po Ateny. Parki, które omówiliśmy jak dotąd, stanowią pośród organizmów zorientowanych na innowacje te najbardziej złożone, posiadające największą siłę organizacji, ponieważ wspierając innowacje oferują wszystkie wyżej wspomniane korzyści, które przynoszą parki.

## 7. Zalecenia

7.1 Zdaniem EKES-u Unia Europejska musi odgrywać aktywną rolę w promowaniu zakładania i rozwoju parków przemysłowych i technologicznych, które stanowią bieguny innowacji w państwach członkowskich i ich regionach. Chodzi o zapewnienie pełnej integracji starych i nowych państw członkowskich w rozszerzonym rynku wewnętrznym, co stanowi jedną z podstawowych składowych nowego partnerstwa dla wzrostu i rozwoju w ramach odnowionej strategii lizbońskiej. Ostatecznym celem jest:

- zwiększenie konkurencyjności nowych państw członkowskich i zmniejszenie międzyregionalnych dysproporcji, a zatem zagwarantowanie lepszej wydajności całej gospodarki europejskiej;
- podjęcie wyzwania, jakim jest rozwój konkurencyjności na poziomie lokalnym i regionalnym, poprzez zapewnienie sprawniejszego zarządzania restrukturyzacją przemysłową, ponownym wykorzystaniem zasobów naturalnych, finansowych i ludzkich, a także poprzez strategię gospodarcze i technologiczne pozwalające na reagowanie zarówno na możliwości jak i wyzwania płynące z integracji europejskiej i globalizacji rynku;
- zapewnienie pełnego wykorzystania możliwości wynikających ze sfinalizowania jednolitego rynku rozszerzonej Europy, przykładowo poprzez łączenie parków przemysłowych na poziomie ponadregionalnym, w oparciu o ich cele globalne;

- podwyższenie ogólnego poziomu badań i innowacji oraz pełniejsza i lepsza komercjalizacja i wprowadzanie na rynek ich wyników, poprzez ustanawianie jeszcze ściślejszych relacji pomiędzy sektorem MŚP a środowiskiem naukowo-badawczym, poprzez szkolenie wysoko kwalifikowanych pracowników zarówno poziomu operacyjnego jak i organizacyjnego, poprzez modernizację administracji publicznej i odnośnego prawodawstwa, a także rozwijanie umiejętności wszystkich uczestników procesów decyzyjnych dotyczących parków przemysłowych — celem jest uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej dynamicznej gospodarki świata, przeznaczając na innowacje 3 % PKB;
- polepszanie, poprzez europejskie sieci parków technologicznych i przemysłowych, interakcji pomiędzy przemysłem, sektorem usług a sektorem finansowym, jak również polepszanie relacji technologicznych i zdolności do pozyskiwania i propagacji nowej wiedzy, w celu zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności oraz w celu zapewnienia, że rozmaite cele — wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju i równości szans — są zbieżne i osiągalne na drodze współpracy i konsensusu;
- kontrolowanie i regularne ocenianie efektów działalności parków przemysłowych i technologicznych, ich faktycznego potencjału technicznego i rzeczywistych wyników oraz korzystnych skutków jakie wywołują, w oparciu o znormalizowane i uprzednio określone kryteria;
- zapewnienie zgodności ze standardami europejskimi, również tymi, które dotyczą konkurencji i pomocy publicznej, z jednoczesnym uwzględnieniem ewolucji tych standardów.

7.2.1 EKES uważa, że na trzech poziomach — europejskim, krajowym i regionalnym/lokalnym — należy prowadzić politykę europejską zmierzającą do faktycznego rozwoju sieci parków przemysłowych i technologicznych, jednocześnie nie tracąc z oczu ani zasady pomocniczości zawartej w traktatach, ani przepisów europejskich, szczególnie tych, które dotyczą konkurencji.

7.2.2 Komitet zaleca podejście globalne i zintegrowane, obejmujące siódmy europejski program ramowy na rzecz badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, środki finansowe z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), inicjatywę na rzecz wzrostu gospodarczego, fundusze strukturalne, wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, środki przewidziane w ramach nowej polityki partnerstwa, program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (PKI), jak również wspólnotowe programy edukacyjne i szkoleniowe, nie zaniedbując jednocześnie wytycznych OWPG 2005-2008. Pozwoli to zapewnić większą elastyczność w doborze wykorzystywanych środków oraz spójność, koordynację i uproszczenie, chociażby w zakresie dostępu do programów i prezentacji tego samego projektu z różnych punktów widzenia. Celem jest tu wsparcie, na szczeblu międzyregionalnym i ponadregionalnym, zintegrowanych programów współpracy pomiędzy parkami przemysłowymi i technologicznymi a okręgami przemysłowymi po to, by utworzyć sieci ogólnoeuropejskie.

7.2.3 W odniesieniu do mechanizmów nowego programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (patrz INT/270, grupa analityczna), EKES zaleca, by program na rzecz innowacji i przedsiębiorczości oraz program strategicznego wsparcia w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ITC) odnosiły się w bezpośredni sposób do tworzenia sieci parków przemysłowych i technologicznych i okręgów przemysłowych, zwłaszcza odnośnie ich finansowania w początkowym okresie, ich rozbudowy dzięki łatwiejszemu dostępowi do kapitału wysokiego ryzyka oraz dzięki środkom skoncentrowanym na wdrażaniu i skuteczniejszym stosowaniu ITC poprzez inicjatywy „e-Europa” oraz „i2010”. Istotne jest, by nowe mechanizmy PKI zapewniały wsparcie dla sieci parków i okręgów przemysłowych i technologicznych, również po to, by promować udział MŚP w siódmym programie ramowym Wspólnoty Europejskiej na rzecz badań, rozwoju technologicznego i demonstracji.

7.2.4 W związku z programami szczegółowymi zawartymi w siódmym programie ramowym, zwłaszcza z programami „Możliwości”, „Ludzie” i „JRC” (Wspólny Ośrodek Badań), EKES zaleca:

- zwiększyć środki wsparcia dla MŚP, szczególnie przeznaczonego na badania naukowe, organizacje i stowarzyszenia przedsiębiorstw. Należy w pełni uznać prawo ogólnoeuropejskich sieci parków przemysłowych i technologicznych oraz klastrów lub okręgów przemysłowych do składania wniosków badawczych;
- wprowadzić środki wspierające pełne wykorzystanie wiedzy i potencjału badawczego regionów europejskich, rozwój parków przemysłowych technologicznych oraz klastrów przemysłowych, jak również ich łączenie się w sieci europejskie i ogólnoeuropejskie; finansować prognozykę technologiczną („foresight activities”), by umożliwić tworzenie średnio- i krótkoterminowych projektów i strategii, równoległe do prognozyki związanej z naukami społeczno-ekonomicznymi i humanistycznymi, w ramach programu szczegółowego „Współpraca”;
- udostępnić wystarczające zasoby finansowe i kadrowe przewidziane w działaniu „drogi współpracy oraz partnerstwa między przemysłem i szkolnictwem wyższym” w ramach programu szczegółowego „Ludzie”, aby lepiej odpowiadać na potrzeby parków przemysłowych i technologicznych oraz klastrów przemysłowych; chodzi szczególnie o to, by naukowcy znali specyfikę rozwoju MŚP;
- czuwać nad tym, by wiedza fachowa zgromadzona przez Wspólny Ośrodek Badań była w pełni dostępna dla parków przemysłowych i technologicznych oraz klastrów przemysłowych, zwłaszcza poprzez finansowanie ich udziału w niebezpośrednich działaniach związanych z tworzeniem sieci powiązań, pobudzaniem aktywności szkoleniowej i mobilności oraz budową platform technologicznych z wykorzystaniem europejskiej wysokiej wartości dodanej oferowanej przez JRC i jego instytucje, szczególnie IPTS w Sewilli.

7.2.5 Odnośnie do EFI, EBI, inicjatywy na rzecz wzrostu gospodarczego oraz funduszy strukturalnych i funduszu spójności, zgodnie z decyzjami podjętymi podczas szczytu Rady Europejskiej w marcu 2003 r., należy powiększyć i ulepszyć synergię w dziedzinie badań i innowacji pomiędzy funduszami wspólnotowymi, EFI a EBI. Jednocześnie, Rada Europejska podkreśliła jak ważnym jest to, by podmioty lokalne i regionalne przyjęły większą odpowiedzialność za strategię lizbońską w jej trzech wymiarach (gospodarczym, społecznym i środowiskowym). EKES zaleca intensyfikację wysiłków podczas korekty polityki spójności — której celem jest zagwarantowanie spójności, konkurencyjności i współpracy terytorialnej — zwiększenie środków przyznawanych na innowacje i rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, aby uprzedzać i pobudzać przemiany gospodarcze przyczyniające się do wzrostu konkurencyjności i przewagi konkurencyjnej, a także podnosić kwalifikacje zawodowe pracowników, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. W tym celu należy rozwijać działalność parków przemysłowych i technologicznych, klastrów przemysłowych i tworzonych przez nie sieci, zwłaszcza poprzez akcentowanie europejskiej współpracy terytorialnej i współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi (partnerstwa publiczno-prywatnym — PPP), a także w ramach programów finansowania takich jak inicjatywa EFI „Innowacja 2010”.

7.2.6 Piąty wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, jak i Europejska Karta Małych i Średnich Przedsiębiorstw, pośród istotnych działań wymieniają rozwój edukacji i szkolenia zawodowego przedsiębiorców, wprowadzenie środków pozwalających na szybsze i mniej kosztowne zakładanie przedsiębiorstw, modernizację ram prawnych i przepisów, przygotowywanie większej liczby wykwalifikowanych pracowników, uproszczenie dostępu do usług za pośrednictwem internetu, poprawę warunków finansowo-podatkowych, zwiększenie możliwości technologicznych MŚP, poprawę dostępu do wzorców i doświadczeń związanych z e-biznesem. Komitet zawsze gorąco popierał działania wspólnotowe o szczególnym znaczeniu dla parków przemysłowych i technologicznych oraz klastrów przemysłowych.

7.2.7 Zdaniem EKES-u należy życzyć sobie, by nowa europejska polityka sąsiedztwa — zwłaszcza jej część, która stanowi kontynuację zakresu działań 2 i 3 programu INTERREG — włączyła do finansowanych działań wspierających sieci międzyregionalne, ponadregionalne, europejskie i ogólnoeuropejskie również te działania, które dotyczą parków przemysłowych i technologicznych oraz klastrów przemysłowych.

7.2.8 Komitet optuje za współpracą — z agencjami zatrudnienia na szczeblu państw członkowskich, a na szczeblu europejskim ze wszystkimi podmiotami systemu instytucji pracującymi na rzecz tworzenia miejsc pracy — po to by parki przemysłowe były w stanie tworzyć nowe miejsca pracy, korzyst-

tając z możliwości płynących z pracy w sieci. Trzeba zadbać o to, by przedsiębiorstwa, organizacje reprezentujące zatrudnionych, społeczności lokalne i organizacje pozarządowe odegrały swą rolę w tworzeniu stanowisk na wysokim poziomie, stanowiących istotny aport wiedzy dodatkowej (ukrytej). Należy zagwarantować, by osoby pracujące w parkach przemysłowych mogły nieprzerwanie uczestniczyć w szkoleniach, kształceniu ustawicznym i przekwalifikowaniu zawodowym, które pozwolą im dostosować się do przemysłowej restrukturyzacji. Jak stwierdzono w opinii EKES-u nr 1073/2005 przyjętej w dn. 28 i 29 września 2005 r. (CCMI/019), należy podkreślić, że dialog społeczny i zaangażowanie pracowników są kluczowe dla antycypowania i kontrolowania przemian w przemyśle.

7.2.9 Komitet nalega na stosowanie środków skierowanych na poprawę europejskich systemów edukacji i kształcenia zawodowego, zdolnych podtrzymać rozwój nowych paradygmatów produkcji i konsumpcji z poszanowaniem środowiska, zwłaszcza poprzez prowadzenie działań edukacyjnych i szkoleniowych skoncentrowanych na przekształcaniach sieci parków przemysłowych i technologicznych oraz klastrów przemysłowych. Realizacja nowych programów nauczania i kształcenia zawodowego w parkach i klastrach przemysłowych mogłaby przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności dla młodzieży europejskiej kariery w przemyśle lub branżach technologicznych, które wymagają wysokich kwalifikacji.

7.2.10 Zgodnie ze swoim wcześniejszym stanowiskiem w tej sprawie — zwłaszcza z opinią 374/2005 z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie europejskich okręgów przemysłowych — EKES podkreśla znaczenie utworzenia europejskiej platformy parków i okręgów przemysłowych jako biegunów innowacji (europejskiej platformy biegunów innowacji), w celu wypracowania wspólnego stanowiska strategicznego i wspólnych działań na rzecz rozwoju potencjału, a także w celu umożliwienia kulturowego rozwoju związków zawodowych i przemysłowych organizacji zawodowych, we współpracy z kompetentnymi podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście należy podjąć wysiłek i wykorzystać wszystkie instrumenty stosowane do transferu wiedzy i innowacji: wymianę sprawdzonych praktyk, określenie zharmonizowanych wymagań podstawowych w zakresie identyfikacji, określenie wspólnych metod szkoleniowych, bezpośredni dostęp do fachowej wiedzy JRC, utworzenie wspólnej terminologii i klasyfikacji, wykorzystanie możliwej synergii między parkami i klastrami przemysłowymi różnych państw oraz zachęcanie do korzystania z tej synergii, oferując tym strukturom możliwość bezpośredniego udziału we wspólnotowych programach i inicjatywach. Jednocześnie należy rozwijać wspólne systemy ocen, raportowania i porównywania wyników parków przemysłowych i technologicznych oraz europejskich okręgów przemysłowych.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie „Restrukturyzacja i zatrudnienie — Antycypacja i towarzyszenie restrukturyzacji na rzecz poprawy zatrudnienia: rola Unii Europejskiej”**

COM(2005) 120 końcowy

(2006/C 65/12)

Dnia 28 kwietnia 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 23 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był Gustav ZÖHRER, zaś współsprawozdawcą Daniel SOURY LAVERGNE.

Na 422 sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) stosunkiem głosów 121 do 1, przy 9 głosach wstrzymujących się, Komitet przyjął następującą opinię:

### Streszczenie

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje dogłębne, wieloaspektowe podejście Komisji. W komunikacie zajmuje się ona kwestią ważną zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pracowników. Przekształcenia w przemyśle oraz zdolność zainteresowanych podmiotów do przystosowania się do tych zmian stanowią zasadnicze czynniki utrzymania konkurencyjności. Powodzenie tego procesu zależy jednak od tego, jak w wymiarze społecznym zarządza się tymi przemianami.

Komitet generalnie zgadza się z dokonaną przez Komisję analizą tego zjawiska, jednak oczekuje jeszcze bardziej pogłębionej analizy.

Restrukturyzacje budzą, przede wszystkim wśród pracowników, obawę przed negatywnymi skutkami. Jednakże właściwie przeprowadzona restrukturyzacja stwarza także nowe wyzwania i szanse. Najważniejsze jest, w jaki sposób przedsiębiorstwa radzą sobie z taką sytuacją, jak przeprowadza się kolejne etapy oraz jak poszczególni uczestnicy współpracują ze sobą i razem tworzą atmosferę, w której możliwe jest dostrzeżenie nowych możliwości.

Komitet podziela opinię, że działania podejmowane w odpowiedzi na restrukturyzację powinny wpisywać się w bardziej ogólne ramy strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

Komitet z zadowoleniem odnosi się do koncepcji ściślejszej współpracy w ramach Komisji poprzez stworzenie wewnętrznego zespołu zadaniowego, jak również prowadzenia regularnego dialogu z Parlamentem Europejskim i Radą.

Komitet w zasadzie zgadza się z priorytetami ustalonymi przez Komisję dotyczącymi przeglądu strategii zatrudnienia. Jednocześnie strategii tej nie można rozpatrywać w oderwaniu od uwarunkowań makroekonomicznych i polityki przemysłowej.

Jeśli chodzi o reformę instrumentów finansowych, to Komitet przychylił się do tego, by w większym stopniu przeznaczać je na antycypowanie restrukturyzacji i zarządzanie nimi.

Z punktu widzenia Komitetu polityka przemysłowa ma przede wszystkim za zadanie pogłębić podejście sektorowe, pozwalające na znalezienie rozwiązań dostosowanych do konkretnych branż. Udoskonalenie przepisów prawnych dla przedsiębiorstw jest wprawdzie istotnym punktem, jednak wymaga on jeszcze bardziej konkretnego i precyzyjnego opracowania.

Komitet uważa, że inicjatywy dotyczące technologii, a zwłaszcza platformy technologiczne, stanowią jeden z głównych sposobów poprawy sytuacji. Należy także pamiętać o stworzeniu środowiska sprzyjającego innowacjom.

W odniesieniu zaś do polityki konkurencji, pojawia się pytanie o to, czy obecnie dostępne instrumenty są wystarczające. W związku z państwowymi dotacjami Komitet podkreśla, że trzeba w większym stopniu zwracać uwagę na ich powiązanie z restrukturyzacjami i przenoszeniem produkcji.

Ponadto Komitet jest zdania, że Europejskie Centrum Monitorowania Zmian (EMCC) z siedzibą w Dublinie powinno odgrywać znaczącą rolę.

Szczególną uwagę należy skierować na rozwijanie dialogu społecznego. Komitet podziela stanowisko Komisji, że partnerzy społeczni, dzięki ich znajomości branż, mogą pełnić funkcję 'ostrzegawczą'. Sektorowy dialog społeczny nie może być jednak narzędziem, po które sięga się dopiero w sytuacjach kryzysowych.

Komitet z zainteresowaniem oczekuje zapowiedzianego komunikatu w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

Komitet zasadniczo wyraża zadowolenie ze stworzenia „Forum Restrukturyzacji”. Jego celem powinno być zaprezentowanie najlepszych praktyk oraz analizą przeszkód na szczeblu lokalnym (przepisy) utrudniających wprowadzanie tych praktyk w życie.

Poza modernizacją i uproszczeniem przepisów, przewidzianymi w lizbońskim programie działania, odnośnie których Komitet wyraził swoje zadowolenie, Komisja zapowiada opracowanie Zielonej księgi w sprawie ewolucji prawa pracy. Zwłaszcza w kontekście restrukturyzacji wspomniana ewolucja prawa pracy powinna mieć na celu równowagę pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem.

W odniesieniu do promowania mobilności pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, jedyna propozycja sformułowana przez Komisję, a mianowicie przedstawienie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ulepszenia możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent, jest niewystarczająca. Należy rozważyć pakiet zachęt na rzecz mobilności, np. w dziedzinie kwalifikacji, rynku pracy, przepisów społecznych lub podatkowych, w tym zniesienie administracyjnych barier swobodnego przepływu pracowników.

Komitet z nadzieją oczekuje, że partnerzy społeczni w dalszym ciągu i bardziej szczegółowo będą zajmować się kwestiami restrukturyzacji.

Europejskie rady zakładowe odgrywają główną rolę w restrukturyzacjach. Komitet uważa, że trzeba wziąć pod uwagę przeprowadzenie konsultacji w sprawie przeglądu dyrektywy dotyczącej europejskich rad zakładowych, skupiając się na restrukturyzacjach; konsultacje takie powinny jednak objąć szerszy kontekst.

Komitet podziela przekonanie Komisji, że restrukturyzacji nie wolno utożsamiać z regresem społecznym i stratami w substancji gospodarczej.

Oczywiście nie sposób całkowicie uniknąć negatywnych konsekwencji dla pracowników, dlatego działania podejmowane na szczeblu Wspólnoty, oprócz wymienionych przez Komisję postulatów, powinny mieć także na celu zapewnienie pracownikom niezbędnej ochrony w okresach przejściowych.

## 1. Wstęp

1.1 Agenda Społeczna, przyjęta 9 lutego 2005 r., w tym samym czasie co komunikat w sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju<sup>(1)</sup>, przewiduje, że Komisja opracuje strategię zarządzania procesami restrukturyzacji, opartą na lepszej interakcji odnośnych polityk europejskich, większym zaangażowaniu partnerów społecznych, wyższym poziomie synergii pomiędzy prowadzonymi politykami a wspierającymi instrumentami finansowymi, jak również na dostosowaniu ram legislacyjnych i umownych.

1.2 W komunikacie „Restrukturyzacje i zatrudnienie”<sup>(2)</sup>, przedłożonym 31 marca 2005 r., Komisja przedstawia kroki, jakie UE powinna podjąć lub zintensyfikować, aby zmobilizować posiadany potencjał. Przyjmuje ona zarówno perspek-

tywę horyzontalną, jak i sektorową oraz proponuje szereg środków w różnych obszarach działań wspólnotowych.

1.3 Komunikat Komisji jest adresowany do szerokiego grona odbiorców, zatem jego tekst zawiera uwagi ogólne, zwłaszcza na temat restrukturyzacji, będącej wyzwaniem dla przedsiębiorstw, które muszą się przystosować.

## 2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 Komisja jest przekonana, że restrukturyzacje nie muszą być synonimem regresu społecznego ani utraty tkanki gospodarczej. Przeciwnie, mogą one przyczyniać się do osiągnięcia postępów gospodarczych i społecznych, pod warunkiem jednak, że będą one odpowiednio antycypowane, że przedsiębiorstwa będą w stanie skutecznie i szybko je przeprowadzać oraz że towarzyszyć im będą odpowiednie działania władz publicznych.

2.2 Z restrukturyzacjami przedsiębiorstw często wiążą się koszty, które mogą być bardzo wysokie nie tylko dla dotkniętych zmianami pracowników, ale również dla gospodarki lokalnej lub regionalnej. Utrzymanie spójności społecznej, charakterystycznej dla europejskiego modelu społecznego, wymaga działań towarzyszących, mających na celu minimalizację kosztów społecznych, jak również pomoc w poszukiwaniach alternatywnych źródeł zatrudnienia i dochodów.

2.3 Odpowiedzi wypracowane na szczeblu wspólnotowym muszą więc uwzględniać cztery następujące wymogi:

- Wymóg spójności pomiędzy wszystkimi wdrażanymi politykami, tak aby wzrost gospodarczy i związane z nim restrukturyzacje nie niszczyły potencjału kapitału ludzkiego.
- Wymóg długoterminowej perspektywy, w którą powinny wpisywać się poszczególne polityki wspólnotowe. Podmioty gospodarcze i społeczne potrzebują przewidywalnych ram, by móc podejmować stosowne działania;
- Wymóg udziału wszystkich zainteresowanych podmiotów, w pierwszej kolejności partnerów społecznych;
- Wymóg uwzględnienia wymiaru terytorialnego, ponieważ antycypacja zmian jest najskuteczniejsza na poziomie lokalnym. Z tego punktu widzenia, polityka regionalna i polityka spójności Unii Europejskiej powinny pełnić rolę katalizatora.

2.4 Komunikat wymienia działania, które należy podjąć lub wzmocnić w oparciu o różne środki unijne, zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i sektorowym. Podczas realizacji tych działań niezbędne jest maksymalne ograniczenie obciążeń nakładanych na przedsiębiorstwa, przy jednoczesnym ulepszeniu antycypacji i zarządzania procesem restrukturyzacji.

<sup>(1)</sup> „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju UE na rok 2005: Wstępne podsumowanie i przyszłe kierunki realizacji” (COM(2005) 37 końcowy.) z 9 lutego 2005 r.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 120 końcowy

2.5 Konkretnie w 1. załączniku do komunikatu zaproponowano 12 środków, spośród których można wymienić:

- rewizję europejskiej strategii zatrudnienia,
- zreformowanie instrumentów finansowych oraz utworzenie funduszu dostosowania do wzrostu,
- utworzenie „Forum Restrukturyzacyjnego”,
- wzmocniony monitoring sektorów najbardziej narażonych w krótkim horyzoncie czasowym na restrukturyzację.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet wyraża zadowolenie, że Komisja wybrała podejście globalne i horyzontalne. W komunikacie zajmuje się ona kwestią ważną zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pracowników. Komitet wypowiadał się już na ten temat w kilku swoich opiniach. Przekształcenia w przemyśle oraz zdolność zainteresowanych podmiotów do przystosowania się do tych zmian stanowią zasadnicze czynniki utrzymania konkurencyjności. Powodzenie tego procesu zależy jednak od tego, jak w wymiarze społecznym zarządza się tymi przemianami.

3.2 Kiedy w komunikacie Komisja mówi o restrukturyzacji, naturalnie nasuwa się pytanie o to, jak to pojęcie zdefiniować. W kilku poprzednich opiniach EKES stosował rozróżnienie pomiędzy „przemianami w przemyśle”, które stanowią ciągły proces rozwoju danego przedsiębiorstwa lub branży, a „restrukturyzacją”, która jest szczególną formą przemian w przemyśle i w zasadzie nagłym dostosowaniem się (często wymuszonym) przedsiębiorstwa do wymogów narzuconych przez uwarunkowania gospodarcze celem odzyskania konkurencyjności.

3.2.1 Nawet jeżeli Komisja nie dokonuje takiego rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma określeniami, co ułatwiłoby zrozumienie tekstu, Komitet zaleca przyjęcie bardziej zróżnicowanego podejścia. Powodzenie przemian w przemyśle zależy niewątpliwie od zdolności antycypowania zmian i przyjęcia wobec nich postawy proaktywnej; niemniej w kontekście globalizacji restrukturyzacja stanowi coraz większe wyzwanie, o coraz bardziej złożonych aspektach. Obie te kwestie wymagają innego podejścia i różnych środków.

3.2.2 Zachęcanie do przeprowadzania zmian nie może stanowić celu samego w sobie. Jasno określona, długookresowa i nastawiona na przyszłość polityka przemysłowa może w taki sposób pozytywnie wpływać na przebieg tych zmian, że dzięki nim powstają nowe możliwości. Biorąc to pod uwagę, Komitet zamierza dokonać analizy nowego komunikatu Komisji, zatytułowanego „Nowa polityka przemysłowa...” (COM 2005 ...).

3.3 Komitet generalnie zgadza się z analizą tego zjawiska, przeprowadzoną przez Komisję. Komisja wymienia cztery zasadnicze przyczyny restrukturyzacji:

- rozwój europejskiego rynku wewnętrznego i otwarcie się gospodarek narodowych na handel międzynarodowy,
- innowacje technologiczne,
- rozwój uwarunkowań regulacyjnych,
- zmiany popytu konsumentów.

3.3.1 Tym samym Komisja ogranicza swoją analizę do powszechnie znanych ogólnych czynników. Decydująca jest także kwestia, czy restrukturyzacje są planowane długoterminowo, aby wyjść naprzeciw pewnym zmianom, czy też są one jedynie pospieszoną reakcją na presję z zewnątrz lub błędy w zarządzaniu. Jednym z przykładów jest rozwój relacji potencjału rynku do mocy produkcyjnych — gdy się ten wskaźnik lekceważy, powstaje nadmiar mocy produkcyjnych, prowadzących prędkiej, czy później do restrukturyzacji. Komitet oczekiwałby pogłębionej analizy, gdyż każda z tych sytuacji implikuje inne podejście i rozwiązania.

3.3.2 Restrukturyzacje budzą, przede wszystkim wśród pracowników, obawę przed negatywnymi skutkami. Jednakże właściwie przeprowadzona restrukturyzacja stwarza także nowe wyzwania i szanse. Można wymienić wiele przykładów udanych i mniej udanych restrukturyzacji. Najważniejsze jest, w jaki sposób przedsiębiorstwa radzą sobie z taką sytuacją, jak przeprowadza się kolejne etapy oraz jak poszczególni uczestnicy współpracują ze sobą i razem tworzą atmosferę, w której możliwe jest dostrzeżenie nowych możliwości.

3.4 W komunikacie nie ma wielu propozycji konkretnych środków; niektóre są jedynie zapowiedziane. Komitet jest świadomy faktu, że w obecnym stanie rzeczy Komisja nie może posunąć się dalej. Uważa jednak, że komunikat jest dobrą podstawą dla opracowania polityki wspólnotowej dotyczącej tej problematyki, polityki wymagającej koordynacji odpowiednich dyrekcji generalnych i Państw Członkowskich.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet podziela opinię, że działania podejmowane w odpowiedzi na restrukturyzację powinny wpisywać się w bardziej ogólne ramy strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Zarządzanie zmianami może znacznie przyczynić się do realizacji celów strategii lizbońskiej.

4.1.1 W tym względzie UE powinna zastanowić się nad tym, jaki wkład może ona wnieść poza środkami zastosowanymi na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Może ona odgrywać zasadniczą rolę, wpływając na szybszy przebieg dyskusji w Państwach Członkowskich oraz przyczyniając się do zwiększenia świadomości w tej kwestii. Może ona również zastosować wszelkie dostępne instrumenty, aby antycypować zmiany i towarzyszyć przekształceniom.

## 4.2 Mobilizacja wspólnotowych środków horyzontalnych

4.2.1 Komitet z zadowoleniem odnosi się do koncepcji ściślejszej współpracy w ramach Komisji poprzez stworzenie wewnętrznego zespołu zadaniowego, jak również prowadzenia regularnego dialogu z Parlamentem Europejskim i Radą. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych dyrekcji generalnych może przyczynić się do powstania synergii pomiędzy różnymi obszarami działania, których wspólnym celem jest antycypowanie i zarządzanie zmianami. Uważa jednak, że należy zagwarantować, by zespół zadaniowy koncentrował się na swojej roli koordynacyjnej, oraz by Komisja zachowała swoje wyraźne kompetencje w dziedzinie prawodawstwa i implementacji środków wspólnotowych.

4.2.2 Komitet w zasadzie zgadza się z priorytetami ustalonymi przez Komisję dotyczącymi przeglądu strategii zatrudnienia. W tym względzie przedmiotem szczególnej uwagi powinno być kształcenie, uczenie się przez całe życie oraz jakość organizacji pracy, w tym i dobre zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategii zatrudnienia nie można oddzielać od kontekstu makroekonomicznego oraz polityki przemysłowej. Koordynacja polityki gospodarczej i polityki przemysłowej powinna umożliwić lepsze zarządzanie zmianami.

Stabilne, przewidywalne i skoordynowane uwarunkowania makroekonomiczne w Europie są istotną podstawą dla owocnego zarządzania procesem restrukturyzacyjnym.

Lokalne uwarunkowania, w których dokonują się restrukturyzacje, determinują je i dlatego muszą być zintegrowane w całościowej polityce.

4.2.3 W odniesieniu do przeglądu instrumentów finansowych, Komitet zgadza się, że powinny być one bardziej ukierunkowane na antycypację i zarządzanie restrukturyzacją, jednocześnie podkreślając, że należy zachować ogólne cele istniejących funduszy.

4.2.4 Instrumenty finansowe proponowane przez Komisję pod nazwą „wspólnotowa zdolność interwencyjna na wypadek sytuacji kryzysowych” zostały początkowo przyjęte przez Radę ze sceptycyzmem. Komitet jest jednak zdania, że nie należy rezygnować z debaty merytorycznej na temat możliwości interwencji finansowej celem ułatwienia przekształceń na wypadek nieprzewidzianych wydarzeń, mających silne reperkusje na szczeblu lokalnym lub w wymiarze sektorowym i społecznym. Komitet popiera zatem wysiłki Komisji zmierzające do stworzenia takich instrumentów.

4.2.5 Komitet wypowiedział się na temat polityki przemysłowej w swojej opinii uchwalonej w grudniu 2004 r.<sup>(3)</sup> Komitet uważa, że teraz ważne jest przede wszystkim pogłębienie podejścia sektorowego, co pozwoli na znalezienie rozwiązań dostosowanych do poszczególnych branż. Nie należy przy tym ograniczać się do sektorów gospodarki dotkniętych kryzysem, ale trzeba również dokonać analiz w jak największej liczbie branż znaczących dla Europy, aby zawczasu stawić czoła zmianom i zarządzać nimi w sposób proaktywny. Decydującą rolę powinien przy tym odgrywać dialog społeczny.

Podstawową kwestią jest poprawa przepisów dotyczących przedsiębiorstw, jednakże kwestia ta powinna zostać dokładnie

zbadana i doprecyzowana. Chodzi o to, by wprowadzić uproszczenia dla przedsiębiorstw, ale nie kosztem norm socjalnych i środowiskowych.

4.2.6 Komitet uważa, że inicjatywy dotyczące technologii, a zwłaszcza platformy technologiczne, stanowią jeden z głównych sposobów poprawy sytuacji. Innowacyjne rozwiązania technologiczne są sposobem na przezwycięzenie pozornie utrwalonych już tradycją modeli, szczególnie w odniesieniu do energetyki, emisji zanieczyszczeń, recyklingu produktów. Tym samym takie innowacje mogłyby umożliwić przeprowadzenie zmian technologicznych, przywracając konkurencyjność danym branżom przemysłowym.

4.2.6.1 W tym względzie należy zapewnić stworzenie otoczenia sprzyjającego innowacjom. Zachęty podatkowe oraz ochrona własności intelektualnej są tutaj podstawowymi warunkami. Ale także w kwestii zarządzania procesem restrukturyzacji należy starać się uwzględnić konieczność dokonania innowacji organizacyjnej i socjalnej.

4.2.7 W odniesieniu zaś do polityki konkurencji, pojawia się pytanie o to, czy obecnie dostępne instrumenty są wystarczające. Coraz więcej jest czynników wpływających na konkurencyjność, które odgrywają pierwszoplanową rolę, a którymi nie zajmuje się polityka konkurencji; dzieje się tak choćby w przypadku opodatkowania przedsiębiorstw.

Co się tyczy pomocy publicznej państwa, daleko nam jeszcze do reformy, która skierowałaby tę pomoc do tych dziedzin, które najbardziej przyczyniają się do wzrostu i zatrudnienia. W związku z tym Komitet podkreśla, że należy zwracać większą uwagę na powiązanie pomocy publicznej z restrukturyzacją i delokalizacją produkcji. Ponadto zasady udzielania pomocy publicznej nie mogą być dyskryminujące i powinny sprzyjać spójności społecznej. Dlatego Komitet podkreśla, że należy zwracać pilniejszą uwagę na praktyki poza Unią Europejską.

4.2.8 Komitet już wyraził swoje stanowisko na temat polityki zewnętrznej w kilku swoich opiniach.

4.2.9 Komitet podziela pogląd, że Europejskie Centrum Monitorowania Zmian (EMCC) z siedzibą w Dublinie powinno odgrywać ważną rolę w opracowywaniu koniecznych narzędzi analizy i monitorowania procesu restrukturyzacji. Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle powinna w dalszym ciągu pogłębiać swą współpracę z Centrum Monitorowania Zmian.

## 4.3 Wzmocnienie partnerstwa na rzecz zmian

4.3.1 Szczególną uwagę należy skierować na rozwijanie dialogu społecznego. Komitet podziela stanowisko Komisji, że partnerzy społeczni, dzięki ich znajomości branż, mogą pełnić funkcję 'ostrzegawczą'. Instrument ten powinien sprawdzać się zawsze wtedy, kiedy partnerzy społeczni uważają, że trzeba działać, a nie tylko w sytuacjach kryzysowych, gdy „rozwój wydarzeń budzi już ich niepokój”. Umożliwiłoby to większą zbieżność z wymogami antycypacji i towarzyszenia procesowi restrukturyzacji.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 157 z 28.6.2005: „Popieranie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy” COM(2004) 274 final



4.3.2 Komitet z zainteresowaniem oczekuje również zapowiedzianego komunikatu w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, który powinien w szczególności dotyczyć pozytywnych inicjatyw podejmowanych przez restrukturyzujące się przedsiębiorstwa w uzgodnieniu z innymi zainteresowanymi stronami. Poza dalszym tworzeniem podstaw prawnych należy także upowszechniać i wspierać dobre praktyki w zakresie zarządzania zmianami. Komitet zwraca w szczególności uwagę na fakt, że w tych procesach należy uwzględnić również podmioty pośrednio dotknięte restrukturyzacją zachodzącą w innych przedsiębiorstwach (np. dostawcy, usługodawcy, itd.).

Komitet już wypowiedział się na temat odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw w jednej ze swoich poprzednich opinii.

4.3.3 Komitet zasadniczo wyraża zadowolenie ze stworzenia „Forum Restrukturyzacji”. Jego celem powinno być zaprezentowanie najlepszych praktyk oraz analiza przeszkód na szczeblu lokalnym (przepisy) utrudniających wprowadzanie tych praktyk w życie. Nie czas jeszcze na ocenę wyników. Komitet jednak, dzieląc się swą wiedzą i doświadczeniem, chętnie wniesie swój wkład w prace forum, aby stanowiło ono dodatkową wartość dla polityki europejskiej. Zasadniczym warunkiem są takie działania, które nie tworzą większej biurokracji i koncentrują się na kwestiach dotąd zaniedbywanych. Zainteresowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą mieć możliwość uczestniczenia w tych pracach.

#### 4.4 Dostosowanie ram regulacyjnych i umownych

4.4.1 Poza modernizacją i uproszczeniem przepisów, przewidzianymi w lizbońskim programie działania, odnośnie których Komitet wyraził swoje zadowolenie, Komisja zapowiada opracowanie Zielonej księgi w sprawie ewolucji prawa pracy. Zwłaszcza w kontekście restrukturyzacji wspomniana ewolucja prawa pracy powinna mieć na celu równowagę pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem.

4.4.2 W odniesieniu do promowania mobilności pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, jedyna propozycja sformułowana przez Komisję, a mianowicie przedstawienie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ulepszenia możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent, jest niewystarczająca. Mobilność pracowników w kontekście restrukturyzacji jest tematem zdecydowanie bardziej złożonym. Mobilność transgraniczna jest jedynie niewielkim jego aspektem. Pracownicy powinni umieć dostosować się do nowych warunków wynikających z restrukturyzacji. Może

to nawet oznaczać konieczność zawodowego przeorientowania się lub szukania nowej pracy. Dlatego trzeba zbadać, jakie działania powinny być podjęte na szczeblu wspólnotowym, krajowym lub regionalnym, aby pracownikom to przejście ułatwić. Należy rozważyć pakiet zachęt na rzecz mobilności, np. w dziedzinie kwalifikacji, rynku pracy, przepisów socjalnych lub podatkowych, w tym zniesienie administracyjnych barier swobodnego przepływu pracowników.

#### 4.5 Drugi etap konsultacji europejskich partnerów społecznych w sprawie restrukturyzacji przedsiębiorstw i europejskich rad zakładowych

4.5.1 W komunikacie adresowanym do szerokiego grona odbiorców, Komisja po raz pierwszy podejmuje konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie dwóch różnych kwestii. Decyzja ta jest dość kontrowersyjna i należy sprawdzić, czy została zachowana odpowiednia procedura.

4.5.2 Niezależnie od tych zagadnień formalnych, Komitet również przychylnie odnosi się do koncepcji umożliwienia partnerom społecznym realizacji i konkretyzacji swoich prac w zakresie restrukturyzacji.

4.5.3 Europejskie rady zakładowe odgrywają główną rolę w restrukturyzacjach. Komitet uważa, że trzeba wziąć pod uwagę przeprowadzenie konsultacji w sprawie przeglądu dyrektywy dotyczącej europejskich rad zakładowych, skupiając się na restrukturyzacjach; konsultacje takie powinny jednak objąć szerszy kontekst. Wszak w rzeczywistości prawo do informacji i konsultacji pracowników, zapewnione w dyrektywie dotyczącej europejskich rad zakładowych, nie ogranicza się jedynie do restrukturyzacji.

#### 4.6 Wnioski Komisji

4.6.1 Komitet podziela przekonanie Komisji, że restrukturyzacji nie wolno utożsamiać z regresem społecznym i stratami w substancji gospodarczej. Restrukturyzacje mogą w znacznym stopniu przyczynić się do postępu gospodarczego i społecznego. Jednak jak słusznie zauważyła Komisja, decydujące znaczenie mają warunki, w jakich dana restrukturyzacja się dokonuje.

4.6.2 Mimo to nie sposób całkowicie uniknąć negatywnych konsekwencji dla pracowników, dlatego działania podejmowane na szczeblu Wspólnoty, oprócz wymienionych przez Komisję postulatów, powinny mieć także na celu zapewnienie pracownikom niezbędnej ochrony w okresach przejściowych.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007-2013 — Program ogólny „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”**

COM (2005) 124 końcowy -2005/0034 (CNS)

(2006/C 65/13)

Dnia 25 lipca 2005 r., Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 14 listopada 2005 roku. Sprawozdawcą był **Miguel CABRA de LUNA**.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 126 głosami za, przy 10 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Komisja przedstawia Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej program ramowy *Bezpieczeństwo i ochrona wolności*, składający się z dwóch instrumentów na lata 2007-2013: programu ramowego „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” oraz „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości”. Obydwa programy ramowe stanowią odpowiedź na zamiar Komisji wspierania rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013. Poszerzają jednocześnie definicję o dział dotyczący „Obywatelstwa, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” i tym samym konsekwentnie rozciągają tradycyjne rozumienie kwestii związanych z polityką wewnętrzną i sprawiedliwości na szerszy kontekst obejmujący obywatelstwo (zgodnie z ostatnim podejściem ONZ w sprawie *Bezpieczeństwa ludzkiego i Szerszego rozumienia bezpieczeństwa*<sup>(1)</sup>). To innowacyjne podejście ma kluczowe znaczenie i stanowi istotny krok naprzód w kierunku stworzenia pojęcia bezpieczeństwa podzielanego przez wszystkie podmioty w społeczeństwie. Wartość dodana tego programu ramowego opiera się na jego wymiarze europejskim, co pozwala mu na tworzenie synergii między europejskim a krajowym obszarem działania.

1.2 Komisja stwierdza, że w ramach przestrzeni europejskiej elementy obywatelstwa, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinny rozwijać się równolegle i z jednakową intensywnością, zachowując równowagę pomiędzy zasadami demokracji, poszanowaniem praw człowieka, podstawowymi wolnościami a państwem prawa. Unia Europejska zwiększa stopniowo działania w tej dziedzinie; poczynając od planu działania z Wiednia<sup>(2)</sup>, Unia, podążając za wytycznymi Rady Europejskiej z Tampere z 1999 r., formułuje odpowiedzi o znaczeniu legislacyjnym, a także programy wsparcia finansowego. Poza tym, cytowane wytyczne działania objaśnione są w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w Programie haskim, przyjętym przez Radę Europejską w listopadzie 2004 roku. Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony oraz plan działania UE na rzecz zwalczania terroryzmu także wskazują na kierunek walki z terroryzmem na terytorium UE.

1.3 W kontekście zaproponowanych i przyjętych przez UE polityk, z punktu widzenia zachowania i zagwarantowania wolności, konieczne jest większe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Sprawiedliwości we wszystkich tych obszarach.

1.4 Jednakże UE skupiała się dotychczas w ramach rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na działaniach prawodawczych, przy stosunkowo niewielkim poziomie finansowania. Dlatego też obecnie wysiłki Unii powinny koncentrować się na aspektach operacyjnych, zwłaszcza w kontekście walki z terroryzmem, który stanowi przejaw wyjątkowo podstępnej przestępczości i wymaga pilnego podjęcia działań<sup>(3)</sup>.

1.5 Terroryzm, jako wyraz przestępczości, stanowi jedno z największych zagrożeń, przed którymi stoi obecnie społeczeństwo. Program ramowy opiera się na założeniu, iż działania przestępcze zagrażają wolnościom i prawom jednostek, społeczeństwu demokratycznemu oraz państwu prawa, gdyż wolność możliwa jest jedynie w ramach bezpieczeństwa i gwarancji prawnych. Organy publiczne oraz społeczeństwo obywatelskie muszą nabyć umiejętność nadążania za coraz większym wyrafinowaniem metod stosowanych przez terrorystów oraz przestępców, którzy działają w sposób zorganizowany i na szczeblu ponadnarodowym. W rezultacie możliwe będzie współfinansowanie projektów dwustronnych oraz krajowych w celu stymulowania innowacji i przeniesienia powstałych doświadczeń na szczebel ponadnarodowy lub wspólnotowy.

1.6 Przestępczość zorganizowana stanowi poważną groźbę w Unii Europejskiej. Według Europolu, połowa grup zajmujących się przestępczością zorganizowaną w UE składa się z obywateli Państw Członkowskich. Wielu z nich ma powiązania z państwami trzecimi, w których mają miejsce różnorodne przestępstwa, na przykład handel narkotykami, nielegalna imigracja oraz handel ludźmi, przestępstwa finansowe, przemyt oraz wielorakie rodzaje przestępstw przeciwko mieniu.

<sup>(1)</sup> Raport ONZ *Human Security Now*, <http://www.humansecurity-chs.org>.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 19 z 23.1.1999, s. 1.

<sup>(3)</sup> <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>

1.7 Walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną nie powinna kwestionować osobistych wolności i państwa prawa, a wręcz przeciwnie — powinna zachowywać obie wartości. Konstytucja demokratyczna, ewolucja pojęcia osobistych wolności oraz domniemanie niewinności nie mogą ani stracić na ważności, ani być poddawane w wątpliwość przez polityki zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

1.8 Fakt, że wzrasta współpraca ponadgraniczna między tymi grupami jest powodem do niepokoju, nie tylko dlatego, że stwarza im to większe możliwości popełnienia przestępstwa, lecz także ponieważ utrudnia działania jednostek policyjnych i sądowych. Nie da się walczyć z międzynarodową przestępczością, jeśli jednostki policyjne nie są w stanie działać poza granicami swoich państw. Przestępczość zorganizowana wykorzystuje tę słabość, osiedlając się w jednym Państwie Członkowskim, a działając w innych. Wolność przepływu dóbr, osób, kapitału oraz usług miała wiele pozytywnych aspektów, lecz przestępczość zorganizowana potrafiła obrócić na własną korzyść oferowane wolności oraz luki w przestrzeni prawnej niedostosowanej do powstrzymania jej działań.

1.9 Obecnie, według Europolu, na terytorium Unii działa około 3000 grup przestępczości zorganizowanej, w których znajduje się około 30.000 osób. Wielkości te oparte są na danych dostarczonych przez Państwa Członkowskie i służą **jedynie do zilustrowania problemu**, gdyż w rzeczywistości liczby te są znacznie większe. Wielkość, struktura, organizacja oraz inne cechy przestępczości zorganizowanej różnią się zarówno wewnątrz Państw Członkowskich, jak i między nimi. Grupy te zajmują się w Unii wszelkiego rodzaju działalnością przestępczą, zwłaszcza handlem narkotykami, nielegalną imigracją, handlem ludźmi, przemytem, kradzieżą dzieł sztuki w muzeach i kościołach, oszustwami oraz przestępstwami finansowymi.

1.10 EKES wypowiedział się wcześniej w tej kwestii w opinii <sup>(4)</sup> w sprawie: „Dokument roboczy Komisji — związek między zachowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego a spełnieniem zobowiązań oraz instrumenty międzynarodowe w zakresie ochrony” <sup>(5)</sup>. Należy wskazać przy tym na następujące wnioski końcowe cytowanej opinii:

- a) Komitet w pełni popiera zorganizowane działania podejmowane przeciwko terroryzmowi na szczeblu wspólnotowym oraz otwartą metodę koordynacji zalecaną przez Komisję; wzywa jednakże do zachowania ostrożności i głębokiej refleksji w stosunku do metod zapobiegania i karania terroryzmu. Nie należy przy tym zapomnieć o prawdziwych i uzasadnionych uczuciach wywołanych przez straszne ataki z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych oraz pozostałe zbrodnie terrorystyczne popełnione w różnych krajach europejskich i państwach trzecich.
- b) Komitet podkreśla nadrzędność przestrzegania praw człowieka oraz międzynarodowych instrumentów ochrony, jest jednak świadomy, że należałoby usprawnić wspólną politykę bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczania terro-

ryzmu, bez narażania tych zasad oraz etyki politycznej i humanistycznej. Jednocześnie należy zagwarantować rzeczywistą ochronę osób i dóbr. W tym celu konieczne jest znalezienie równowagi pomiędzy różnorodnymi wymaganiami stwarzanymi przez kwestię ochrony wielorakich praw i wolności.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

W celu lepszego zarządzania problemami bezpieczeństwa dotykającymi obywateli UE, przy zagwarantowaniu ich praw i wolności, należy:

- 1) promować i rozwijać koordynację, współpracę i wzajemne zrozumienie między jednostkami policyjnymi, władzami państwowymi oraz pozostałymi właściwymi podmiotami;
- 2) pobudzać, promować i rozwijać metody oraz narzędzia horyzontalne służące stworzeniu strategicznych działań w zakresie zwalczania terroryzmu oraz przestępczości, na przykład partnerstw publiczno-prywatnych, kodeksów postępowania oraz dobrych praktyk, statystyk porównawczych czy technik kryminologicznych;
- 3) przeprowadzać wymianę informacji, know-how i standardów w zakresie ochrony krytycznej infrastruktury oraz zarządzania skutkami terroryzmu i przestępczości, zarówno na szczeblu ochrony cywilnej, jak i w zakresie ochrony ofiar terroryzmu oraz ochrony świadków.

### 2.1 Rodzaje zaproponowanych działań

- projekty o znaczeniu europejskim zainicjowane i zarządzane przez Komisję, mechanizmy współpracy i sieci, między innymi działania analityczne, takie jak badania i działania mające na celu opracowanie rozwiązań związanych z konkretnymi politykami, kształceniem i wymianą personelu;
- projekty transnarodowe zainicjowane i zarządzane przez co najmniej dwa Państwa Członkowskie (lub jedno Państwo Członkowskie i jeden kraj kandydujący);
- projekty krajowe rozwinięte wraz z Państwami Członkowskimi;
- dotacje dla organizacji pozarządowych realizujących zadania o znaczeniu europejskim.

### 2.2 W szczególności wsparte zostaną:

- działania dotyczące współpracy operacyjnej oraz koordynacji (wzmocnienie *networking* — połączeń oraz związków, wzajemnego zaufania i zrozumienia, wymiany i rozpowszechniania informacji, doświadczenia i najlepszych praktyk);
- działania analityczne o charakterze monitorowania i oceny;
- rozwój i przekazywanie technologii oraz metodologii;
- kształcenie, wymiana personelu oraz ekspertów;
- działania rozpowszechniające oraz uświadamiające.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u z dn. 24 kwietnia 2002 r. (samodzielny sprawozdawca: Daniel RETUREAU) (Dz. U. C 149 z 21.6.2002)

<sup>(5)</sup> W związku z dokumentem roboczym Komisji: „Związek między zachowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego a spełnieniem zobowiązań oraz instrumenty międzynarodowe w zakresie ochrony” (COM (2001) 743 końcowy).

### 2.3 Poszanowanie zasad pomocniczości oraz proporcjonalności

W odniesieniu do zasady pomocniczości, program ramowy nie zamierza interweniować w obszarach objętych programami zarządzanymi przez władze krajowe każdego z Państw Członkowskich. Koncentruje się on na dziedzinach, w których stworzyć można wartość dodaną na szczeblu europejskim i w ten sposób uzupełnia programy krajowe oraz zwiększa synergię działań dwu- lub wielostronnych.

W odniesieniu zaś do zasady proporcjonalności, działania definiowane są w sposób jak najbardziej ogólny, przy jednoczesnym maksymalnym uproszczeniu wymagań administracyjnych i finansowych, które zostaną zastosowane przy ich wdrażaniu.

### 2.4 Uproszczenie i racjonalizacja

Dąży się do uproszczenia formy prawnej oraz zarządzania zaproponowanymi instrumentami, prowadząc w ten sposób do racjonalizacji finansowania, zwiększając przejrzystość oraz elastyczność w przyznawaniu zadań. Potencjalni beneficjenci będą mogli składać prośby w systemie standardowym.

### 2.5 Kwota budżetowa

Propozycja programu ramowego sięga całkowitej kwoty 735 milionów euro, z czego 137,4 milionów zostanie przeznaczonych na instrument „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami”, a 597,6 milionów euro na instrument „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości”.

### 2.6 Rodzaje interwencji oraz metody wdrażania

- dotacje po ogłoszeniu zaproszenia do składania wniosków,
- kontrakty na zamówienia publiczne świadczenia usług.

## 3. Obserwacje ogólne — wymiar przestępczości i terroryzmu jako zagrożeń dobrobytu obywateli UE

3.1 Według Europolu, organizacje przestępczości zorganizowanej wykorzystują niestabilność polityczną i gospodarczą w państwach nie należących do UE w celu ułatwienia sobie prowadzenia nielegalnej działalności, zwłaszcza w krajach pochodzenia i krajach tranzytowych. Korupcja lub obietnica lepszej przyszłości mogą przyciągnąć ludzi do świata przestępczego, w którym będą aktywnymi lub pasywnymi uczestnikami. Ten wzrost przestępczości utrwała niektóre ze strukturalnych niedociągnięć ułatwiających działalność przestępczą w fazie początkowej, na przykład poprzez opóźnienia we wdrażaniu reform demokratycznych czy gospodarczych.

3.2 Terroryzm ze swej strony stanowi bezpośredni zamach na godność ludzką i najbardziej podstawowe zasady prawa międzynarodowego oraz zagrożenie dla wszystkich państw i społeczności i, będąc w stanie pojawić się w każdym momencie w jakimkolwiek miejscu, uderza bezpośrednio w podstawowe wartości społeczności wchodzących w skład UE oraz innych organizacji międzynarodowych<sup>(6)</sup>: państwo prawa, bezpieczeństwo obywateli, szacunek i tolerancję. Zbrodnie terroryzmu są zbrodniami przeciwko ludzkości, demokracji i

prawom człowieka. Stwarzają nienawiść i strach oraz podsycają podziały religijne, ideologiczne i etniczne.

3.3 Fenomen ten od dziesięcioleci nęka obywateli na całym świecie. Miasta wszystkich kontynentów stanowią geograficzne punkty dotknięte przez terrorystyczne ataki o różnej skali, które mają jeden i ten sam cel: świadome zabicie lub skrzywdzenie w największym możliwym stopniu ludzi, zniszczenie infrastruktury i dóbr, zrujnowanie przedsiębiorstw i gospodarki, aby zastraszyć społeczeństwo lub grupę osób oraz wywrzeć wpływ na rządy czy organizacje międzynarodowe.

3.4 Upadek *World Trade Center* w Nowym Jorku we wrześniu 2001 r. był punktem kulminacyjnym nowego typu terroryzmu światowego, który narodził się wraz z wcześniejszą próbą wysadzenia obu wież w 1993 roku. Terroryzm, przed którym obecnie stoimy, jest bezprecedensowy, jeśli chodzi o zasięg czy możliwość doprowadzenia do poważnego konfliktu<sup>(7)</sup> oraz w swoim postanowieniu użycia przeciwko ludności cywilnej wszelkich metod ataku na olbrzymią skalę. Lotnictwo cywilne, podstawowa infrastruktura oraz systemy komputerowe, które zarządzają większością procesów nadających naszemu życiu normalności i nowoczesności, stanowią cele podatne na działania grup terrorystycznych. Grupy te kierują się absolutnym postanowieniem wyrządzenia jak największych szkód w naszych społeczeństwach, uderzając w najbardziej bezbronne: ludność.

3.5 Europa przeżyła poważne ataki terrorystyczne, włącznie z ostatnim przejawem kampanii globalnego terroru w Londynie, 21 lipca 2005 roku. Możliwość wystąpienia nowych ataków jest realna i stale obecna, dlatego też musimy być na nie przygotowani — po pierwsze, aby im zapobiec; po drugie, aby poradzić sobie z konsekwencjami ataków, których nie jesteśmy w stanie uniknąć, we wszystkich ich aspektach. Przyzwyczajamy się do zamachów bombowych, które powodują chaos i zostawiają dziesiątki lub setki ofiar. Jednakże grupy terrorystyczne odpowiedzialne za te ataki mają wolę, cierpliwość oraz środki niezbędne do przeprowadzenia działań na olbrzymią skalę, jak na przykład zniszczenie samolotu pasażerskiego czy wypuszczenie substancji chemicznych, biologicznych lub radiologicznych na gęsto zaludnionych obszarach.

3.6 Wspomniane wcześniej kwestie nie mogą stać w konflikcie z integralnością państwa prawa i konstytucyjnymi gwarancjami przynależnymi każdej jednostce ludzkiej. Władze, poddane oglądowi i sankcji prawnej, nie mogą w żaden sposób przekroczyć swoich uprawnień w działaniach zapobiegania i karaniania terroryzmu.

3.7 Środki polityki społecznej i gospodarczej mogą przyczynić się do łagodzenia wykluczenia oraz negatywnego wpływu gwałtownych zmian społeczno-gospodarczych powodujących urazę — uczucie eksploatowane często przez terrorystów. Dlatego też konieczne jest:

- przyjęcie długofalowych polityk handlowych, subwencyjnych oraz inwestycyjnych, które przyczynią się do włączenia grup odizolowanych oraz zwiększą ich udział w społeczeństwie;

<sup>(6)</sup> Wystąpienie Sekretarza Generalnego ONZ podczas Szczytu Klubu Madryckiego na temat demokracji, terroryzmu i bezpieczeństwa, Madryd, Hiszpania, 11 marca 2005 r., <http://www.safe-democracy.org>

<sup>(7)</sup> Rohan Gunaratna.: „Al Qaeda, viaje al interior del terrorismo islamista”, str. 27; Editorial Servi Doc., Barcelona, 2003 r.

- podjęcie nowych wysiłków w celu zmniejszenia nierówności strukturalnych w społeczeństwach, poprzez wyeliminowanie dyskryminacji niektórych grup;
- stymulowanie programów skupiających się na promowaniu edukacji dzieci i kobiet, zatrudnienia oraz reprezentacji grup wykluczonych;
- spełnienie Milenijnych Celów Rozwoju na rok 2015.

3.8 Zapobieganie atakom terrorystycznym zajmuje czołową pozycję w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Według badania Eurobarometru, ośmiu na dziesięciu obywateli europejskich obawia się terroryzmu a 83 % społeczeństwa Unii domaga się działań UE przeciw terroryzmowi, wierząc w wartość dodaną, którą wnoszą. Najważniejszy dokument stanowiący zebranie punktów strategii antyterrorystycznej UE to „Plan działania UE w sprawie zwalczania terroryzmu”<sup>(8)</sup>. Jego główne wektory działania to:

1. pogłębienie konsensusu międzynarodowego i zwiększenie międzynarodowych wysiłków na rzecz zwalczania terroryzmu;
2. podjęcie działań w ramach polityki zewnętrznej UE na rzecz krajów trzecich o priorytetowym znaczeniu, w których konieczne jest wzmocnienie zdolności lub zobowiązania do zwalczania terroryzmu;
3. zajęcie się czynnikami, które przyczyniają się do popierania terroryzmu i rekrutacji do grup terrorystycznych;
4. zmniejszenie dostępu terrorystów do środków finansowych i gospodarczych;
5. maksymalizacja zdolności jednostek UE oraz Państw Członkowskich do wykrywania i ścigania terrorystów, przeprowadzania przeciw nim dochodzenia, a także do zapobiegania atakom terrorystycznym;
6. ochrona bezpieczeństwa transportu międzynarodowego oraz zagwarantowanie istnienia skutecznych systemów kontroli granicznej;
7. zwiększenie zdolności UE oraz Państw Członkowskich do zarządzania skutkami ataku terrorystycznego.

3.9 Jako że terroryzm stanowi fenomen o zasięgu światowym, odpowiedź na jego wyzwania musi mieć także zasięg globalny i to nie tylko w sensie niezbędnej współpracy międzynarodowej (między państwami, organizacjami i organami międzynarodowymi), lecz także w formie zaangażowania wszystkich sektorów społeczeństwa: zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (włącznie z podmiotami gospodarczymi i społecznymi, a także organizacjami użyteczności publicznej lub organizacjami prowadzącymi różną działalność), wszelkiego rodzaju instytucji rządowych oraz ogólnie społeczeństwa. Proces dialogu politycznego i obywatelskiego w tym obszarze powinien odbywać się w ogólnych ramach bezpieczeństwa i ochrony wolności.

3.10 W tym celu zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma możliwość i wyjątkowe zobowiązanie do odegrania centralnej roli w przygotowaniu zintegrowanej odpowiedzi na wyzwanie terroryzmu. Fakt, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma swoje podstawy w aktywnych obywatelach stwarza mu najbardziej elastyczne, kreatywne i zróżnicowane warunki do rozwinięcia skuteczniejszych zadań prewencyjnych

niż może to zrobić administracja publiczna. Jest ono także w stanie pobudzać poznawanie i zrozumienie zarówno horyzontalnie, jak i przez podejście oddolne. Jest to niezbędne dla budowania zintegrowanych społeczeństw, które pozwalają na udział wszystkich osób poprzez współpracę obywatelską, działalność gospodarczą i edukację.

Właściwe władze państwowe powinny także uwzględniać propozycje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczące zapewnienia niezbędnej równowagi pomiędzy środkami bezpieczeństwa a środkami ochrony wolności.

3.11 Podmioty niepaństwowe w całej swojej różnorodności — ruchy i podmioty gospodarcze i społeczne, środki masowego przekazu, organizacje różnych interesów, społeczność naukowa, liderzy religijni, świat sztuki i kultury, światowa opinia publiczna — wszyscy mogą i powinni odegrać aktywniejszą rolę w tych kwestiach.

3.12 Dynamiczne społeczeństwo obywatelskie może odgrywać strategiczną rolę w ochronie wspólnot lokalnych, stawiając czoła ekstremistycznym ideologiom i zajmując się kwestią przemocy politycznej. Społeczeństwo obywatelskie stanowi wolną przestrzeń, w której obywatele mogą kształtować swój los; jest także formą oporu i walki, źródłem wiedzy, publicznej debaty i społecznych rozważań oraz mechanizmem mediacji, pojednania i kompromisu. Daje ono wyraz różnym grupom i sprawom o podłożu społecznym, stanowi środek wyrazu dla mniejszości i osób o innych poglądach oraz krzewi, dzięki własnej różnorodności, kulturę tolerancji i pluralizmu. W społeczeństwie obywatelskim znajdują się zarówno radykałowie, jak i osoby o umiarkowanych poglądach, zarówno osoby będące częścią systemu, jak i znajdujące się poza nim, osoby stawiające opór, jak i prowadzące negocjacje.

3.13 Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać kluczową rolę w budowaniu nowej perspektywy dla globalnej i skoordynowanej działalności, która ostatnio utrudniona była poprzez jednostronne działania i niezgodność polityczną panującą na arenie międzynarodowej. W przeciągu ostatnich dziesięcioleci różni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, angażując ludzi i organizacje z całego świata, zawiązali dynamiczną współpracę w celu wspierania takich kwestii o zasięgu światowym, jak: równość płci, pokój i prawa człowieka, walka z AIDS, środowisko naturalne czy ruchy na rzecz sprawiedliwego handlu i sprawiedliwości na świecie.

3.14 Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że w walce z terroryzmem działania państwa są niewystarczające, jeśli nie idzie z nimi w parze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i jego podmiotów. Komitet, jako forum zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ma przed sobą możliwość i obowiązek działania we właściwych mu obszarach, w ramach działań przeciw terroryzmowi podejmowanych na terenie UE oraz na pozostałych istotnych forach. Wysiłki w tej dziedzinie powinny pozwolić Komitetowi, w ramach roli zapobiegania, koordynacji i dialogu, uczestniczyć w naturalny sposób w tworzeniu polityk antyterrorystycznych, które dotyczą jego obszarów działania. Wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie atakom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” oraz wniosek dotyczący zapobiegania przestępczości stanowią rozległe i elastyczne ramy dla wszelkiego rodzaju inicjatyw.

<sup>(8)</sup> Notatka Prezydencji i koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu do Rady Europejskiej, 16-17 czerwca 2005 r.: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

3.15 Ogólnie należałoby uczynić następujące obserwacje:

3.15.1 EKES jednoznacznie potępia jakiegokolwiek rodzaj terroryzmu i zabiera głos w tej sprawie.

3.15.2 EKES z całej siły popiera walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną oraz podkreśla pozytywny wymiar mianowania koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu, p. Gijsa de Vries.

3.15.3 Należy przyspieszyć proces konsolidacji w walce przeciw terroryzmowi i przestępczości w UE.

3.15.4 Powinno się także osiągnąć prawdziwie skuteczny poziom współpracy i koordynacji pomiędzy Państwami Członkowskimi w sprawach policyjnych, informacyjnych (ze szczególnym naciskiem na zasadę dostępności odpowiednich informacji) oraz sądowych, a także skuteczny i stały poziom współpracy z państwami trzecimi.

3.15.5 W ramach wniosku Komisji istotne są także strategiczne partnerstwa publiczno-prywatne.

3.16 Rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego można opisać na dwóch poziomach: zapobieganie atakom i zarządzanie ich skutkami, czy to fizycznymi, psychologicznymi, czy też gospodarczymi. Komitet może, w zgodzie z rodzajami działań zdefiniowanymi we wniosku i przy wykorzystaniu ogólności definicji, wspierać w dziedzinach podlegających jego kompetencji różnorodne inicjatywy, które w sposób ogólny i pobieżny mogą zacząć kształtować się wokół tych samych obszarów, wokół których koncentrowała się debata podczas Międzynarodowego Szczytu w sprawie Demokracji, Terroryzmu i Bezpieczeństwa zakończonego 11 marca 2005 roku. Przygotowano wówczas plan działania nazwany Agendą Madrycką, który dostarcza ram wdrażania różnorodnych zaleceń<sup>(9)</sup>.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wniosek dotyczący decyzji Rady 2005/0034 (CNS) ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007-2013.

4.1.1 EKES popiera ogólne cele zawarte w art. 3 i 4 wniosku Komisji.

4.1.2 W odniesieniu do działań kwalifikowalnych wymienionych w art. 5 wniosku, EKES uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

4.1.2.1 „Działania w zakresie analizy, monitorowania i oceny” [art. 5.2 (b)]; choć podstawowe badania w tym obszarze

<sup>(9)</sup> <http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html>

odbywać się będą w ramach VII programu ramowego, który w zgodzie z najnowszym wnioskiem Komisji przeznaczają na ten cel miliard euro, program ten powinien wspierać badania stosowane odnoszące się do debaty oraz rozpowszechniania wiedzy, rozwijanego przez zespoły doradców, instytucje akademickie oraz wielorakie fora i organizacje, które służą za centra badań i źródła propozycji politycznych wzmacniających formalne i nieformalne związki między badaczami, analitykami i intelektualistami z jednej strony a decydentami z drugiej.

4.1.2.2 „Działania w zakresie szkoleń, wymiany pracowników i ekspertów” [5.2(d)] związane ze wspomnianymi powyżej, lecz przede wszystkim z tymi, które pozwalają na inicjowanie, rozwój i zachowanie wysokiej jakości programów kształcenia i specjalizacji lingwistów, tłumaczy pisemnych i ustnych w językach, w których nie ma obecnie wielu ekspertów, i które służą przekazywaniu wiadomości związanych z popełnianiem zbrodni i aktów terroryzmu, a także propagandy, która je usprawiedliwia i przyciąga nowe osoby.

4.1.2.3 „Działania związane z podnoszeniem świadomości i rozpowszechnianiem informacji” [5.2(e)], włącznie ze wspomnianymi w punkcie 4.2.2.1, przy szczególnym uwzględnieniu roli środków masowego przekazu, które mogą być narzędziem dyskredytowania przemocy, lecz w niektórych wypadkach pozwalają na nieskrępowane rozpowszechnianie się propagandy znanych grup terrorystycznych i przestępczych, myląc niezbywalne prawo do przekazywania informacji z nieocenzurowanym rozpowszechnianiem informacji, i w ten sposób nieopatrnie służąc za wyraziciela poglądów grup terrorystycznych: przekazując na żywo obrazy ataków, porwań i zamachów na sterroryzowanych zakładników.

4.1.3 W art. 6 dobrze by było jaśniej i wyraźniej sprecyzować, kto może składać wnioski, jak ma to miejsce w wypadku art. 5 drugiego programu. Ponieważ dotyczą one szczególnie newralgicznych obszarów, Komisja będzie co roku publikować listę beneficjentów dotacji.

4.1.4 Art. 14.3 stanowi, że Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie śródkresowe sprawozdanie oceniające oraz komunikat w sprawie wdrażania programu. EKES powinien także zostać uwzględniony jako zainteresowana strona w całym procesie oceny.

4.2 Wniosek Rady 2005/0035 (CNS) w sprawie programu szczegółowego: „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” na lata 2007-2013.

4.2.1 EKES podziela cele ogólne i szczegółowe programu [Art. 2 i 3].

4.2.2 Choć wsparcie socjalne i prawne dla ofiar przewidziane jest w programie: „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, EKES zwraca szczególną uwagę na aspekty ochrony ofiar i świadków oraz krzewienia i rozwoju najlepszych praktyk w obszarze ich ochrony, z punktu widzenia służb policyjnych [Art. (3.1(c) i 3.2(c)], jak również na aspekty związane z kryminologią stosowaną w celu zapobiegania przestępczości i opracowania horyzontalnych narzędzi niezbędnych do strategicznych działań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości [Art. 3.1(b) i 3.2(b)]: w tym celu EKES wspiera prace Komisji dotyczące projektów pilotażowych zwalczania terroryzmu, przemytu ludźmi oraz wsparcia finansowego dla ofiar terroryzmu. Na podstawie oceny tychże projektów, już po ich wprowadzeniu w życie, należałoby, według EKES-u, utworzyć stały fundusz kompensacyjny dla ofiar terroryzmu.

4.2.2.1 Jeśli chodzi o wszelkie przejawy ochrony ofiar terroryzmu, ich rodzin i osób znajdujących się na ich utrzymaniu, należy włączyć „wymiar ludzki” walki z terroryzmem, oscylujący wokół wspierania i ochrony roli ofiar oraz społeczeństwa obywatelskiego, jako integralną część jakiegokolwiek strategii zwalczania terroryzmu. Ofiary osobiście doświadczają przemocy, zwróconej przeciwko całemu społeczeństwu i reprezentowanym przez nie wartościom, przez co niezbędne staje się uznanie przez społeczeństwo wagi problemu i udzielenie stosownej odpowiedzi, co stanowi jego moralny i polityczny obowiązek. Każde państwo zobowiązane jest do ochrony praw i wolności swoich obywateli i do zapewnienia swobodnego z nich korzystania, począwszy od prawa do życia i do egzystencji wolnej od strachu w obliczu jakichkolwiek zagrożeń. Ofiary stanowią rzeczywistość i prawdziwy przejaw terroryzmu, są głosem społeczeństwa i stoją na pierwszej linii walki prowadzonej z terroryzmem. Są najbardziej rzucającym się w oczy świadectwem terroryzmu, służąc obudzeniu świadomości i wyartykułowaniu obywatelskiej reakcji w obliczu terroryzmu. Stanowią także najlepszy sposób dyskredytacji oraz politycznego i moralnego wyizolowania terroryzmu. Dlatego też konieczne są:

- uznanie i solidarność ze strony społeczności międzynarodowej, stanowiące jasne przesłanie dotyczące centralnej roli poszanowania praw człowieka w walce z terroryzmem;
- międzynarodowe środki i mechanizmy ochrony i wsparcia dla ofiar terroryzmu;
- debata dotycząca ofiar wywiera daleko sięgający wpływ na debatę dotyczącą praw człowieka, wymagając rozszerzenia dyskusji w kwestiach poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności jednostki w walce z terroryzmem, co godzi ze sobą i łączy dwa uzupełniające się wymiary: zobowiązanie państw do przestrzegania praw człowieka w walce z terroryzmem oraz ich zobowiązanie do przyjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu ochrony w obliczu terroryzmu praw człowieka przynależnych jednostkom.

Niestety, w analizowanym dokumencie Komisji debata ta jest nieobecna;

- sprzyjanie środkom wspierania zobowiązania społeczeństwa obywatelskiego w obliczu zwalczania terroryzmu, dzięki którym uaktywni się na arenie międzynarodowej głos i udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza ofiar.

4.2.2.2 Jeśli chodzi o zapobieganie przestępczości, największym problemem przestępczości ponadgranicznej w UE jest handel narkotykami. Grupy przestępcze, które są już silnie zakorzenione w Państwach Członkowskich zapewniają dystrybucję narkotyków na ogromną skalę na całym terytorium Unii. Co więcej, wzrasta tendencja do handlowania więcej niż jedną substancją.

Handel ludźmi stanowi wzrastający problem w całej Unii Europejskiej. Korzyści ekonomiczne płynące z tej działalności są olbrzymie. UE musi zwiększyć swą zdolność operacyjną w celu inicjowania i wspierania dochodzeń w sprawie handlu ludźmi i wszystkich związanych z tym kwestii, jak na przykład wykorzystywanie seksualne dzieci czy prostytutka w najszerszym znaczeniu. Dlatego też EKES uważa za niezwykle ważne takie inicjatywy jak „Wniosek w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej krótkoterminowego dokumentu pobytowego wydawanego ofiarom działań ułatwiających nielegalną imigrację lub handlu ludźmi, którzy współpracują z właściwymi władzami<sup>(10)</sup>”. Służy on wzmocnieniu instrumentów zwalczania nielegalnej imigracji, tworząc dokument pobytowy przeznaczony dla ofiar działań ułatwiających nielegalną imigrację lub handel ludźmi<sup>(11)</sup>.

Korupcja, pranie brudnych pieniędzy, przestępstwa finansowe oraz fałszowanie pieniędzy stanowią powód do niepokoju dla Unii Europejskiej. Pranie brudnych pieniędzy jest główną działalnością grup przestępczości zorganizowanej funkcjonujących na terenie UE, gdyż służy im jako źródło finansowania. Wszystko to (różnorakie przejawy przestępczości i finansowania terroryzmu) prowadzi jedynie do synergicznego wzmocnienia wykorzystywania i maltretowania osób<sup>(12)</sup>. Konieczne jest przede wszystkim:

- zwiększenie współpracy i strategicznych sojuszy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zwłaszcza w ramach rozwoju najlepszych praktyk, jak i w walce z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz w spełnianiu standardów przejrzystości i integralności zawodowej w sektorze finansowym i w organizacjach non-profit, w zgodzie z zaleceniami FATF<sup>(13)</sup> (głównego organu międzynarodowego ochrony systemu finansowego i przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) i planem działania UE<sup>(14)</sup>;
- zwiększenie ram porównawczych dla statystyk i kryminologii stosowanej, a także ich zastosowanie do rzeczywistych środków i polityk.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u z 29.05.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños) (Dz. U. C 221, 17.9.2002)

<sup>(11)</sup> COM(2002) 71 końcowy z 11.02.2002 r.

<sup>(12)</sup> <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>

<sup>(13)</sup> [http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en\\_32250379\\_32236930\\_33658140\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Introduction](http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#Introduction)

<sup>(14)</sup> Notatka Prezydencji i koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu do Rady Europejskiej, 16-17 czerwca 2005 r.: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

4.3 Jeśli chodzi o art. 4.2 (rodzaje działań podlegających finansowaniu):

4.3.1 Należy szczególnie zwrócić uwagę na znaczenie dialogu między wyznaniem i między pokoleniami, identyfikując fundamentalistyczne przekonania oraz wskazując na najlepsze praktyki, które wzmacniają wzajemne zrozumienie, umiar i demokratyczną tolerancję, zmniejszając w ten sposób proces radykalizacji i rekrutacji nowych członków. Walka z terroryzmem wymaga pozbawienia go moralnej legitymacji, co osiągnąć można jedynie poprzez dialog i zrozumienie *tego drugiego*. Należy wspierać działania pozwalające grupom o różnych wyznaniach i ich liderom budować pomosty zrozumienia i porozumienia, które pogłębią zgodę i tolerancję oraz przyczynią się do tworzenia wiedzy umożliwiającej nam poznanie przyczyn nienawiści i sposobów, w jakie można sobie z nią poradzić. Różne społeczności religijne muszą się lepiej poznać a najlepiej służyć temu środki pozwalające na tworzenie sieci pomiędzy ich członkami.

4.3.2 Mimo iż program przepływów migracyjnych zawiera środki interwencji w materii społecznej i zawodowej integracji osób należących do grup mniejszości o charakterze etnicznym, religijnym, kulturowym czy migracyjnym, zwłaszcza w przypadku ludzi młodych, także omawiany tu program powinien rozwijać najlepsze praktyki na bazie metodologii istniejącej w tym obszarze, przede wszystkim w odniesieniu do szkoleń, wymiany pracowników i ekspertów (art. 4.2).

4.3.3 Jeśli chodzi o organizacje społeczeństwa obywatelskiego, należy skrytykować jeden aspekt niedawnego wstępnego wniosku Komisji dotyczącego kodeksu postępowania odnośnie zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności finansowej organizacji non-profit. Chodzi o propozycję, która pociąga za sobą ryzyko wywołania negatywnych skutków dla wszystkich europejskich organizacji pozarządowych i ich zdyskredytowania, podważając w ten sposób ich najcenniejszy kapitał — zaufanie opinii publicznej oraz instytucji lokalnych, krajowych i europejskich.

EKES rozumie chęć zapobiegnięcia ewentualnemu wykorzystaniu organizacji non-profit do finansowania terroryzmu i innej działalności przestępczej. Jednakże wszystko to powinno mieć miejsce przy użyciu zwykłych instrumentów zapobiegania i karania dostępnych władzom w różnych Państwach Członkowskich. Przede wszystkim jednak pożądanym byłoby kontynuowanie

wanie zawieszonych niestety prac nad przyjęciem statutów stowarzyszenia europejskiego i europejskiej spółki wzajemnej.

4.3.4 W odniesieniu do „działań w zakresie szkoleń, wymiany pracowników i ekspertów” oraz „działań związanych z podnoszeniem świadomości i rozpowszechnianiem informacji” zostają powtórzone tu punkty 4.1.2.2 i 4.1.2.3.

4.3.5 Sztuka i kultura także powinny zajmować nadrzędne miejsce w tworzeniu struktury, w ramach której dochodzi do reakcji społeczeństwa obywatelskiego na przestępczość i terroryzm. Powinny jednak oprócz tego stanowić środek wyrazu i zrozumienia dla innych punktów widzenia, różniących się od poglądów dominujących w naszych społeczeństwach.

4.4 W odniesieniu do art. 14 (ocena) powtórzony zostaje punkt 4.1.4.

## 5. Wnioski

5.1 EKES uważa, że oba wnioski programu ramowego są niezbędne i powinny zostać im przyznane większe fundusze, jeśli śródkresowe sprawozdanie oceniające wykaże, że uczy-niony został właściwy postęp.

5.2 Konieczne jest także, aby EKES, w ramach swoich kompetencji, był częścią procesu dialogu z Komisją i Parlamentem w celu skonkretyzowania rocznych planów programu i przeprowadzenia odpowiedniego procesu oceny.

5.3 Z drugiej strony, EKES chciałby przypomnieć, że środki użyte w obecnych programach europejskich dla bezpieczeństwa i ochrony wolności powinny pozostawać w równowadze z ochroną wolności zgodnie z tym, jak to zostało wyrażone w opinii *Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* (COM[2005] 184 końcowy) (SOC/209).

5.4 Ochrona praw podstawowych, wolności i bezpieczeństwa stanowi wspólną odpowiedzialność. Powinna się zaczynać ona od wpajania wspólnych wartości począwszy od szkoły podstawowej i być realizowana poprzez ciągłe dążenie do osiągnięcia równowagi pomiędzy trzema podstawowymi elementami: wolnością, demokracją i bezpieczeństwem.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie „Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007 r.) — W kierunku sprawiedliwego społeczeństwa”**

COM (2005) 225 końcowy — 2005/0107 (COD)

(2006/C 65/14)

Dnia 27 października 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust.2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 grudnia 2005 r. (Sprawozdawcą była **Mária HERCZOG**).

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 123 głosami za, przy 7 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

## 1. Podsumowanie stanowiska EKES-u

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny potwierdza swe poparcie dla programu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007 r.). Opowiada on się za równością szans oraz spójnością społeczną w Europie i podstawowymi prawami dla wszystkich.

1.2 We wszystkich swych poprzednich opiniach w tej sprawie EKES podkreślał, że po to, aby zgodnie z artykułem 13<sup>(1)</sup> znikły wszelkie formy dyskryminacji, konieczny jest postęp dużo znaczniejszy, niż ten dokonany do chwili obecnej. Należy przyznać, że podjęto już wiele działań korygujących na rzecz równości, lecz pozostały jeszcze kwestie, z których rozwiązaniem nie można zwlekać. Pod tym względem Europejski Rok na rzecz Równych Szans (2007 r.) może stać się dobrą okazją, by wskazać i szerzej uwzględnić wymienione grupy osób.

1.3 EKES uważa, że wszystkim osobom zamieszkującym na terenie UE powinno się zagwarantować niedyskryminację i równe szanse w korzystaniu z pełnego zakresu praw człowieka: obywatelskich, politycznych, gospodarczych, społecznych i dotyczących kultury. Zatem Rok powinien być okazją do osiągnięcia postępów w eliminowaniu wszelkich rodzajów dyskryminacji. Mimo że szczególną uwagę zwraca się na formy dyskryminacji, o których mowa w art. 13, Rok ten powinien być traktowany jako sposobność do podniesienia świadomości na temat dyskryminacji wobec pewnych grup, które zwykle nie są brane pod uwagę, takich jak dzieci, jak również nierozwiązanych jeszcze kwestii dotyczących dyskryminacji.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie ubóstwa kobiet w Europie, (sprawozdawca: Brenda KING) — Dz.U. C 24 z 31.1.2006; opinia EKES-u w sprawie agendy społecznej (sprawozdawca: Ursula ENGELEN-KEFER) — Dz.U. C 294 z 25.11.2005; opinia EKES-u w sprawie europejskiego funduszu społecznego (sprawozdawca: Ursula ENGELEN-KEFER) — CESE 234/2005 z 22.09.2005 r.; opinia EKES-u w sprawie programu wspólnotowego na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej — PROGRESS (sprawozdawca: Wolfgang GREIF); Dz.U. C 234 z 22.3.2006; SOC/167; opinia EKES-u w sprawie „EQUAL” (sprawozdawca: Sukhdev SHARMA) — Dz.U. C 241 z 28.9.2004 r.; opinia EKES-u w sprawie Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych (sprawozdawca: Miguel Ángel CABRA DE LUNA) Dz.U. C 110 z 30.4.2004 r.

1.4 EKES zatwierdza agendę społeczną na lata 2005 — 2010, która proponując strategię działań na rzecz równości szans i spójności społecznej, stawia te zagadnienia w centrum swego zainteresowania. Z zastrzeżeniem uzupełnień i zmian wymienionych poniżej, EKES przyjmuje i popiera cele Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans (2007 r.), którego głównym wątkiem są prawa, reprezentacja, uznawanie oraz tolerancja, jak również włączenie wymienionych dziedzin do głównego nurtu myśli i działań.

## 2. Uzasadnienie opinii i uwagi

### 2.1 Streszczenie dokumentu Komisji

2.1.1 Komunikat Komisji w sprawie agendy społecznej na lata 2005 — 2010 podkreślił wagę działań podejmowanych na rzecz równości szans zmierzających do stworzenia społeczeństwa bardziej solidarnego. Zapowiedział on zamiar Komisji, wspomniany w komunikacie dołączonym do omawianego wniosku<sup>(2)</sup>, by opracować nową strategię ramową na rzecz niedyskryminacji i równości szans dla wszystkich. Wniosek, by rok 2007 został ogłoszony Europejskim Rokiem na rzecz Równości Szans dla Wszystkich jest jedną z głównych inicjatyw zapowiedzianych w komunikacie. Europejski Rok na rzecz Równych Szans będzie miał na celu uświadomienie korzyści, jakie niesie ze sobą społeczeństwo sprawiedliwe i solidarne, w którym równość szans jest dla wszystkich konkretną rzeczywistością. Patrząc z tego punktu widzenia konieczne będzie, by zająć się przeszkodami, które uniemożliwiają włączenie się do społeczeństwa oraz stworzyć takie warunki, w których różnorodność Europy uznana będzie za źródło wzbogacające życie kulturalne i społeczne. Europejski Rok na rzecz Równych Szans stawia sobie następujące cele:

— Prawa — Podnoszenie świadomości w zakresie prawa do równości i niedyskryminacji;

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Niedyskryminacja i równe szanse dla wszystkich — strategia ramowa”, COM(2005) 224 końcowy.

- Reprezentacja — Stymulowanie debaty na temat sposobów zwiększania udziału w życiu publicznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym społeczeństwa;
- Uznawanie — Honorowanie i przychylne nastawienie do różnorodności;
- Poszanowanie i tolerancja — Propagowanie społeczeństwa bardziej solidarnego.

Omawiany wniosek zawiera postanowienia w sprawie Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich i propozycję budżetu przeznaczoną na jego realizację. Wniosek zgłoszony jest na podstawie artykułu 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>(3)</sup>.

## 2.2 Uwagi ogólne i szczegółowe

2.2.1 Stworzenie równych szans dla wszystkich jest i powinno pozostać europejskim priorytetem politycznym. Choć nastąpiły istotne zmiany prawne zarówno na poziomie europejskim, jak i w każdym kraju w walce z dyskryminacją, zwłaszcza w odniesieniu do wspomnianych w artykule 13 przyczyn dyskryminacji, konieczne jest prowadzenie dodatkowych działań zmierzających do zapewnienia bardziej konsekwentnego wdrażania równości szans i wyeliminowania dyskryminacji. Często można stwierdzić występowanie pośrednich form dyskryminacji w samym momencie zaistnienia sytuacji, lecz trudno jest ten fakt udowodnić. Słuszne byłoby uwzględnienie tych przypadków w programie Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich 2007.

2.2.2 Kolejną dziedziną, którą należy się zająć, są różnice w stopniu i zakresie ochrony przed dyskryminacją wynikającą z różnych przyczyn. Komitet stanowczo zaleca, by w dziedzinie zatrudnienia, szkoleń, kształcenia, ochrony społecznej, świadczeń społecznych oraz dostępu do towarów i usług zakazać dyskryminacji wynikającej z płci, rasy bądź pochodzenia etnicznego, wieku oraz orientacji seksualnej. Nieuczynienie tego niesie ze sobą zagrożenie, że wśród tych grup tworzyć się będzie hierarchia.

2.2.3 Od chwili opracowania Europejskiej karty praw podstawowych, UE nie może już być uznawana jedynie za stowarzyszenie łączące państwa wokół wspólnych interesów gospodarczych. Wobec powyższego należałoby odpowiednio uwzględnić grupy społeczne, które zostały wyłączone z różnych form życia społecznego, gdyż zamknięto im dostęp do rynku pracy i udziału w życiu gospodarczym, albo też które żyją w biedzie, choć są aktywne na rynku pracy.

(3) Artykuł 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: 1) Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. 2) Jeżeli dla wsparcia działania podjętego przez Państwa Członkowskie w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Rada, na zasadzie zachęcającej od ustępu 1, przyjmuje wspólnotowe środki zachęcające do wyłączenia harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, stanowi ona zgodnie z procedurą określoną w artykule 251.

2.2.4 Różne względy społeczne i gospodarcze przemawiają na rzecz zapewnienia równości szans dla wszystkich, a zwłaszcza dla tych, którzy są dyskryminowani czy upośledzeni ze względu na warunki społeczne, gospodarcze, kulturalne, geograficzne i inne czynniki ich życia. Mogliby oni w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i wnieść w nie wkład społeczny czy gospodarczy, gdyby zapewnić im odpowiednie wsparcie.

2.2.5 EKES uważa, że planowany na rok 2007 Europejski Rok na rzecz Równych Szans dla Wszystkich stanowi okazję do zwrócenia uwagi na osoby, które mogą zostać pominięte, np. młodzież i dzieci, które doznają dyskryminacji ze względu na wiek; osoby dyskryminowane z wielorakich przyczyn, jak również mieszkańcy regionów czy aglomeracji oddalonych od dużych ośrodków czy o małym zagęszczeniu ludności, którzy mogą nie mieć dostępu do niezbędnych świadczeń.

2.2.6 Komitet uważa, że Rok powinien także dać możliwość głębszego zastanowienia się nad głównymi wyzwaniami, takimi jak kwestia różnych rodzajów dyskryminacji występujących często wobec pewnych grup (np. niepełnosprawne dzieci, imigranci w starszym wieku, kobiety romskie). Wreszcie należy wziąć pod uwagę, we wszystkich inicjatywach w zakresie zwalczania dyskryminacji, różny i heterogeniczny charakter najbardziej dyskryminowanych grup.

2.2.7 Europejski Rok powinien być szansą na poprawę sytuacji większej liczby grup. Wytyczając przyszły kierunek, szczególną uwagę należy zwrócić na Międzynarodową konwencję praw dziecka ONZ, dokument ratyfikowany przez wszystkie Państwa Członkowskie UE, wobec czego można stwierdzić, że prawa te stanowią część zasad uznanych przez Wspólnotę Państw Członkowskich. Pozwala to również na wyniesienie w przyszłości przestrzegania praw dziecka do rangi wymogu międzynarodowego.

2.2.8 Jest jeszcze przedwcześnie, by wypowiadać się na temat głównych doświadczeń zgromadzonych podczas Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003, który miał na celu stworzenie równych szans osobom niepełnosprawnym czy też w ramach planu działania na okres 2004 — 2010<sup>(4)</sup> przyjętego w roku 2003. Można jednak jasno stwierdzić<sup>(5)</sup>, że dzięki oddziaływaniu Europejskiego Roku Państwa Członkowskie poświęciły tej grupie osób więcej uwagi i że obywatele Unii mają bardziej rzetelne informacje na temat ich upośledzonych współobywateli. Tym niemniej celem wprowadzenia faktycznych zmian, podstawowe znaczenie ma dokonanie odpowiedniej oceny dotychczasowych postępów i monitorowanie poszczególnych edycji Europejskiego Roku. Obecnie EKES przygotowuje opinię w sprawie oceny i monitorowania Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych.

2.2.9 Do pośrednich skutków programu na rok 2007 należy, żeby przygotowując wnioski prawodawcze zadbać o to, by rozdział poświęcony działaniom następczym nie zawierał jedynie danych dotyczących procentu ludności Europy, która uzyskała więcej wiadomości na temat grup osób systematycznie cierpiących z powodu dyskryminacji. Ważna jest ocena, jakie konkretne zmiany wprowadzono w życiu codziennym i w praktyce administracyjnej.

(4) Opinia EKES-u, patrz SOC 163 – Dz.U. C 110 z 30.4.2004 r.

(5) Patrz: Eurobarometr.

2.2.10 Uwzględnienie w sposób horyzontalny różnych przyczyn dyskryminacji we wszystkich politykach i inicjatywach UE, jak również zwrócenie uwagi na konkretne wymagania osób będących ofiarami pewnego rodzaju dyskryminacji w ramach opracowywania działań związanych z innymi formami dyskryminacji (np. biorąc pod uwagę sprawy związane z upośledzeniem przy rozpatrywaniu innych przyczyn dyskryminacji) jest kluczem do osiągnięcia postępów w eliminowaniu dyskryminacji i promowaniu równych szans. Doświadczenie zdobyte w tym zakresie, np. odnoszące się do kwestii płci mogłoby zostać wykorzystane w przypadku innych rodzajów dyskryminacji.

2.2.11 Podstawową sprawą jest, by obok faktu, że dyskryminacja, ksenofobia i rasizm są zjawiskami nie do przyjęcia, podkreślić wartości Europy opartej na wielości kultur i znaczenie wdrożenia dyrektyw przyjętych w przeszłości w ramach europejskiej polityki zwalczania dyskryminacji.

2.2.12 EKES potwierdził już w kilku spośród swoich opinii<sup>(6)</sup> wagę, jaką przywiązuje do udziału organizacji pozarządowych, wyżej wymienionych mniejszości, pracodawców sektora prywatnego i publicznego, podmiotów gospodarki społecznej, pracowników najemnych i przedstawicieli regionów. Należałoby również włączyć do działań ofiary dyskryminacji i grupy czy organizmy je reprezentujące na wszystkich poziomach i na wszystkich etapach wdrażania. Podczas planowania, wdrażania i kontroli środków pomocniczych, konieczne jest, sprawdzanie (również, jeśli zajdzie taka potrzeba, poprzez sprawozdania pochodzące z innych źródeł), czy istnieje np. odpowiednia wymiana informacji z organizacjami pozarządowymi.

2.2.13 W sposób szczególny należy zwrócić uwagę i uznać rolę organizacji pozarządowych i organizacji reprezentujących dyskryminowane grupy. Ich zaangażowanie w Europejski Rok powinno zostać zapewnione na wszystkich szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim) i na wszystkich etapach (planowanie ogólne, realizacja, wdrożenie, ocena i monitorowanie Roku). W szczególności należy uwzględnić i uwzględnić rolę przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej (spółdzielnie, związki, fundacje i fundusze wzajemne) w walce z dyskryminacją.

2.2.14 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uznała znaczenie współpracy z pracodawcami i pracownikami w celu rozwijania miejsc pracy wolnych od dyskryminacji oraz działań różnicujących. EKES zaleca, by Rok Europejski posłużył do:

- określenia i propagowania wymiany informacji oraz przykładów dobrych praktyk,
- zwiększania świadomości wśród przedsiębiorstw na temat wartości dodanej poszanowania równych szans w ramach ich procedur rekrutacji i ścieżek karier,
- tworzenia partnerstw i trwałych związków pomiędzy pracodawcami a innymi stronami zainteresowanymi, w tym organizacjami pozarządowymi oraz organizacjami pracującymi z grupami dyskryminowanymi,
- wsparcia i rozwinięcia planu Komisji na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu, którego publikacja ma nastąpić w styczniu 2006 r.

2.2.15 Należy dobrze przygotować Europejski Rok na rzecz Równych Szans dla Wszystkich korzystając z wcześniejszych doświadczeń. Wskazane byłoby, aby dostarczyć informacje w języku i stylu zrozumiałym przez wszystkich, stworzyć możliwość skorzystania ze szkoleń czy nauki, zapewnić odpowiednie zainteresowanie ze strony środków masowego przekazu, wsparcie ze strony innych polityk oraz konieczną pomoc techniczną. Właściwe byłoby większe wykorzystanie, rozpowszechnienie i przystosowanie wyników badań, dobrych praktyk i programów, które się sprawdziły.

2.2.16 EKES uważa, że przewidziany budżet jest bardzo ograniczony w stosunku do ambicji i do potrzeb. Należy zwrócić uwagę na to, żeby zapewnić odpowiednie środki do dyspozycji dla osób zaangażowanych w program od samego jego początku tak, by mogły one mieć do nich dostęp.

2.2.17 Przy okazji Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich należy również wskazać, jak ważne jest, by w krajach Unii Europejskiej stworzyć dla wszystkich warunki do lepszego rozwinięcia zdolności i możliwości, głównie poprzez integrację społeczną i naukę oraz wychodząc poza krąg wymienionych w artykule 13 i w niniejszej opinii grup.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(6)</sup> Patrz SOC/189 – Dz.U. C 234 z 22.9.2005 r.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym

(2006/C 65/15)

Komisja Europejska, w liście komisarz Loyoli de PALACIO z dnia 2 lipca 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z wnioskiem o sporządzenie opinii w sprawie włączenia aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Antonello PEZZINI**, a współsprawozdawcą **Gérard DANTIN**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 2, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

#### 1.1 Ramy opinii

1.1.1 Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na wniosek komisarz Loyoli de Palacio. W swoim liście z dnia 2 lipca 2004 r., mającym na celu zasięgnięcie opinii Komitetu, zaznaczywszy, że „Komisja docenia aktywną rolę Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w promowaniu otwartego dialogu pomiędzy podmiotami niepaństwowymi w AKP i w Unii Europejskiej”, wezwała ona Komitet do przygotowania „opinii rozpoznawczej w sprawie sposobu włączenia aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zatrudnienia, norm pracy, opieki społecznej i kwestii płci”.

1.1.2 Podstawę prawną porozumień o partnerstwie gospodarczym (EPA) stanowi art. 37 porozumienia z Kotonu. Porozumienia te mają być zawarte do 31 grudnia 2007 r. Ich celem jest wspieranie „stopniowej i harmonijnej integracji państw AKP z gospodarką światową, z należyтым uwzględnieniem ich wyborów politycznych i priorytetów rozwoju, a tym samym promowanie ich zrównoważonego rozwoju i przyczynienie się do zwalczania ubóstwa w krajach AKP” (art. 34 ust. 1). Bardziej ogólnie rzecz ujmując, porozumienia te stanowią część procesu wdrażania „strategii rozwojowej” określonej w art. 19-27 (tytuł I) porozumienia z Kotonu.

1.1.3 Wniosek Komisji o sporządzenie opinii zgodny jest z art. 37 i tytułem I porozumienia z Kotonu, które stanowi ramy niniejszej opinii rozpoznawczej.

1.2 Wniosek ten wskazuje, jak duże znaczenie ma dla Komisji uwzględnienie wymiaru społecznego w negocjacjach porozumień o partnerstwie gospodarczym.

1.2.1 Komitet wyraża zadowolenie, że Komisja zainteresowała się tym zagadnieniem i postanowiła zasięgnąć jego opinii.

1.2.2 Nie może bowiem być optymalnego rozwoju gospodarczego, jeśli równoległe nie będzie mu towarzyszył rozwój społeczny. Pojęcia te muszą iść z sobą w parze, jeśli postęp gospodarczy ma zyskać swą pełną skuteczność, i doprowadzić w ten sposób do poprawy stylu życia i zwiększenia dobrobytu społeczeństw.

1.2.3 Ponadto wdrożenie EPA doprowadzi nieuchronnie do niezbędnych reform strukturalnych, powodując burzliwe zmiany w obecnym sposobie życia społeczeństw krajów AKP. Reformom tym, które często są trudnym doświadczeniem, powinien równoległe towarzyszyć postęp społeczny, w przeciwnym bowiem razie istnieje ryzyko, że społeczeństwa odrzucą porozumienia o partnerstwie gospodarczym.

1.2.4 Z tego punktu widzenia kluczowy jest udział społeczeństwa obywatelskiego w różnych fazach procesu, opierającego się na porozumieniach o partnerstwie gospodarczym.

1.3 **Porozumienie z Kotonu** przewiduje stopniowe znoszenie barier handlowych pomiędzy dwiema stronami i traktuje okres negocjacji jako stosownie zaplanowany w czasie i przydatny dla rozwoju potencjału w sektorach publicznym i prywatnym.

1.3.1 Cele negocjacji w sprawie związanych z EPA elementów wdrażania porozumienia z Kotonu obejmują zasadniczo następujące aspekty: wyeliminowanie ubóstwa, zrównoważony rozwój, faktyczne uczestnictwo kobiet, udział podmiotów niepaństwowych, zobowiązanie do utrzymania wystarczającego poziomu wydatków publicznych w sektorach społecznych<sup>(1)</sup>.

1.3.2 Porozumienie z Kotonu przewiduje, że EPA obejmą szeroki zakres dziedzin, takich jak polityka konkurencji<sup>(2)</sup>, prawa własności intelektualnej<sup>(3)</sup>, środki sanitarne i fitosanitarne<sup>(4)</sup>, kwestie handlu i środowiska naturalnego<sup>(5)</sup>, normy handlowe i normy pracy<sup>(6)</sup>, ochronę konsumentów<sup>(7)</sup>, bezpieczeństwo żywności<sup>(8)</sup> oraz inwestycje<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Porozumienie z Kotonu, art. 25.

<sup>(2)</sup> Rezolucja Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego z Addis Abeby, motyw Q (3643/04/wersja ostateczna).

<sup>(3)</sup> Porozumienie z Kotonu, art. 46.

<sup>(4)</sup> Id., art. 48, w którym nawiązuje się do porozumienia WTO.

<sup>(5)</sup> Id., art. 49.

<sup>(6)</sup> Id., art. 50.

<sup>(7)</sup> Id., art. 51.

<sup>(8)</sup> Id., art. 54.

<sup>(9)</sup> Id., art. 75.

1.4 **EPA** — których ramy obejmują wiele aspektów (zob. załącznik II) — uważane są za porozumienia o wolnym handlu oparte na zasadzie wzajemności, które mają być negocjowane dwustronnie pomiędzy UE a krajami lub regionami AKP. W związku z tym należy podkreślić zasadę, zgodnie z którą postanowienia EPA powinny być zgodne z regułami WTO.

1.4.1 Kraje AKP i UE są przekonane, że aby tak się stało, konieczne jest ustanowienie w ramach WTO sprawiedliwszego i bardziej zrównoważonego wielostronnego systemu handlu, opartego na oczywistym związku między handlem a rozwojem, proponującego faktycznie indywidualne traktowanie krajów rozwijających się — zwłaszcza KSR i małych krajów wyspiarskich — oraz cechującego się przejrzystością i rzeczywistym zaangażowaniem w proces decyzyjny.

1.5 Dotychczasowe **negocjacje** (zob. załącznik II) wykazały istnienie pewnych poważnych różnic zapatrywań pomiędzy krajami AKP a Unią Europejską, jak to podkreśliło Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE.

1.5.1 Nie należy zapominać, że dług zagraniczny stanowi dla wielu krajów AKP nieprzebytą przeszkodę w rozwoju gospodarczym i społecznym<sup>(10)</sup>. Jest to zresztą jedna z przyczyn faktu, że pierwszy etap negocjacji EPA nie został zakończony zawarciem wiążącej umowy ramowej, jak tego pragnęły AKP.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Wiele krajów AKP, zwłaszcza południowoafrykańskich, ocenia, że perspektywa integracji regionalnej doprowadzi początkowo do spadku dochodów, głównie wskutek obniżenia taryf celnych. Wydaje się zatem, że należy w tym okresie przewidzieć większe zobowiązanie finansowe w oparciu o różne stawki składek. Następnie, jako że wpływy z ceł stanowią dużą część dochodów publicznych w wielu krajach AKP, należy stworzyć w możliwie jak najkrótszym terminie systemy podatkowe, które stanowiłyby ich rekompensatę. Przy opracowywaniu skutecznych systemów podatkowych kraje te potrzebują wsparcia. Ponadto kraje AKP wykazały tylko nieznaczny postęp na drodze do stworzenia konkretnych form regionalnej współpracy handlowej. Obowiązujące lub dopiero negocjowane porozumienia, poza tym, że ograniczają się tylko do niektórych regionów, zasadniczo nie osiągnęły celu ożywienia regionalnej wymiany handlowej. Tylko w niewielu z obecnych dziedzin integracji daje się bowiem zauważyć znaczący wolumen handlu wewnątrzregionalnego.

2.1.1 Bieżące negocjacje we wszystkich sześciu regionach okazały się długie i złożone. Z pewnością nie uda się dotrzymać przewidzianego na rok 2007 terminu. Okres przejściowy potrwa dłużej i znacznie wykroczy poza rok 2008.

<sup>(10)</sup> Porozumienie z Kotonu, art. 45.

Największe trudności występują szczególnie w południowej i wschodniej Afryce. Państwa afrykańskie wykazują w istocie znacznie większe zainteresowanie problemami infrastrukturalnymi (drogi, szpitale, ośrodki kształcenia, rozwój rolnictwa itd.) niż tymi dotyczącymi aspektów społeczeństwa obywatelskiego<sup>(11)</sup>.

2.1.2 Każdy region dysponuje grupą zadaniową, która stale śledzi negocjacje handlowe<sup>(12)</sup>. Grupy zadaniowe powinny koniecznie konsultować się z organizacjami przedstawicielskimi społeczeństwa obywatelskiego w celu zapoznania się z ich analizami i propozycjami w zakresie aspektów społecznych oraz, bardziej ogólnie rzecz ujmując, w zakresie całokształtu problematyki związanej z rozwojem. W tym celu przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego muszą nadać sobie strukturę na szczeblu regionalnym i zorganizować się tak, aby mogli wspólnie wypracować swoje stanowiska. Unia Europejska musi wnieść swój finansowy i techniczny wkład w praktyczną realizację tej inicjatywy.

2.1.3 Już wcześniej Komitet opowiadał się za większym uczestnictwem społeczeństwa obywatelskiego<sup>(13)</sup>, mając także na uwadze fakt, iż w porozumieniu z Kotonu postanowienia w zakresie udziału podmiotów niepaństwowych występują w ponad 30 artykułach, w deklaracji końcowej i w załączniku IV dotyczącym procedur wdrożeniowych i procedur zarządzania. Twierdzenia, które najlepiej wyrażają to podejście, znajdują się w „Zasadach podstawowych” (art. 2) i w rozdziale 2, który jest w całości poświęcony „uczestnikom partnerstwa”.

2.1.4 EKES uważa za istotne rozpowszechnienie w regionach AKP bogatych doświadczeń Europy (zwłaszcza regionów objętych celem 1) w zakresie korzystania z funduszy strukturalnych<sup>(14)</sup>.

2.2 **Spółczesność obywatelskie**, jego udział w realizacji porozumień o partnerstwie gospodarczym, jest jednym z podstawowych warunków skuteczności ich efektów.

2.2.1 Art. 6 porozumienia z Kotonu w następujący sposób określa podmioty niepaństwowe: sektor prywatny, partnerzy gospodarczy i społeczni, w tym organizacje związkowe, społeczeństwo obywatelskie we wszystkich jego przejawach w zależności od specyfiki danego kraju<sup>(15)</sup>.

<sup>(11)</sup> Oceny te zostały przedstawione na spotkaniach z urzędnikami Komisji.

<sup>(12)</sup> W ich skład wchodzi przedstawiciele poszczególnych państw oraz przedstawiciele Komisji wyłonieni z delegacji.

<sup>(13)</sup> Zob. m.in. opinie (sprawozdawca: Antonello PEZZINI) i CESE 521/2002 (sprawozdawca: Ramón BAEZA SANJUAN).

<sup>(14)</sup> Partnerstwu wertykalnemu towarzyszy partnerstwo horyzontalne, które przewiduje obowiązkowy udział społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu i zarządzaniu regionalnymi planami operacyjnymi.

<sup>(15)</sup> W dokumentach Komisji (DG ds. Rozwoju) określono inne kategorie poza pracownikami i pracodawcami: organizacje praw człowieka, organizacje obywatelskie, organizacje kobiece, stowarzyszenia młodzieżowe, organizacje ochrony dziecka, przedstawiciele ludności autochtonicznej, organizacje ochrony środowiska, organizacje rolnicze, stowarzyszenia konsumentów, przedstawiciele instytucji kościelnych, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia kulturalne i medialne.

2.2.2 W porozumieniu pojawiają się często odwołania do społeczeństwa obywatelskiego<sup>(16)</sup>: zwłaszcza art. 4 określa sposób jego zaangażowania<sup>(17)</sup>.

2.2.3 W większości krajów AKP społeczeństwo obywatelskie jest zorganizowane w niewielkim stopniu. Z tego względu negocjacje w sprawie EPA stanowią szansę na zwiększenie stopnia jego organizacji, a tym samym na rozwinięcie jego zdolności wnoszenia propozycji. Tylko pod tym warunkiem może ono odgrywać na szczeblu lokalnym i regionalnym większą rolę w trakcie realizacji przyjętych wytycznych i przyczynić się do wzrostu poprzez rozwój konkurencyjności oraz poprawę aspektów społecznych.

2.2.4 Pod tym względem istotne jest ustalenie pewnych kryteriów obowiązujących wszystkie kraje AKP, które obejmowałyby, oprócz racjonalnej integracji z gospodarką światową, **rozwój handlu w połączeniu z odpowiednimi prawami społecznymi, zmniejszenie ubóstwa i poszanowanie praw pracowników**<sup>(18)</sup>. Kryteria te powinny wytyczać kierunek negocjacji regionalnych.

2.2.5 Należy podkreślić, że wiele aspektów dotyczących zatrudnienia, opieki społecznej i kwestii płci, takich jak ścisły związek między rozwojem handlu a normami pracy, zostało ujętych w sposób raczej ogólny i to jedynie w preambule **mandatu negocjacyjnego**, udzielonego Komisji w odniesieniu do EPA.

2.2.6 Przygotowane przez Komisję dokumenty przedstawiające wyniki pierwszego etapu negocjacji między UE a różnymi regionami AKP podejmują tylko w pobieżny sposób kwestię rozwinięcia zagadnień społecznych i problemy płci.

2.2.7 Klóci się to z zasadą mówiącą, że EPA stanowią wymiar gospodarczy porozumienia z Kotonu, a zatem że wartości odnoszące się do człowieka we wszystkich jego wymiarach, silnie zaakcentowane w porozumieniu, powinny również zostać uwzględnione i poparte w negocjacjach w sprawie EPA.

2.3 W celu osiągnięcia skutecznych efektów porozumień o partnerstwie gospodarczym należałoby utworzyć dla podmiotów społeczno-zawodowych ramy zapewniające jedność miejsca i czasu.

<sup>(16)</sup> Por. zwłaszcza następujące artykuły: art. 2, 4-7, 8, 9, 10, 15, 17, 19-24, 25, 33, 37, 56, 57, 58, 65, 70, 71, 72, 74-78, 81. O społeczeństwie obywatelskim wspomina się również we Wspólnej deklaracji w sprawie uczestników partnerstwa (deklaracja nr 1 dołączona do Aktu końcowego), w załączniku IV art. 4, w Kompendium strategii współpracy oraz w wytycznych programowania.

<sup>(17)</sup> Podmiotom społeczeństwa obywatelskiego należy nieustannie zapewniać informacje i środki finansowe, należy włączać je w realizację projektów; ponadto powinny one otrzymywać wsparcie kulturalne i ekonomiczne na dalsze usprawnianie swojej organizacji.

<sup>(18)</sup> Porozumienie z Kotonu, art. 50, i podstawowe normy MOP.

2.3.1 W celu uzyskania zadowalających rezultatów zarówno negocjacji, jak i procesu wdrażania ich postanowień, ramy te sprzyjałyby stworzeniu efektywnej metodologii uczestnictwa, pociągającej za sobą zaangażowanie podmiotów gospodarczych i społecznych już na etapie opracowywania działań.

2.3.2 Niemniej jednak trwające negocjacje opierają się obecnie na poważnych i pogłębiających się różnicach między obiema stronami, czy to w kategoriach rozwoju, jakości życia i praw społecznych, czy to w kategoriach handlu, a jeszcze bardziej — niezależnej zdolności zgłaszania propozycji, zarządzania i kontroli. Te różnice i nierównowaga sprawiają, że negocjacje w sprawie EPA są złożone i delikatne. Złożoność ta nie może jednak stanąć na przeszkodzie niezbędnemu uwzględnieniu aspektów społecznych w negocjacjach — uwzględnieniu czy to bezpośrednio, czy to w wyniku wyrażonego i klarownego określenia tychże aspektów w ramach wybranych opcji gospodarczych i/lub handlowych. Należy w szczególności położyć nacisk na zatrudnienie, przedsiębiorczość, normy pracy, opiekę społeczną i kwestie płci<sup>(19)</sup>.

2.3.3 Na szczeblu regionalnym niektóre „mapy drogowe” przewidują obecność społeczeństwa obywatelskiego na kolejnych etapach negocjacji oraz w komitetach krajowych i regionalnych. Nie wiadomo jednak jeszcze, jaki jest poziom zaangażowania i stopień zadowolenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie partnerstwa.

2.3.4 Dzięki okresowym spotkaniom z przedstawicielami środowisk społeczno-gospodarczych krajów AKP, EKES jest wszakże w stanie ocenić stopień ich zaangażowania na różnych etapach procesu.

### 3. Udział społeczeństwa obywatelskiego

3.1 W większości krajów AKP społeczeństwo obywatelskie jest zorganizowane źle lub w niewielkim stopniu. W konsekwencji, negocjacje w sprawie porozumień EPA mogą stanowić szansę na zwiększenie jego stopnia organizacji, a tym samym na rozwinięcie jego zdolności wnoszenia propozycji. Jest to jeden z warunków, którego spełnienie pozwoli mu odgrywać główną rolę w terenie w trakcie realizacji przyjętych wytycznych, przyczyniając się tym samym do wzrostu poprzez rozwój konkurencyjności i aspektów społecznych. Udoskonalenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i tym samym jego zdolności działania może nastąpić jedynie dzięki determinacji Komisji i woli poszczególnych państw.

3.1.1 Okresowa, ciągła ocena udziału podmiotów społeczno-gospodarczych we wszystkich etapach realizacji porozumień EPA może zainicjować pozytywne procesy prowadzące do stałego ulepszenia. Ocena ta musiałaby być przeprowadzana przez negocjatorów z instytucji.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 74 z 23.3.2005 (sprawozdawca: Susanna FLORIO).

3.1.2 Konsultacje z różnymi sektorami społeczeństwa obywatelskiego oraz ich udział na różnych etapach procesu pozwoliłyby między innymi nadać kierunek i widoczność przeprowadzanym działaniom, których celem, poprzez EPA i zgodnie z zasadami z Kotonu, jest podniesienie jakości życia całego społeczeństwa.

Informacje zawierające przykłady dobrych praktyk powinny zostać przełożone na języki lokalne i szeroko rozpropagowane.

3.2 By wdrożyć i optymalnie wykorzystać skuteczną metodologię partycypacji, która stanowi niezbędny warunek efektywności i dobrej jakości uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, należy stworzyć warunki umożliwiające podmiotom niepaństwowym spotkanie, debatę, wspólne wyznaczenie celów i ich zaproponowanie w czasie negocjacji EPA, a także monitorowanie ich rozwoju, w tym zwłaszcza zapewnienie i monitorowanie ich realizacji w terenie oraz ocenienie ich oddziaływania.

3.2.1 Połączenie takich warunków podkreśla konieczność stworzenia dla podmiotów społeczno-zawodowych przestrzeni, która gwarantowałaby zarówno harmonizację czasu, jak i miejsca.

3.2.2 W tym celu, tak jak wskazano w końcowej deklaracji na **XXIV Spotkaniach Środowisk Społeczno-Gospodarczych AKP-UE** pod koniec czerwca w Brukseli, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje utworzenie **komitetów regionalnych ds. dialogu społecznego** skupiających podmioty społeczno-zawodowe, tak aby mogły one wnieść swój wkład w opracowanie, formułowanie propozycji oraz zapewnienie realizacji i monitorowania programów rozwoju społecznego.

3.2.3 Ogólnie rzecz ujmując, upoważnienia komitetów regionalnych ds. dialogu społecznego powinny dotyczyć przede wszystkim:

- stosowania i monitorowania konwencji MOP, zwłaszcza tych, które wiążą się z podstawowymi prawami społecznymi;
- promocji godziwych miejsc pracy i rozwoju społecznego;
- społeczno-gospodarczego wpływu EPA w skali regionów oraz społeczno-gospodarczego oddziaływania integracji regionalnej.

3.2.3.1 Bardziej precyzyjnie rzecz ujmując, komitety regionalne mogłyby się skoncentrować, przy ewentualnej pomocy grup specjalistycznych, na opracowaniu propozycji dotyczących:

- promowania zatrudnienia: celów i metod, godziwych miejsc pracy (wynagrodzenia, warunków pracy itp.);
- edukacji;
- kształcenia zawodowego i ustawicznego;
- programów opieki socjalnej;
- wynegocjowanych zmian sektorów „nieformalnych”;
- równości płci;
- zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska;

— infrastruktury i inwestycji.

3.2.4 MBP (Międzynarodowe Biuro Pracy) mogłoby współpracować, z punktu widzenia metodologii organizacyjnej i funkcjonowania, nad utworzeniem komitetów regionalnych ds. dialogu społecznego. W istocie, MBP zdobyło duże doświadczenie w ramach swego programu PRODIAP (Regionalnego Programu Promocji Dialogu Społecznego w Afryce Francuskojęzycznej), które mogłoby zostać spożytkowane do zwiększenia skuteczności działania komitetów.

3.2.5 Co się tyczy składu komitetu regionalnego, kryteria kwalifikacji jego członków mogłyby opierać się na porozumieniu między państwami AKP a Radą Unii Europejskiej dotyczącym dostępu do środków Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF).

3.2.6 O ile w już utworzonych, jednorodnych regionach (Karaiby itp.) istnieją platformy, forum czy inne zorganizowane zgrupowania pomiotów niepaństwowych, stworzone w odpowiedzi na potrzeby wynikające z opracowania orientacyjnych programów krajowych i regionalnych, należy również zanalizować możliwość ich modyfikacji zmierzającej do realizacji celów komitetów regionalnych ds. dialogu społecznego.

3.2.7 W trosce o skuteczność, komitety regionalne ds. dialogu społecznego mogłyby być od czasu do czasu włączane w prace grup zadaniowych ds. przygotowań w regionie (ang. RPTF). W istocie grupy te odgrywają kluczową rolę, zapewniając, że planowana pomoc odpowiada potrzebom wyrażonym na różnych etapach negocjacji.

3.2.7.1 Zaangażowanie komitetów pozwoliłoby zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu zwiększyć swą rolę i monitorować zrównoważony rozwój w obrębie negocjacji oraz na poszczególnych etapach konkretnych inicjatyw na szczeblu regionalnym.

3.2.7.2 Jak już wielokrotnie podkreślano, problemy związane z rolnictwem i różne aspekty ochrony środowiska są szczególnie ważne w krajach AKP i istotne jest również, żeby były one w sposób ciągły uwzględniane na poszczególnych etapach negocjacji, także poprzez bezpośredni udział lokalnych przedstawicieli sektora.

3.2.7.3 Komitety regionalne ds. dialogu społecznego będą mogły odgrywać coraz bardziej praktyczną i proaktywną rolę, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, że po rozwiązaniu problemów finansowych i organizacyjnych będą w stanie podjąć dialog z Komitetem Monitorującym AKP/UE i skorzystać z wymiany doświadczeń z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

#### 4. Rozwój zatrudnienia

4.1 Godziwe miejsca pracy to niezbędne narzędzie walki z ubóstwem, ponieważ:

- wytwarzają one dochód i tym samym siłę nabywczą oraz rynki zbytu;
- wydobywają jednostki i grupy z sytuacji zależności od pomocy;

— prowadzą do wytwarzania towarów i usług dostępnych dla ogółu społeczeństwa i koniecznych, by spełnić jego potrzeby;

— pomagają w finansowaniu świadczeń socjalnych: edukacji i kształcenia, emerytur, zasiłków dla bezrobotnych, służby zdrowia, czyli tego, co definiuje się jako „opiekę socjalną”.

4.1.1 Polityki zatrudnienia muszą pobudzać do działania, łącząc wkład sektorów publicznego i prywatnego oraz osiągnięcia gospodarki społecznej i gospodarki opartej na solidarności.

4.1.2 Programy rozwoju zatrudnienia powinny przewidywać: stopniowe, wynegocjowane włączenie szarej strefy gospodarki do sektora prywatnego lub publicznego, m.in. poprzez promowanie międzynarodowych norm pracy (zwłaszcza praw podstawowych), zobowiązanie przedsiębiorstw, które korzystają ze środków publicznych w wyniku przetargów (inwestycje, różne roboty publiczne), do respektowania międzynarodowych norm pracy i norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego (klimat, różnorodność biologiczna, protokół z Kioto, ochrona lasów itp.). Wszystkie wymienione powyżej elementy należą po części do sfery odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

4.1.3 Programy te powinny również zarysować wytyczne w zakresie niezbędnych reform gospodarczych, podatkowych i administracyjnych, walki z korupcją, wprowadzenia na przykład ulg podatkowych oraz innych usług przeznaczonych zwłaszcza dla MŚP oraz sektora rzemieślniczego.

4.1.4 Jak dobrze wiadomo, celem partnerstwa jest promowanie i przyspieszenie rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP. Głównym celem jest zmniejszenie i, ostatecznie, eliminacja ubóstwa. Porozumienia EPA powinny wzbogacić to partnerstwo, pomagając gospodarkom otworzyć się przede wszystkim w wymiarze Południe-Południe oraz osiągnąć większą liberalizację wraz z jasnymi i atrakcyjnymi dla inwestorów krajowych i zagranicznych przepisami.

4.1.5 Należy dołożyć usilnych starań, by umożliwić krajom AKP otworzenie się w sferze kultury i gospodarki, przede wszystkim korzystając z EPA, dzięki którym można stworzyć unię celną zgodną z obustronnymi interesami i promującą coraz większą integrację regionalną.

4.2 Niestety na początku negocjacji nie przeprowadzono analizy oddziaływania w dziedzinie zatrudnienia, która stanowiłaby odzwierciedlenie sytuacji „ab origine”. Analiza taka pozwoliłaby lepiej ocenić dokonane postępy.

4.2.1 Celem współpracy jest wspieranie reform oraz polityk gospodarczych i instytucjonalnych, które są potrzebne do tworzenia kontekstu sprzyjającego inwestycjom prywatnym oraz rozwojowi dynamicznego, wydajnego i konkurencyjnego sektora prywatnego. Równolegle należy wzmacniać także szczególnie sektor publiczny — między innymi poprzez środki w obszarze kształcenia, zdrowia i usług socjalnych, które ze swej strony służą wzmocnieniu sektora prywatnego.

4.2.2 Współpraca ma również za zadanie wspierać:

— promowanie dialogu między sektorem publicznym a prywatnym;

— rozwój umiejętności w dziedzinie przedsiębiorczości i rozwój kultury biznesu;

— eliminację szarej strefy, przy jednoczesnym poszanowaniu praworządności.

4.2.3 Działania podjęte w ramach poprzednich porozumień<sup>(20)</sup> przyniosły pewne efekty, ale niewątpliwie nie wszystkie z pożądanym, przede wszystkim na polu promowania sektora prywatnego i jego roli w pobudzaniu wzrostu i dywersyfikacji gospodarki.

4.2.4 Opracowując program rozwoju, podmioty społeczno-zawodowe powinny przeprowadzić szczegółowe analizy trudności napotykanym w trakcie promocji, ochrony i wspierania działań ukierunkowanych na mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa.

4.3 Podstawowe warianty rozwoju, zwłaszcza w Afryce, opierają się na rolnictwie, które przez długi czas pozostanie główną osią, wokół której kształtowane będą działania mogące doprowadzić do:

— rozwoju tradycyjnych praktyk rolniczych i do ich skuteczności;

— stworzenia infrastruktury i powszechnych usług socjalnych;

— rozwoju drobnego rzemiosła i małej przedsiębiorczości, często powiązanych z sektorem rolno-spożywczym.

4.3.1 By umożliwić rozwój i konsolidację sektora rolniczego, handel między AKP a UE musi odbywać się, zwłaszcza w ciągu najbliższych lat, według elastycznych zasad pozwalających na wdrożenie przepisów sanitarnych i fitosanitarnych oraz przepisów umożliwiających powstanie, wzmocnienie i dywersyfikację nowych, małych przedsiębiorstw przy poszanowaniu stosownych klauzul ochronnych.

4.3.2 Działania w sektorze rolniczym powinny z czasem przynieść następujące rezultaty:

— rozwój norm bezpieczeństwa w dziedzinie rolno-spożywczej dla eksportowych rynków zbytu;

— polepszenie dostępu do rynku rolnego, także poprzez marketing;

— usunięcie przeszkód biurokratycznych i udoskonalenie logistyki;

— promocję kształcenia w zakresie usług i badań naukowych;

<sup>(20)</sup> Konwencja o stowarzyszeniu, Traktat Rzymski (art. 131/1957); Yaoundé I i II; Lomé I, II, III, IV i IVa.



— rozwój instytucji udzielających kredytu rolnego i spółdzielczego;

— przyjęcie jasnych i cieszących się powszechnym poparciem przepisów w dziedzinie własności ziemskiej;

— promowanie stopniowego przechodzenia od zatrudnienia w rolnictwie do rozwoju usług wiejskich.

4.3.2.1 Powyższe cele zrealizować można poprzez współpracę, po części w ramach porozumień EPA, a po części w ramach projektów pomocowych, koncentrując się na:

— zintegrowanych projektach rozwoju obszarów wiejskich;

— tworzeniu i wzmacnianiu organizacji skupiających rolników i pracowników oraz kobiety zatrudnione w rolnictwie, przemyśle rolnym i sektorach kredytu rolnego;

— tworzeniu rejestrów własności rolnej;

— ustawodawstwie w dziedzinie certyfikacji żywności, uzupełnionej przez instytuty certyfikacji, poprzez opracowanie norm fitosanitarnych i badanie gruntów, które przyczyniają się do ochrony środowiska;

— działaniach w zakresie wody pitnej i wody służącej do nawadniania;

— rozwoju potencjału wśród publicznych i prywatnych organizacji oraz instytucji.

4.3.3 Ogromne obszary rolnicze są nadal narażone na suszę, nawet jeśli leżą w pobliżu jezior lub słodkiej wody, co jest spowodowane nie tylko brakiem infrastruktury irygacyjnej, ale również brakiem fachowców zdolnych zorganizować dostawę wody przy użyciu pomp.

4.3.4 Systemy hydrauliczne, nabyte za środki na rzecz współpracy, często pozostają niewykorzystane wskutek braku fachowców umiających je uruchomić lub — w większości przypadków — dokonać ich naprawy.

4.3.4.1 W innych przypadkach przeszkodę w rozwoju małych przedsiębiorstw stanowią powolność możliwych zmian technologicznych oraz bariery o charakterze kulturowym<sup>(21)</sup> i instytucjonalnym.

4.3.5 W jeszcze innych przypadkach połączenie dużej nierównowagi w dystrybucji środków ze słabością modeli organizacyjnych ogranicza wyniki i może jeszcze przez długi czas stwarzać dla wielu społeczności sytuację niepewności i rosnącej presji migracyjnej.

<sup>(21)</sup> W wielu kulturach afrykańskich własność nie należy do jednej rodziny, ale do „mbumba” czyli całej wielopokoleniowej rodziny patriarchalnej składającej się z kilkudziesięciu osób. Fakt ten stanowi przeszkodę w gromadzeniu dóbr, które stają się własnością wszystkich, również tych, którzy ich nie wyprodukowali.

4.4 Etapy negocjowania EPA powinny służyć rozwojowi umiejętności analizowania realiów przez sektor prywatny. Niemniej jednak poza negocjacjami umiejętność działania sektora prywatnego należy także rozwijać poprzez zdecentralizowaną współpracę, w której muszą zawsze bezpośrednio uczestniczyć przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego.

4.4.1 Proces kształcenia nowych przedsiębiorców, tworzenia przedsiębiorstw, optymalnego wykorzystania czynnika związanego z płcią, podnoszenia kwalifikacji i optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich był przedmiotem raportów informacyjnych i opinii EKES-u, w tym sporządzonych niedawno.

4.5 W krajach AKP przemysł, zwłaszcza przemysł przetwórczy, rozwinięty jest w niewielkim bądź zerowym stopniu. 70 % miejsc pracy w sektorze produkcyjnym zależnych jest zasadniczo od sektora nieformalnego lub sektora MŚP zajmujących się rzemiosłem. Ze względu na swe znaczenie, te dwa sektory zasługują na szczególną uwagę i wymagają polityk promujących właściwe formy rozwoju oraz pomocy.

4.5.1 Wiele tradycyjnych problemów dotyczących MŚP, tzn. brak środków finansowych, trudności w eksploatacji technologii, ograniczone umiejętności zarządzania, niska wydajność i ograniczenia regulacyjne, ulega pogłębieniu w zglobalizowanym systemie zdominowanym przez technologię, zwłaszcza w kontekście charakteryzującym się poważnymi niedociągnięciami strukturalnymi i infrastrukturalnymi, występującym w krajach AKP.

4.5.2 Celem integracji regionalnej za pośrednictwem porozumień o partnerstwie gospodarczym powinno być zachęcanie do tworzenia i konsolidacji pewnych struktur, odgrywających kluczową rolę w promowaniu dostępu małych i bardzo małych firm do finansowania, informacji, rynków, kształcenia i nowości technologicznych. Niemniej jednak w zarządzaniu tymi strukturami uczestniczą przedstawiciele organizacji społeczno-zawodowych, którzy powinni mieć możliwość kształcenia, rozwoju i powiększania zakresu doświadczeń w kontaktach z innymi, do czego mogą się także przyczynić porozumienia EPA.

4.5.3 Organizacje branżowe stanowią jeden z kluczowych elementów. Produktywność pracy rośnie proporcjonalnie do rozwoju jakości obecności związków zawodowych, w podobny sposób wydajność małych i bardzo małych firm może się zwiększyć tylko wtedy, gdy w odpowiednim stopniu rozwiną się również organy przedstawicielskie.

4.5.4 Organizacje branżowe umożliwiają zewnętrzną obronę wartości firmy i kultury przedsiębiorczości oraz wewnętrzne wzmocnienie umiejętności zarządzania, modernizacji oraz poszanowania wszystkich, którzy wnoszą wkład w rozwój przedsiębiorstwa i społeczeństwa.

4.5.5 Zasadniczo, w odpowiednim czasie kraje AKP mogą również korzystać z wartości właściwych dla odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, ale wyłącznie pod warunkiem, że porozumienia o partnerstwie gospodarczym będą zawierać elementy, które czynią z Europy przykład społecznej gospodarki rynkowej. Ten rodzaj gospodarki zakłada istnienie silnych i dojrzałych organizacji reprezentujących zarówno pracowników, jak i pracodawców.

4.6 Ze względu na skalę wyżej wymienionych nierówności, niektóre tematy negocjacji w sprawie EPA mają szczególne znaczenie strategiczne. *Należy podkreślić, że handel i integracja gospodarcza, jako siły napędowe konkurencyjności i rozwoju, muszą umożliwić podniesienie standardów życia, ulepszenie warunków pracy i praw społecznych, a nie ich pogorszenie.*

4.6.1 Z tego punktu widzenia istnieje duża potrzeba przeprowadzenia analiz oddziaływania ekonomiczno-społecznego (*ex-ante* i *ex-post*) wspólnie z podmiotami społeczno-gospodarczymi z danego regionu <sup>(22)</sup>.

4.7 **Prymat praw człowieka, zwłaszcza praw pracowników.** EPA muszą gwarantować prymat praw człowieka, zwłaszcza praw społecznych (w rozumieniu MOP), we wszystkich aspektach handlu i finansów. Prawa te muszą być w sposób systematyczny wcielane do wszystkich negocjacji w sprawie EPA odbywających się na szczeblu regionalnym.

4.7.1 Należy wprowadzić wyraźne powiązania między redukcją długu zagranicznego a większymi inwestycjami w dziedzinie opieki socjalnej. Osiągnąć można to za pomocą zasobów publicznych, które zostaną uwolnione po zmniejszeniu odsetek ciążących na długu.

4.7.2 W istocie wysoko zadłużone kraje mają małe pole manewru, jeżeli chodzi o inicjowanie działań w celu walki z ubóstwem <sup>(23)</sup>. Należy zalecić podjęcie nowych starań w celu zmniejszenia długu większości zadłużonych krajów. Niemniej jednak zastosowaniu takiego środka powinno towarzyszyć zaangażowanie rządów w realizację celów krajowych.

4.7.3 **Praktyczny plan rozwoju społecznego.** Okres negocjacji musi być wykorzystany do wdrożenia praktycznego programu rozwoju społecznego, realizującego cele rozwojowe określone w porozumieniu z Kotonu <sup>(24)</sup> oraz angażującego siły gospodarcze i społeczne. Program ten powinien stanowić integralną część EPA w odniesieniu do wyboru kierunków, celów, strategii wdrożenia i analiz oddziaływania. Musi on być ponadto wynikiem, ale i koniecznym uzupełnieniem potencjalnego wzrostu konkurencyjności i rozwoju wynikającego z liberalizacji handlu.

4.8 Program ten musi być kompleksowy i wielowymiarowy. Może on obejmować zwłaszcza: podwyższenie kwalifikacji zawodowych służb oświaty i służby zdrowia, środki gwarantujące uzyskanie dochodu małym producentom wiejskim i rybakom dokonującym połowu na małą skalę, aktywne polityki promocji ochrony i rozwoju godziwych miejsc pracy <sup>(25)</sup> i wreszcie prawdziwie partycypacyjne podejście otwarte na zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

4.8.1 Program ten, zorientowany na zasoby ludzkie, może się wzorować na przykładzie oraz doświadczeniu zdobytym w UE przy zarządzaniu Europejskim Funduszem Społecznym

<sup>(22)</sup> Por. przypis 17.

<sup>(23)</sup> Walka z ubóstwem poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju: podejście oparte na partnerstwie (CESE 104/2003, sprawozdawca: Ernst Erik Ehnmark).

<sup>(24)</sup> Por. art. 19-27.

<sup>(25)</sup> Por. również strategię „Godziwe miejsca pracy” MOP.

(EFS). Działania ukierunkowane na zdobycie i podwyższenie kwalifikacji zawodowych, służące tworzeniu bardziej otwartej kultury handlu, powinny zostać uzgodnione z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

## 5. Prawa osobiste i społeczne

5.1 W wielu krajach AKP sytuacja w zakresie podstawowych wskaźników społecznych i działalności gospodarczej jest nadal trudna. Obecne negocjacje w sprawie EPA stanowią zatem dla krajów AKP ogromną szansę, a czynnikiem decydującym o przyszłym rozwoju będzie jakość tych porozumień.

5.1.1 Ważne jest również, aby na tym etapie pamiętać, że głównymi celami negocjacji w sprawie porozumień EPA, podobnie jak w przypadku negocjacji dotyczących pomocy humanitarnej, są rozwój krajów AKP i zmniejszenie ubóstwa. Obydwie strony negocjacji muszą ze sobą harmonijnie współdziałać i dołożyć starań, by ich stanowiska faktycznie odzwierciedlały te priorytety, co się wiąże z koniecznością stałej koordynacji.

5.2 Historia cywilizacji pokazuje, że u podstaw rozwoju leżą edukacja i kształcenie zawodowe. Edukacja pozwala człowiekowi czytać, rozumieć i widzieć swe miejsce w historii, natomiast kształcenie zawodowe umożliwia zabezpieczenie bytu oraz przekształcanie materii, w tenże sposób przyczyniając się do kontynuacji działań mających na celu stałe tworzenie świata <sup>(26)</sup>.

5.2.1 Doświadczenie z zakresu współpracy ukazało, że wśród głównych czynników prowadzących do niepowodzenia inicjatyw znajdują się często:

- pominięcie kształcenia na liście priorytetów polityk rozwojowych;
- trudności krajów-beneficjentów z wdrożeniem reform pozwalających im na racjonalne wykorzystanie zarówno krajowych, jak i międzynarodowych środków;
- małe zaangażowanie podmiotów bezpośrednio zainteresowanych, przede wszystkim w zakresie przekazywania technologii, innowacyjnej techniki i ducha przedsiębiorczości.

5.2.2 Kształcenie na etapie przygotowania i wdrażania porozumień EPA jest konieczne, by inicjatywy w zakresie współpracy przyniosły rezultaty. Przyczyną niepowodzenia projektów współpracy jest często nieprzekazywanie umiejętności praktycznych, technik zarządzania oraz szeregu elementów, które są potrzebne potencjalnym lokalnym podmiotom gospodarczym do dokonywania oceny, podejmowania decyzji operacyjnych lub korzystania z możliwości włączenia się do ulegających stałym zmianom rynków regionalnych.

<sup>(26)</sup> Arystoteles powiedział, że umysł i kultura człowieka umożliwiają mu zrozumienie idei rządzących światem, natomiast kształcenie i praca przy pomocy rąk umożliwiają mu zaszczepienie tych idei w świecie.

5.2.3 Wybory w zakresie modernizacji, konsolidacji rynku, zwiększania konkurencyjności, rozwoju formalnych struktur ekonomicznych, modernizacji rolnictwa i integracji rolnictwa z przemysłem, utrudniane są nie tyle przez czynniki gospodarcze, co przez brak zasobów ludzkich i kulturowych.

5.3 Należy wpłynąć na słabe struktury produkcyjne poprzez zaplanowane w ramach długofalowego podejścia działania w zakresie kształcenia. Zasadniczo chodzi o zintegrowanie trzech linii działania: polityk sektoralnych — zwłaszcza w rolnictwie, działań w zakresie systemu produkcyjnego oraz działań ukierunkowanych na dystrybucję.

5.3.1 Konieczna jest inicjatywa ukierunkowana na ożywienie sektora prywatnego przy pomocy:

- inwestycji w zasoby ludzkie i badania naukowe, służących wprowadzeniu umiejętności mogących zainicjować procesy przemian akceptowalnych społecznie i możliwych do utrzymania w dłuższej perspektywie;
- rozwoju potencjału organizacyjnego i instytucjonalnego, w tym rozwoju potencjału instytucjonalnego w centralnej i terytorialnej administracji publicznej i wśród podmiotów gospodarczych, a szczególnie w stowarzyszeniach skupiających przedsiębiorców i pracowników;
- rozwoju i propagowania „pakietów technologicznych”<sup>(27)</sup>;
- kursów praktycznych przyczyniających się do udoskonalenia sposobu funkcjonowania rynku, poprzez informacje na temat składowania, transportu i przetwarzania produktów. Istotny wkład w tej dziedzinie może wnieść przede wszystkim rozwój form stowarzyszeń, czerpiących doświadczenie z licznych dziedzin rzeczywistości europejskiej, podtrzymywanych przez system zachęt dla sektora prywatnego umożliwiający, oprócz wprowadzenia nowych procesów, redukcję kosztów transportu i przetwarzania.

5.3.2 Inwestycje w zasoby ludzkie stanowią najważniejszy czynnik procesów rozwoju i powinny być punktem odniesienia w negocjacjach przewidzianych w ramach EPA. Podstawowe szkolenia pozwalają na przyswojenie i rozpropagowanie informacji w różnych sektorach, promują tworzenie stowarzyszeń i umożliwiają aktualizację technologii.

5.3.3 Dobry poziom wykształcenia jest również bardzo przydatny dla kobiet, ponieważ odgrywają one ważną rolę pod względem społecznym i ekonomicznym. W większości krajów AKP na obszarach wiejskich kobiety częściej jako jedyne dostarczają pewnych i stałych dochodów. Ze względu na ten fakt cała gospodarka może czerpać korzyści z kształcenia ukierunkowanego na kobiety<sup>(28)</sup>.

<sup>(27)</sup> Rodzaje nasion, techniki produkcji, urządzenia, transport wody oraz zachowanie zasobów wodnych i zarządzanie nimi.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 74 z 23.3.2005, sprawozdawca: Susanna Florio.

5.3.4 Porozumienia EPA powinny móc zagwarantować i ulepszyć we wszystkich regionach:

- dostęp do szkolnictwa bez dyskryminacji;
- rozwój i upowszechnianie kształcenia zawodowego w zakresie przedmiotów technicznych;
- ścisłą współpracę między podmiotami niepaństwowymi a organizacjami pozarządowymi w celu zwiększenia i ulepszenia dystrybucji możliwości kształcenia;
- wymianę doświadczeń między organizacjami europejskimi<sup>(29)</sup> a organizacjami krajów AKP<sup>(30)</sup>.

5.3.5 Poziom wykształcenia i możliwości znalezienia stałego zatrudnienia są ze sobą ściśle powiązane. Niemniej jednak istotne jest również stworzenie środowiska zachęcającego wykształconych młodych ludzi do tego, by poprzez swe umiejętności przynieśli korzyści swemu krajowi pochodzenia bądź regionowi<sup>(31)</sup>.

5.3.6 Praktyka odbywania staży w firmach prywatnych i instytucjach publicznych przez ludzi młodych, która przyniosła świetne rezultaty w krajach europejskich, powinna zostać rozszerzona na AKP i wejść w zakres negocjacji EPA.

5.3.7 Zasadniczo, obszerny temat edukacji i kształcenia powinien stać się kluczowym elementem procesu negocjacji.

5.4 W okresie charakteryzującym się dobrze znanymi zjawiskami globalizacji, kultura wytworzona przez społeczeństwo obywatelskie opiera się na wartościach i koncepcjach, którymi cechuje się społeczna gospodarka rynkowa, tzn. na odpowiedzialności jednostki, uznaniu praworządności, poszanowaniu osób i własności, przejrzystości, godności człowieka, równości i wolności, uznaniu podstawowych praw związków zawodowych i pracowników, zdrowych stosunkach pracy, dostępie do edukacji i wreszcie kształceniu dla wszystkich niezależnie od płci oraz na wysokim poziomie ochrony socjalnej. Takie wartości i koncepcje stanowią podstawę podejścia przyjętego przez UE w zakresie globalizacji.

<sup>(29)</sup> Organizacjami pracodawców, pracowników, konsumentów, równych szans, ochrony zwierząt, itp.

<sup>(30)</sup> Doświadczenia europejskie w zakresie zarządzania kształceniem zawodowym w ośrodkach prowadzonych wspólnie przez przedstawicieli partnerów społecznych i administrację, przyniosły wartościowe rezultaty, zarówno dla ludzi młodych, jak i dla rynku pracy.

<sup>(31)</sup> Niedawne badania OECD pokazują, że 50 % młodych ludzi opuszczających kraje rozwijające się posiada kwalifikacje zawodowe i może zatem wnieść wartościowy wkład w rozwój swego kraju.

5.4.1 Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zachodzący w Europie od czasu II wojny światowej proces regionalizacji potwierdza i konsoliduje te wartości. Leżą one nie tylko u podłoża pokoju i postępu, ale stanowią też platformę konkretnych doświadczeń, na podstawie których należy rozwijać proces EPA z krajami AKP.

5.4.2 Wymiana pomiędzy rządem a społeczeństwem obywatelskim w krajach rozwijających się, oprócz dużych korzyści pod względem konsensusu politycznego, posiada również szczególną wartość, jako że dzięki niej ośrodki decyzyjne mogą lepiej zrozumieć wymagania wynikające z wielorakich realiów kraju.

5.4.3 Praktykowanie takiego partnerstwa znacząco zwiększa szanse na to, by polityka kraju reagowała na potrzebę upowszechnienia na jak największą skalę korzyści płynących z demokracji społecznej i gospodarczej wśród ludności miejscowej, przyczyniając się zatem w zauważalny sposób do zmniejszenia ubóstwa, a w konsekwencji do efektywności polityk społecznych.

5.4.4 Jednakże rozwój społeczeństwa obywatelskiego i praktykowanie demokracji oddolnej nie następują samorzutnie. Są owocem kultury partycypacyjnej, powstałej w wyniku skonsolidowanych praktyk i modeli, charakteryzujących się niemniej stałą tendencją do poprawy. Wysoka jakość i użyteczność tych modeli oraz ich zastosowanie w życiu codziennym to ważne przesłanie, które powinno się znaleźć w porozumieniach o partnerstwie.

5.4.5 Gdyby kraje AKP miały możliwość, poprzez głębokie procesy kulturowe i stałą wymianę z organizacjami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, przyswojenia sobie tych modeli i zaszczerpienia ich we własnej rzeczywistości społecznej, prawdopodobnie udałoby im się o wiele szybciej pokonać poważne istniejące braki równowagi.

5.4.6 Z tego punktu widzenia, jako organ UE reprezentujący zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, EKES potwierdza „fundamentalną rolę kobiet jako głównych uczestników rozwoju oraz podkreśla potrzebę promowania ich organizacji i zapewnienia im godziwego uczestnictwa w organach doradczych i decyzyjnych”<sup>(32)</sup>.

5.4.6.1 Celem nie jest jedynie lepsza integracja kobiet ze społeczeństwem obywatelskim, lecz również stworzenie podstawowych warunków do ich rzeczywistej partycypacji, uznania ich wartości i wsparcia tak, by korzystały z równouprawnienia<sup>(33)</sup>, wnosząc w rozwój swego kraju wkład wynikający ze specyfiki ich roli społecznej.

<sup>(32)</sup> Por. opinię w sprawie: „Zielona księga na temat stosunków pomiędzy Unią Europejską a państwami AKP na progu XXI wieku – wyzwania i opcje dla nowego partnerstwa”, (sprawozdawca: Henri Malosse), REX 152/1997.

<sup>(33)</sup> Por. opinię Dz.U. C 74 z 23.3.2005 – Rola organizacji kobiecych jako podmiotów niepaństwowych w realizacji porozumienia z Kotonu (REX/154) (sprawozdawca Susana Florio).

5.5 W analizie z lutego 2003 r. Bank Światowy stwierdza, że zmniejszenie rozbieżności w dochodach, ograniczenie dyskryminacji pod względem płac i poprawa wyników gospodarczych są uzależnione od wysokiego stopnia uczestnictwa w związkach zawodowych oraz od zdrowych stosunków pracy<sup>(34)</sup>. Podkreśla również potrzebę działania w celu uzyskania większej równowagi pomiędzy wartościami ekonomicznymi a społecznymi<sup>(35)</sup>.

5.6 Wymiar społeczny porozumienia z Kotonu i jego wpływ na EPA muszą się opierać na konwencjach podstawowych MOP, zwłaszcza tych, które dotyczą:

- wolności stowarzyszania się, działania i negocjacji;
- zakazu pracy przymusowej;
- eliminacji pracy wśród dzieci;
- zakazu dyskryminacji oraz równouprawnienia.

5.6.1 Do powyższego można dodać:

- konwencję nr 183 (2000) w sprawie ochrony macierzyństwa;
- konwencję nr 102 (1952) w sprawie podstawowych zasad opieki socjalnej;
- konwencję nr 122 (1964) w sprawie promocji zatrudnienia;
- konwencję nr 142 (1975): zalecenie w sprawie optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich;
- konwencję nr 81 (sektory przemysłowe) i konwencję nr 129 (rolnictwo) w sprawie inspekcji pracy;
- konwencję nr 97 w sprawie robotników sezonowych.

5.6.2 Kryterium społecznych korzyści (zobowiązanie się do zagwarantowania przynajmniej ośmiu konwencji MOP dotyczących praw podstawowych) powinno stanowić obowiązkowy warunek wszelkich inwestycji w krajach AKP. To samo dotyczy przetargów publicznych w sektorze usług finansowanych z EFR lub z innych funduszy objętych porozumieniem z Kotonu.

5.6.3 Niektóre działania finansowe ukierunkowane na promowanie ducha przedsiębiorczości oraz tworzenie i rozwój przedsiębiorstw powinny łączyć się z konkretnymi działaniami w dziedzinie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Na przykład, można by wprowadzić bodźce zarówno dla tych przedsiębiorstw, które organizują wśród personelu kursy doskonalenia kwalifikacji, jak i dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, których właściciele dowiodą, że znają i stosują w miejscu pracy zasady BHP.

<sup>(34)</sup> Związki zawodowe i negocjacje zbiorowe: skutki ekonomiczne w środowisku globalizacji, Bank Światowy, Waszyngton 2003 r.

<sup>(35)</sup> Por. opinię Dz.U. C 221 z 8.9.2005 w sprawie: „Społeczny wymiar globalizacji”, sprawozdawcy: Thomas Ety i Renate Hornung-Draus (REX/182).

## 6. Kwestie płci

6.1 Kwestie płci <sup>(36)</sup> powinny być zawsze brane pod uwagę w dziedzinie pomocy rozwojowej i w negocjacjach EPA.

6.1.1 Wykonane dotychczas analizy i konkretne doświadczenia zebrane w krajach AKP wskazują na:

- ograniczony dostęp dziewcząt i kobiet do edukacji i kształcenia <sup>(37)</sup>;
- ograniczony dostęp do środków finansowych, szczególnie do mikrokredytów <sup>(38)</sup>;
- przeszkody w posiadaniu własności ziemskiej przez kobiety;
- nierówność dostępu do uregulowanego rynku pracy;
- różnice w wynagrodzeniu między kobietami a mężczyznami;
- wzrost wskaźnika zachorowań na HIV wśród dziewcząt i kobiet;
- zbyt częstą przemoc i arogancję wobec kobiet.

6.2 W ramach negocjacji przewidzianych przez EPA, należy przeprowadzić badania ukierunkowane, zlecone i monitorowane przez delegacje Komisji w regionach i krajach AKP, w celu wyodrębnienia organizacji kobiecych i oceny ich działalności oraz oddziaływania.

6.2.1 W debacie dotyczącej kultury i kwestii płci powinni stale uczestniczyć funkcjonariusze z delegacji Komisji. Delegacjom tym powinno zostać powierzone konkretne zadanie promowania działań na rzecz uwzględniania kwestii płci <sup>(39)</sup> i opracowania strategii rozwijającej potencjał (ang. „capacity building”) ukierunkowanej na kobiety <sup>(40)</sup>.

<sup>(36)</sup> Kwestie płci dotyczą zwłaszcza kobiet, ale również osób, które mogą być przedmiotem dyskryminacji ze względów ekonomicznych, religijnych, rasowych, kulturowych oraz związanych z wiekiem.

<sup>(37)</sup> Por. opinię 1205/2004 (sprawozdawca: Susanna Florio): w krajach rozwijających się 61 % mężczyzn ma przynajmniej wykształcenie podstawowe, w porównaniu z 41 % kobiet.

<sup>(38)</sup> Według badań FAO kobiety w Afryce otrzymują tylko 10 % pożyczek przeznaczonych dla małych właścicieli ziemskich.

<sup>(39)</sup> Patrz cytowana wcześniej opinia 1205/2004.

<sup>(40)</sup> Art. 3 Traktatu stwierdza, że „**we wszystkich działaniach, w tym odnoszących się do współpracy na rzecz rozwoju, Wspólnota zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet**”.

6.2.2 Wziąwszy pod uwagę, że zaplanowane uczestnictwo przedstawicielstw UE i grup zadaniowych ds. przygotowań w regionie śledzących prace w zakresie EPA oraz działania przewidziane w ramach współpracy na rzecz rozwoju muszą się opierać na wspólnotowym dorobku prawnym <sup>(41)</sup>, EKES domaga się, by analizy oddziaływania zawierały statystyki podzielone według płci, tak aby móc lepiej ocenić wpływ różnych działań handlowych na mężczyzn i kobiety w krajach i regionach AKP.

6.3 Jeżeli w porozumieniach o partnerstwie ekonomicznym pragniemy podjąć kwestie płci, musimy wziąć pod uwagę, że przejście do wolnego handlu z Unią Europejską będzie miało szczególny wpływ na kobiety pełniące rolę producentów i konsumentów, które stanowią zatem istotny aspekt tego procesu <sup>(42)</sup>. Dzięki analizie oddziaływania będzie można określić, w którym sektorze gospodarczym wprowadzenie wolnego handlu przyniesie korzyści kobietom jako konsumentom i nie pokrzywdzi ich jako producentów.

6.3.1 Jak powszechnie wiadomo, w większości krajów AKP, a zwłaszcza w Afryce, kobiety odgrywają w rolnictwie kluczową rolę, byłyby więc bardziej narażone, jeżeli zwiększyłby się eksport rolny Wspólnoty na rynki lokalne i regionalne.

6.3.2 Wziąwszy pod uwagę, że reguły WTO w zakresie liberalizacji rolnictwa <sup>(43)</sup> są *de facto* krzywdzące dla kobiet, przydatna może być analiza sektorów o szczególnym dla nich znaczeniu, tak aby:

- wprowadzić ewentualnie proste i skuteczne środki protekcyjnistyczne;
- jeżeli to konieczne wyłączyć te sektory z zakresu produktów objętych przewidywaną liberalizacją handlu;
- przewidzieć pewne szczególne postanowienia odpowiadające specyficznym interesom niektórych regionów.

6.3.3 W analizie problemów związanych z rozwojem, rozpatrywanych w ramach EPA z punktu widzenia płci, powinno się dążyć do wyłonienia tych sektorów, w których kobiety są szczególnie pokrzywdzone pod względem dostępu do zasobów produkcyjnych, a także do określenia sposobu ułatwienia tego dostępu, tak by kobiety były lepiej przygotowane do konfrontacji z wolnym handlem z UE.

<sup>(41)</sup> COM(2001) 295 końcowy, „Program działania na rzecz uwzględniania kwestii płci we wspólnotowej współpracy w dziedzinie rozwoju” (2001/2006).

<sup>(42)</sup> Dakar, październik 2003 r., Konferencja Aprovech, „Wymiar EPA związany z kwestiami płci”.

<sup>(43)</sup> Program GERA, Faza II/Sieć Krajów Trzeciego Świata – Afryka.

6.3.4 Inny istotny aspekt tej analizy polega na tym, by podkreślić, w jaki sposób kobiety już korzystają z programów rządowych i unijnych, mających na celu poprawę warunków ich dostępu do zasobów.

6.3.5 Jakiegokolwiek przyszłe badania muszą umożliwić zdefiniowanie takich rodzajów pomocy, których kobiety najbardziej potrzebują w celu podjęcia wyzwania wolnego handlu.

6.4 Kwestie płci dotyczą, oprócz kobiet i osób najbardziej potrzebujących, także drobnych producentów, którzy stanowią najszabszy punkt negocjacji w sprawie EPA. W zakresie problemów gospodarczych i budżetowych, dla kobiet i drobnych producentów znaczenie mają dwa sektory, które muszą być zatem uwzględnione w porozumieniach:

- **usługi socjalne**, takie jak na przykład oświata, zdrowie, użycie wody, opieka położnicza;
- **usługi gospodarcze**, przede wszystkim: rolnictwo, infrastruktura, drogi wiejskie, polityki finansowe, dostęp do mikrokredytów, innowacje.

6.4.1 Ogólnie rzecz ujmując, budżet przewidziany przez EPA na usługi socjalne i gospodarcze jest raczej skromny, jeżeli chodzi o ochronę regionalnych rynków wewnętrznych i zaoferowanie alternatywnej pomocy w zakresie ograniczeń związanych z podażą. Dogłębna analiza oddziaływania powinna wskazać, na jakim poziomie powinno się ustalić wysokość pomocy ze względu na zmniejszenie dochodów dla AKP, spowodowane przejściem do wolnego handlu z UE.

6.5 Aby umożliwić lepszą integrację i większy udział kobiet w życiu społecznym i gospodarczym w krajach AKP, należy również zaplanować konkretne działania, na przykład:

- stworzenie uprzywilejowanych kanałów umożliwiających tylko kobietom dostęp do funduszy europejskich przeznaczonych na różne projekty (rozwój potencjału, przedsiębiorczość, mikrokredyty, stowarzyszenia kobiece, kształcenie itp.)<sup>(44)</sup>;
- większe wsparcie dla programów kształcenia przeznaczonych dla kobiet;
- rozwój działań mających na celu ożywienie przedsiębiorczości wśród kobiet.

6.6 Niemniej jednak najważniejszym aspektem jest podkreślenie równych praw kobiet do korzystania z edukacji i kształcenia, tak jak to przewiduje również trzeci punkt Milenijnych Celów Rozwoju.

<sup>(44)</sup> UE posiada obszerne doświadczenie na tym polu. Por. Program MOP-u dla kobiet w Europie w latach 80. oraz liczne projekty finansowane przez poprzednią DG V mające na celu promowanie równych szans kobiet i mężczyzn. Należy również wspomnieć realizowany obecnie Program EQUAL.

## 7. Wnioski i zalecenia

7.1 W chwili obecnej wszystkie kraje rozwinięte doświadczają trudności w zarządzaniu różnymi aspektami globalizacji. Skutki stopniowej liberalizacji rynków leżącej u podstaw tego procesu będą się niewątpliwie różnić w zależności od kraju.

7.1.1 W zglobalizowanym systemie kraje z dobrze rozwiniętym systemem usług i gospodarką, w której wartość dodana<sup>(45)</sup> sektora wytwórczego (WDB 2) uległa obniżeniu, są w korzystnej sytuacji, ponieważ na tym etapie historycznym, bardziej niż w przeszłości, do sukcesu gospodarki przyczynia się zdolność świadczenia zaawansowanych usług.

7.1.2 Jak wiadomo, struktury produkcyjne krajów AKP są słabe lub w ogóle nie istnieją, a ich system usługowy znajduje się w jeszcze gorszym stanie. Chodzi więc o udzielenie tym krajom pomocy mającej na celu uzyskanie, poprzez szersze wykorzystanie handlu i produkcji, instrumentów służących do zmniejszenia głodu i ubóstwa. Oznacza to niemniej, że procesy liberalizacji i obniżenia taryf celnych potrwają długo i będą musiały się przedłużyć nawet bardziej, niż to przewidywano.

7.1.3 Oznacza to również, że obecny proces może się powieść jedynie pod warunkiem, że zachęci on do uczestnictwa i zmotywuje społeczeństwo. Niemniej jednak wyrazicielami odpowiedzi na niego oraz konsensusu są bardzo słabe organizacje i stowarzyszenia, których działanie pozostaje w wielu państwach utrudnione.

7.1.4 Pierwszym i podstawowym zobowiązaniem, którego trzeba dotrzymać za pośrednictwem porozumień o partnerstwie, jest wzmocnienie w różnych regionach stowarzyszeń skupiających pracowników, przedsiębiorców i konsumentów, a także organizacji równych szans i wielu innych, które przyczyniają się do tworzenia kultury i uzyskania konsensusu w sprawie środków mających na celu przyspieszenie postępu w sferze humanitarnej, społecznej i gospodarczej.

7.2 Kraje AKP różnią się między sobą w dużym stopniu pod względem języka, kultury i religii, dlatego też praktyki poszczególnych społeczeństw obywatelskich są również bardzo zróżnicowane. Różne badania<sup>(46)</sup> na temat tych różnic mogą się okazać ważne w trakcie negocjacji w sprawie partnerstwa.

7.2.1 Różnice między krajami powinny doprowadzić do powstania EPA różniących się między sobą pod względem treści.

<sup>(45)</sup> WDB (Wartość Dodana Brutto dla sześciu najważniejszych sektorów gospodarczych, które łącznie tworzą PKB): WDB 1: rolnictwo, WDB 2: działalność wytwórcza, WDB 3: budownictwo, WDB 4: handel i turystyka, WDB 5: kredyty i usługi dla przedsiębiorstw, WDB 6: administracja.

<sup>(46)</sup> M.in. badania promowane przez Afrykański Bank Rozwoju.

7.2.2 Z jednej strony, podział krajów AKP na sześć makroregionów umożliwi rozwój stosunków Południe–Południe, a więc rozpowszechnienie realizowanego dotychczas przez UE pozytywnego eksperymentu, z drugiej strony jednak trzeba podkreślić, że stopień rozwoju osiągnięty przez różne państwa AKP powołane do nawiązania między sobą stosunków gospodarczych i społecznych różni się w zależności od kraju. Zjawisko to stwarza konieczność dołożenia usilnych starań ze strony Komisji w celu znalezienia pewnych specyficznych cech określających tożsamość poszczególnych regionów, wokół których powinny się koncentrować uwaga i interes społeczeństwa obywatelskiego.

7.2.3 Zakrojone na szeroką skalę projekty omówione w Johannesburgu, stanowiące również podstawę planu działania na nowe tysiąclecie, tzn. usługi zdrowotne, dostęp do wody, ograniczenie głodu, zrównoważony rozwój, rozwój potencjału itp., to główne zagadnienia, na które należy zwrócić uwagę społeczeństwa obywatelskiego, tak by postrzegało siebie jako aktywnego uczestnika procesów zmian.

7.2.4 Podejście przyjęte zarówno w trakcie negocjacji, jak i na poszczególnych etapach realizacji projektów, musi polegać przede wszystkim na słuchaniu i opierać się na wrażliwości. Jednym z celów wymagających szczególnego wysiłku jest połączenie różnych aspektów społecznych z aspektami ekonomicznymi, kulturowymi i ekologicznymi.

7.3 Zgodnie z tym, co utrzymuje komisarz Peter Mandelson, handel musi być wykorzystany w trakcie negocjacji w sprawie EPA jako jeden z czynników rozwoju. Choć wolny handel sam w sobie nie stanowi niewątpliwie panaceum na głód i ubóstwo i nie jest optymalnym instrumentem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, należy go postrzegać **w ramach projektu partnerstwa** jako jeden z czynników mogących wspierać konkurencyjność.

7.3.1 EKES wzywa, by odpowiednia ilość subwencji przeznaczona została na wzmocnienie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego w sześciu obszarach krajów AKP oraz w już nawiązanych kontaktach między zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim krajów UE a krajów AKP.

7.3.2 Z tego też względu, wszystkie złożone etapy odnoszące się do przepisów handlowych powinny zostać omówione i rozstrzygnięte przy udziale przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ to właśnie ono poniesie konsekwencje tych decyzji.

7.3.3 Komisja Europejska powinna przede wszystkim bezzwłocznie udzielić wsparcia dla finansowania struktur współpracy regionalnej podmiotów społeczeństwa obywatelskiego krajów AKP, w tym szczególnie partnerów społecznych,

by wesprzeć ich stowarzyszenie się i ich bezpośrednie włączenie do procesu integracji regionalnej AKP oraz do przygotowania EPA. Ze swej strony Komitet Monitorujący AKP/UE EKES-u zgodził się przyznać priorytetowe znaczenie stymulacji rozwoju tych sieci współpracy regionalnej społeczeństwa obywatelskiego w powiązaniu z przygotowaniem EPA.

7.4 Porozumienia o partnerstwie gospodarczym będą pełni skuteczne i przyniosą pozytywne wyniki jedynie w takim stopniu, w jakim udział podmiotów społeczno-gospodarczych zostanie zagwarantowany na etapie planowania, przygotowania i realizacji porozumień, w szczególności na etapie sporządzania analiz oddziaływania, jak również w trakcie negocjowania i definiowania aspektów społecznych wynikających z treści EPA.

7.4.1 Pozytywne aspekty EPA (rozwój regionalny, tworzenie krajowych i regionalnych rynków wewnętrznych itp.) mogą zostać przesłonięte przez:

— znaczne różnice w poziomie rozwoju między UE a krajami AKP;

— nierówności między partnerami pod względem kontroli technicznej i finansowej rynków.

7.5 Na podstawie wyników analiz oddziaływania będzie można zdecydować o tym, czy kontynuować proces integracji, zmodyfikować go, czy też opóźnić, z zastosowaniem klauzul ochronnych lub moratoriów umożliwiających regularne przeglądy.

7.6 Analizy oddziaływania będą mogły zasugerować korektę przepisów WTO, tak by można było dostosować EPA do potrzeb KSR.

7.6.1 Oczywiście jest, że KSR będą musiały ponieść wysokie koszty społeczne i gospodarcze na etapie przejścia do wolnego handlu. Większość zysków pochodzących z EPA będzie trudna do kwantyfikacji. W interesie Komisji leży więc oszacowanie, przy współudziale przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego krajów AKP, faktycznych kosztów i korzyści wynikających z zawarcia porozumień EPA z UE.

7.7 W każdym razie powodzenie porozumień w sprawie EPA jest ściśle powiązane z zaangażowaniem społeczeństwa na wszystkich etapach negocjacji.

7.8 EKES, podobnie jak czynił to do tej pory, gotów jest pogłębić współpracę z Komisją i udostępnić swe doświadczenie, by zintensyfikować dialog i wymianę dobrych praktyk z przedstawicielami regionów AKP, planując spotkania, seminaria robocze i organizując staże dla osób o wyraźnym profilu zawodowym, działających w stowarzyszeniach społeczeństwa obywatelskiego.

7.9 Niektórzy przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego krajów AKP (przede wszystkim reprezentujący świat przedsiębiorczości i związki zawodowe) powinni zostać wcieleni do grup zadaniowych ds. przygotowań w regionie, działających w każdym regionie.

7.10 Zgodnie z zaleceniami XXIV Spotkań Środowisk Społeczno-Gospodarczych AKP-UE, EKES, po uzyskaniu podczas nich zgody Komisarza Mandelsona, proponuje „utworzenie **komitetów regionalnych ds. dialogu społecznego**” obejmujących podmioty społeczno-zawodowe, które wniosłyby wkład w opracowanie i proponowanie programu rozwoju społecznego oraz zapewnienie jego monitorowania i wdrażania. Upoważnienia tych komitetów mogłyby dotyczyć wpływu gospodarczego, społecznego i regionalnego EPA, zastosowania i kontroli konwencji MOP o podstawowych prawach społecznych, promowania zatrudnienia i rozwoju społecznego, rozwoju edukacji i kształcenia zawodowego, programów ochrony socjalnej i wynegocjowanych zmian gospodarki nieformalnej.

7.11 EKES jest również przekonany, że na podstawie upoważnienia związanego z porozumieniem z Kotonu, główne aspekty społeczne, aspekty płci, rozwój możliwości w zakresie zatrudnienia oraz gwarancje ochrony socjalnej powinny zostać

włączone do negocjacji i urzeczywistnić się później w działaniach z nich wynikających.

7.12 W ramach polityki rozwoju, która powinna towarzyszyć negocjacom EPA i stanowić ich uzupełnienie, należy zastanowić się poważnie nad powyżej wymienionymi aspektami, mającymi kluczowe znaczenie dla odpowiedniego rozwoju społeczno-gospodarczego.

7.13 Proces globalizacji osiągnął prawdopodobnie etap rozwoju wymagający zwrócenia większej uwagi na **„zbiorowe preferencje i odczucia” artykułowane przez obywateli**, tak by móc zredukować wewnętrzne i międzynarodowe napięcia oraz uniknąć wciąż pogłębiających się „ideologicznych” konfliktów handlowych, których, jak się wydaje, nie można rozstrzygnąć za pomocą mechanizmów i zasad narzuconych z zewnątrz lub dzięki pomocy samych specjalistów.

7.14 Zasadniczo, co wyrażono już w poprzednich opiniach, EKES uważa, że EPA stanowią bardzo trudne wyzwanie dla UE i gospodarki światowej. Zostaną one zawarte później, niż to przewidywano<sup>(47)</sup>, i przyniosą sukces jedynie wtedy, gdy uda im się zaangażować społeczeństwo obywatelskie i zwiększyć w nim rolę kobiet w procesach decyzyjnych oraz w realizacji konkretnych inicjatyw.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(47)</sup> Wystarczy wziąć pod uwagę problemy dotyczące Unii Europejskiej pięćdziesiąt lat po jej utworzeniu.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji  
„Dokument konsultacyjny w sprawie pomocy państwa na rzecz innowacji”**

COM(2005) 436 końcowy

(2006/C 65/16)

Dnia 21 września 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Dokument konsultacyjny w sprawie pomocy państwa na rzecz innowacji”

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 422. sesji plenarnej w dniu 14 grudnia 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył **Antonellego PEZZINI** na sprawozdawcę generalnego oraz 80 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem dokument konsultacyjny w sprawie pomocy państwa na rzecz innowacji, przy pomocy którego Komisja pragnie stworzyć stabilne ramy prawne, sformułować kryteria dla udzielania pomocy lepiej nakierowanej na konkretne cele, jak również uprościć przepisy prawne.

1.1.1 EKES stwierdza, że dokument ten po raz pierwszy otwiera szeroko zakrojoną debatę dotyczącą szeregu bardzo aktualnych zagadnień:

- Co należy rozumieć poprzez innowacje?
- Gdzie leży granica pomiędzy etapem innowacyjnym kwalifikującym się do otrzymania wsparcia a etapem komercyjnym?
- Jakie działania należy podjąć, aby MŚP mogły pokonać ograniczenia, które jak wiadomo negatywnie wpływają na ich rozwój?
- Na tle aktualnych procesów globalizacji: Jakie działania w dziedzinie innowacji podejmują najwięksi partnerzy Europy i jakie ograniczenia nałożyła UE sama na siebie, aby zaakceptować reguły WTO?

1.2 Odpowiedzi na te pytania będą miały wpływ także na nowe ramy prawne, które zaproponuje Komisja i do których Państwa Członkowskie będą musiały dostosować swoje wysiłki, aby pogodzić rozwój i postęp ze spełnianiem przepisów, a zwłaszcza reguł konkurencji.

1.3 Niewystarczającą konkurencyjność UE powoduje w dużej mierze słabo ukształtowany proces innowacji, co często wiąże się z niedoskonałościami rynku. W tym przypadku pomoc państwa może tworzyć zachętę do zwiększenia inwestycji uczestników rynku w innowacyjne produkty i procesy <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Udział UE 25 w rynku eksportowym produktów nowoczesnych technologii wyniósł w 2003 r. 17,8% - Japonia zaś uzyskała 22,7%, a USA 26,9% (Źródło: Eurostat, Science and Technology [Nauka i technika], 8/2005).

1.4 Przy braku innowacji Unii Europejskiej grozi upadek kulturalny i gospodarczy. EKES jest świadomy tego faktu i postanawia — przy wsparciu swoich członków reprezentujących poszczególne sektory zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego — dążyć do osiągnięcia, w razie potrzeby także przy włączeniu nakierowanej na cel pomocy państwa, następujących celów:

- przewyciężenie zewnętrznych wpływów rynku lub sterowanie nimi;
- wzmocnienie przedsiębiorczości;
- ustalenie właściwych środków w poszczególnych sektorach, mających na celu pomoc mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom w zwiększaniu innowacyjności;
- wspieranie przedsiębiorstw oraz podmiotów działających w sektorze socjalnym, aby mogły one lepiej rozumieć i wykorzystywać innowacje stale powstające w wyniku globalizacji rynków;
- urzeczywistnienie form egzekwowania prawa przez osoby prywatne („private enforcement”), aby ułatwić poszanowanie i pełne wdrożenie przepisów prawa <sup>(2)</sup>;
- nadanie konkretnej formy Europejskiej Przestrzeni Badawczej poprzez skoordynowane działania centrów technologicznych i szkół wyższych w celu rozpowszechniania i konkretnego zastosowania wyników badań <sup>(3)</sup>;
- realizacja środków w obszarze kształcenia i kształcenia zawodowego przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów, w celu dostosowania umiejętności zawodowych do coraz to nowszych wymogów rynku, aby pomóc społeczeństwu w zrozumieniu nieprzerwanych zmian i umocnić zasady odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Por. INT. 268.

<sup>(3)</sup> Celem jest pokonanie paradoksalnej sytuacji, gdzie Europa wprawdzie zajmuje pozycję w czołówce w zakresie badań, ale pozostaje w tyle w zakresie gospodarczego wykorzystywania wyników badań.

<sup>(4)</sup> Por. Zielona księga o odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

1.5 Komisja nie przedstawiła dotychczas żadnych konkretnych przepisów dotyczących pomocy państwa na rzecz innowacji. Pomoc na rzecz innowacji postrzegano zgodnie z art. 87 i art. 88 Traktatu w kontekście innych rodzajów pomocy jak pomoc regionalna, pomoc w zakresie kształcenia, udział w kapitale inwestycyjnym, pomoc w zakresie zatrudnienia, pomoc dla MŚP.

1.5.1 Innowacje do pewnego stopnia podlegały regulacjom dotyczącym pomocy państwa na rzecz badań i rozwoju<sup>(5)</sup>, która została przedłużona od 30 czerwca 2002 r. do 31 grudnia 2005 r.<sup>(6)</sup>

1.6 W odniesieniu do wielu poruszonych przez Komisję zagadnień EKES wypowiedział się już we wcześniejszych opiniach, przyjętych jednomyślnie lub znaczną większością głosów:

- dopuszczalność subwencji państwowych w sytuacji niedoskonałości rynku;
- środki mające na celu zrównoważenie ograniczonych wpływów zewnętrznych;
- ustalenie wspólnych kryteriów dla oceny ex-ante, w szczególności w obszarze MŚP;
- uwzględnianie innowacyjnych procesów nie tylko na polu techniki, ale także usług, handlu i administracji; innowacje w zakresie produktów i procesów;
- większa pomoc na rzecz innowacji w regionach objętych celem spójności lub o trudnych warunkach geograficznych (obszary górskie i wyspy, jak również oddalone obszary wiejskie), między innymi poprzez przyznanie odpowiednich ulatwień podatkowych (niższe opodatkowanie) na szczeblu regionalnym<sup>(7)</sup>;
- tworzenie i popieranie nowych form wsparcia finansowego dla MŚP, takiego jak mikrokredyty i wsparcie dla kredytów obrotowych, dodatkowo do gwarancji kredytowych oraz poręczeń dla małych i mikroprzedsiębiorstw, które ze względu na swoją formę prawną — zazwyczaj są to spółki osobowe — praktycznie nie mają dostępu do kapitału wysokiego ryzyka;
- wspieranie instytucji, które wspomagają innowacyjną działalność w mikroprzedsiębiorstwach oraz małych i średnich przedsiębiorstwach poprzez doradztwo i konkretne działania;
- kształcenie specjalistów w różnych dziedzinach wiedzy (także przy wsparciu ze strony państwa), którzy doradzają i towarzyszą małym i mikroprzedsiębiorstwom w przechodzeniu na procesy innowacyjne;

— wzmacnianie centrów doskonałości poprzez publiczne i prywatne inwestycje oraz wspieranie powiązań tych centrów z uniwersytetami i szkołami wyższymi.

1.7 Komitet już przy wcześniejszych okazjach podkreślał, że w związku z pomocą państwa na rzecz wspierania inwestycji w innowacyjne projekty MŚP uwzględniany musi być także wzrost przedsiębiorstw oraz następujące aspekty:

- wspieranie regionalnych i ponadregionalnych sieci innowacji;
- wspieranie polityki korzystnej dla tworzenia klastrów oraz parków przemysłowo-technologicznych;
- mobilizowanie tzw. aniołów biznesu i pośredników w usługach, takich jak specjaliści w zakresie kapitału wysokiego ryzyka (venture technologists), brokerzy oraz doradcy patentowi;
- tworzenie ośrodków transferu technologii i kapitału wysokiego ryzyka;
- szkolenia i zatrudnianie wykwalifikowanego personelu technicznego<sup>(8)</sup>.

## 2. Uzasadnienie

### 2.1 Streszczenie opinii

2.1.1 Komisja pragnie zainicjować debatę w celu poprawy przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy państwa na rzecz innowacji.

2.1.2 Komisja z góry określa swoje stanowisko w odniesieniu do sześciu ogólnych zagadnień:

- wsparcie dla tworzenia innowacyjnych przedsiębiorstw oraz wczesnych etapów ich rozwoju,
- wykorzystanie kapitału ryzyka,
- sposoby włączenia innowacji w istniejący system pomocy w ramach projektów dotyczących badań i rozwoju,
- pomoc dla MŚP, która umożliwi im nabycie usług pośredników w innowacji,
- pomoc dla MŚP, która umożliwi im współpracę z wysoko wykwalifikowanymi badaczami i inżynierami oraz przeprowadzenie pomyślnej wymiany z uniwersytetami i dużymi przedsiębiorstwami,
- wspieranie i rozwój biegunów doskonałości, z których korzystają wszystkie przedsiębiorstwa i które są interesujące także dla inwestorów prywatnych.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 45 z 17.2.1996, zmieniony przez Dz.U. C 48 z 13.2.1998.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 111 z 8.5.2002.

<sup>(7)</sup> Por. inżynieria finansowa i społeczna funkcja kredytu.

<sup>(8)</sup> INT. 268.

### 2.1.3 Spełnione muszą zostać następujące warunki:

- pomoc służy pokonywaniu określonych niepowodzeń rynkowych;
- pomoc to najwłaściwszy instrument;
- pomoc skłania jej beneficjenta do działań innowacyjnych i jest proporcjonalna do zamierzonego celu,
- warunki konkurencji nie zostają nadmiernie naruszone.

## 2.2 Aktualna sytuacja

2.2.1 EKES w swoich wcześniejszych opiniach stale podkreślał znaczenie kontroli pomocy państwa dla osiągnięcia następujących celów UE:

- polityka konkurencji prowadząca do zbieżności pomiędzy gospodarkami narodowymi poszczególnych Państw Członkowskich,
- przedsiębiorczość oparta na innowacjach i inicjatywie,
- polityka spójności, gdzie regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji są należycie uwzględniane,
- trwały wzrost, który może sprostać wymaganiom w zakresie poprawy warunków pracy, otoczenia przedsiębiorstw i ochrony środowiska.

2.2.2 Polityka konkurencji<sup>(9)</sup> ma wprawdzie decydujące znaczenie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, gwarantując, by mógł się on rozwijać bez ograniczeń wprowadzanych przez dyskryminujące regulacje, jednak z drugiej strony ingerencja państwa może być wskazana i konieczna dla zrehabilitowania ograniczeń i deficytów rynku.

2.2.2.1 Strategia lizbońska, przekształcona i uzupełniona o aspekty praktyczne w czasie wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2005 r.<sup>(10)</sup>, żąda skierowania szczególnej uwagi na następujące zagadnienia:

- niedoskonałości rynku,
- spójność gospodarcza i społeczna,
- rozwój zrównoważony,
- innowacje.

2.2.3 W ostatnich latach wysokość pomocy państwa trochę się zmniejszyła<sup>(11)</sup> i co ważniejsze kierowana jest przede wszystkim na cele horyzontalne. W roku 2003 pomoc na cele horyzontalne stanowiła 79 % całkowitej sumy pomocy, z czego 14 % przeznaczono na badania i rozwój<sup>(12)</sup>. Wzięła to pod uwagę Rada Europejska na swoim posiedzeniu w marcu 2005

<sup>(9)</sup> Traktat ustanawiający WE, tytuł VI, sekcja 2: Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw.

<sup>(10)</sup> COM(2005) 24 końcowy z 2 lutego 2005 r.: „Państwa Członkowskie powinny ograniczyć przyznawaną pomoc i skierować ją raczej do sektorów o wysokim potencjale wzrostu, w których mechanizmy rynkowe nie działają właściwie, jak również przeznaczyć ją na wspieranie innowacji.”

<sup>(11)</sup> W latach 1999 – 2001 wynosiła 0,61 % PKB w UE, w latach 2001 – 2003 0,59 %. COM(2005) 147 wersja ostateczna z 20 kwietnia 2005 r.

<sup>(12)</sup> Źródło: COM(2005) 147 wersja ostateczna z 20 kwietnia 2005 r., tabela 7: 23 % przypada na środowisko i oszczędność energii, 21 % na rozwój regionalny, 13 % na MSP, 3 % na kształcenie zawodowe, 3 % na zatrudnienie i 2 % na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego.

roku. Podkreśliła, że w przypadkach, gdy pomoc okazuje się konieczna jako korekta dla niedoskonałości rynku, odpowiednie wyjątki muszą być dopuszczone.

2.2.3.1 Także Parlament Europejski w swojej rezolucji w sprawie „Wzmacniania konkurencyjności europejskiej: konsekwencji przemian w przemyśle na politykę i rolę MŚP”<sup>(13)</sup> wspiera cel zmniejszenia ogólnej wielkości pomocy i podkreśla przydatność pomocy w zakresie badań i rozwoju, szkoleń zawodowych oraz usług doradczych dla małych przedsiębiorstw.

2.2.4 Jeżeli chodzi o reformę regulacji dotyczących pomocy państwa<sup>(14)</sup>, o której wypowiadał się także EKES<sup>(15)</sup>, Parlament Europejski podkreśla konieczność określenia, w zakresie reformy pomocy państwa na rzecz innowacji — innowacji w szerszym znaczeniu, nie tylko dotyczących czysto technologicznych aspektów<sup>(16)</sup> — wyraźnej linii działań, która dotyczy horyzontalnie wszystkich sektorów, włącznie z sektorem handlu i usług, które mogłyby wnieść wkład w strategię lizbońską.

2.2.5 EKES podkreśla, że w 2004 r. Komisja przedstawiła kilka uporządkowanych propozycji odnośnie ogólnej reformy pomocy państwa, w których uwzględnione zostały niedoskonałości rynków. Wdrażanie tych propozycji, które również EKES przyjął z zadowoleniem, rozpoczęło się już w formie komunikatów.

2.2.6 Z drugiej strony EKES jest całkowicie świadomy faktu, że sytuacja na tym obszarze, z uwagi na zmieniające się polityczne, społeczne, gospodarcze i prawne warunki ramowe oraz z uwagi na przyspieszenie się procesu globalizacji rynków, cechuje się znaczną dynamiką. Konieczne są zatem odpowiednie regularne dostosowania<sup>(17)</sup>, przy czym musi jednak zostać zagwarantowana jasność i przejrzystość ram odniesienia.

2.2.7 W związku z globalizacją rynków szczególną uwagę należy zwrócić z jednej strony na multilateralne ramy odniesienia, jakie stanowią porozumienia w ramach WTO, a z drugiej strony na ramy prawne najważniejszych partnerów handlowych UE.

2.2.8 W Stanach Zjednoczonych *United States Small Business Administration* (SBA) zapewnia małym i średnim przedsiębiorstwom w ramach wielu publicznych, przyjętych na szczeblu federalnym programów różnego rodzaju pomoc na rzecz innowacji; do tego dochodzi jeszcze, oprócz inicjatywy federalnej *Small Business Innovation Research Program* (SBIR), pomoc udzielana przez poszczególne stany.

<sup>(13)</sup> Rezolucja PE\_6TA(2005)0230 (sprawozdanie PE nr A6-0148/2005 z 12 maja 2005 r., pkt 36).

<sup>(14)</sup> COM(2005) 107 końcowy „Plan działań w zakresie pomocy państwa – Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005 – 2009”.

<sup>(15)</sup> INT. 268.

<sup>(16)</sup> Patrz: przypis 5, rezolucja PE, pkt 50.

<sup>(17)</sup> Por. SEC(2005) 795 z 7 czerwca 2005 r.

## 2.2.8.1 SBA posiada szereg programów:

- *Basic Loan Program* zapewnia poręczenia (do 75 %) dla kredytów w wysokości do dwóch milionów dolarów na przedsiębiorstwo,
- *SBA Investment Program* dla inwestycji „aniołów biznesu” i kapitału wysokiego ryzyka,
- *Certified Development Company „504” Loan Program* obejmujący środki wspierania innowacji i modernizacji w wysokości do czterech milionów dolarów,
- *Microloan Program* obejmuje pomoc krótkoterminową w wysokości do 35 000 dolarów (udzielaną poprzez pośredników),
- *Prequalification Loan Program* obejmuje środki w wysokości do 250 000 dolarów (udzielane poprzez pośredników),
- *Export Working Capital Program* zapewnia poręczenia w wysokości do 90 %, do maksymalnej wysokości 1,5 mln dolarów,
- *SBA Express* obejmuje środki w wysokości do 350 000 dolarów i poręczenia do 50 %,
- *SBA Community Express* obejmuje środki w wysokości do 250 000 dolarów, poręczane do wysokości 75 %,
- *SBA Secondary Market Program* i *SBA Asset Sales Program* dla wspierania łatwiejszego wejścia na rynek akcji,
- *SBA Women’s Network for Entrepreneurial Training Initiative* wspiera przedsiębiorczość kobiet.

2.2.8.2 W ramach inicjatywy SBIR, która udostępniła pomoc państwa na rzecz innowacji i badań mniejszym przedsiębiorstwom, przewidziane są nakłady na kapitał wyjściowy na studia wykonalności w wysokości do 100 000 dolarów na pierwszym etapie oraz w wysokości do 750 000 dolarów na drugim etapie (opracowywanie prototypów). Wprawdzie nie przewiduje się środków z funduszy SBIR na trzeci etap (wprowadzanie produktów na rynek), ale zapewnione jest wsparcie w poszukiwaniu środków publicznych lub prywatnych.

2.2.9 W **najnowszych zaleceniach EURAB** (organu doradczego Komisji, w którym reprezentowana jest europejska nauka i przemysł) podkreśla się, że podobny mechanizm musi zostać wprowadzony jako uzupełnienie środków programu ramowego badań naukowych, rozwoju technologicznego i demonstracji zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i na szczeblu krajowym, przy czym wskazuje się na fakt, że może to wymagać **zmiany postanowień dotyczących pomocy państwa** <sup>(18)</sup>.

2.2.10 W Japonii agencja ds. małych i średnich przedsiębiorstw oferuje różnorodne formy publicznego wsparcia dla inwestycji:

- w ramach programu „Start Up” udostępniana jest część środków na praktyczne zastosowania B+R, na ocenę tech-

niczną oraz na uzyskanie patentów (obniżenie kosztów rejestracji o 50 % oraz przedłużenie na trzy kolejne lata),

- program B+R w dziedzinie kreatywnych technologii,
- program dla nowych impulsów dla B+R na szczeblu lokalnym,
- program wspierania współpracy pomiędzy przemysłem, nauką, podmiotami publicznymi i administracją rządową,
- *Small Business Innovation Research System* (japoński odpowiednik SBIR) ma na celu wspieranie rozwoju zdolności technologicznych MŚP, zapewnianie pomocy publicznej dla ich kreatywnej działalności oraz finansowanie gospodarczego wykorzystania wyników badań,
- program finansowego wsparcia dla wprowadzania i rozwoju technologii informacyjnych w przedsiębiorstwach (przy pomocy środków publicznych),
- program *Subsidies for SMEs Business Innovation*,
- program *Subsidies for Strengthening SMEs Business Resource*,
- program „uwolnienia od obowiązku przedstawiania poręczeń kredytowych”,
- środki obniżania stóp oprocentowania kredytów w *Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise* (JASME), *National Life Finance Corporation* (NLFC) oraz *Shoko Chukin Bank*,
- plan udogodnień podatkowych dla MŚP,
- plan dla inwestycji w wysokości do 300 000 jenów ze strony „*Small and Medium Business Investment and Consultation Companies*”,
- mechanizm zachęt w ramach ustawy o wspieraniu lepszego zarządzania zatrudnieniem w MŚP, mający na celu utrzymanie miejsc pracy oraz tworzenie lepszych jakościowo miejsc pracy.

2.2.11 W **wielostronnych porozumieniach w ramach WTO** „specyficzna pomoc państwa” definiowana jest jako dotacja, która udzielana jest tylko jednemu przedsiębiorstwu, jednej gałęzi przemysłu lub jednej grupie powiązanych ze sobą gałęzi przemysłu, które znajdują się na terenie państwa udzielającego dotacji. Reguły WTO mają zastosowanie jedynie do tego rodzaju pomocy państwa (z wyjątkiem rolnictwa). Istnieją przy tym dwie różne kategorie: **pomoc zabroniona i zaskarżalna**.

2.2.12 **Zabroniona** jest bezpośrednia pomoc wspierająca eksport czy preferowanie produktów krajowych w stosunku do produktów importowanych, ponieważ zniekształca to międzynarodową wymianę handlową i utrudnia handel innych państw. WTO w przyspieszonym postępowaniu kontroluje taką pomoc i sprawdza, czy należy znieść odpowiednie środki lub czy uszkodzony kraj bądź kraje mogą podjąć środki zaradcze w formie cel.

<sup>(18)</sup> EURAB – Europejski Komitet Konsultacyjny ds. Badań, 02.053 wersja ostateczna „Improving innovation” [Poprawa innowacji], 2005 r.

2.2.13 W odniesieniu do **pomocy zaskarżalnej** kraj podnoszący sprzeciw wobec przyznanej w innym kraju przez państwo pomocy musi udowodnić, że pomoc ta negatywnie wpływa na jego uzasadnione interesy. Odbywa się to na podstawie trzech typów „szkód”<sup>(19)</sup>. W przeciwnym wypadku pomoc państwa jest uprawniona. W przypadku udowodnionej i uznanej przez organ rozjemczy szkody dany kraj musi cofnąć przyznaną pomoc. W przeciwnym razie poszkodowany kraj może nałożyć cła wyrównawcze.

### 2.3 Uwagi ogólne

2.3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, w której naświetlone zostały istniejące (i możliwe do ulepszenia) związki pomiędzy pomocą państwa a innowacjami w Europie. Przyczyną niewystarczającej konkurencyjności UE w porównaniu do innych obszarów gospodarczych jest w znacznym stopniu mało rozpowszechniony proces innowacji, który jeszcze bardziej osłabił procesy globalizacji.

2.3.1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem także to, że problematyka związków pomiędzy pomocą państwa a innowacjami jest przedmiotem publicznego przesłuchania, w czasie którego możliwe jest poznanie opinii bezpośrednio zainteresowanych podmiotów na ten delikatny temat.

2.3.1.2 Poruszone w komunikacie zagadnienia są szerokie, ale precyzyjnie sformułowane; dotyczą praktycznie wszystkich problemów — poczynwszy od niedoskonałości rynku aż po możliwość uproszczenia postępowania. Z uwagi na brak czasu i możliwości dyskusji w grupach analitycznych sprawozdawca nie jest w stanie zająć się oddzielnie każdym zagadnieniem ani przedstawić uzasadnionych odpowiedzi na każde poszczególne pytanie.

2.3.2 Komitet jest świadomy, że problemu konkurencyjności UE nie da się rozwiązać wyłącznie dzięki pomocy państwa na rzecz innowacji. W licznych dokumentach wspólnotowych oraz w różnorodnych opiniach EKES-u wskazane zostały granice, na jakie napotyka Unia Europejska przy wdrażaniu swoich środków:

- niewystarczający poziom innowacji, nie tylko w dziedzinie technologii,
- niewystarczające wspólne reguły i środki,
- słabe, nadal zbyt rozdrobnione rynki finansowe,
- niewystarczająco wysoki wskaźnik zatrudnienia,
- wadliwe funkcjonowanie rynków towarowych,
- niewystarczająca koordynacja polityki,
- trudności w dostępie do usług rynkowych,

<sup>(19)</sup> Porozumienie definiuje trzy typy szkód, jakie mogą powodować. Dotacje jednego państwa mogą mieć szkodliwy wpływ na krajowy przemysł państwa importującego. Mogą szkodzić rywalizującym eksporterom z innego państwa, gdy ci konkurują o rynki państw trzecich. A także krajowe dotacje w jednym państwie mogą szkodzić eksporterom usiłującym konkurować na rynku wewnętrznym państwa udzielającego dotacji.

— niewystarczające wspieranie nowej produkcji czy kombinacji produkcyjnych, które mogą przynieść wartość dodaną, tworzyć wysokiej jakości miejsca pracy i zapewnić Europie przewagę konkurencyjną<sup>(20)</sup>.

2.3.3 Doprowadziło to do pewnego braku bezpieczeństwa prawnego, który można usunąć jedynie dzięki gruntownej analizie granic i możliwości pomocy państwa w tym sektorze.

2.3.4 Innowacje dotyczące produktów i procesów<sup>(21)</sup> wpływają ostatecznie poprzez wszystkie swoje aspekty na rynek i mogą zatem mieć wpływ na działalność, która może mieć znaczny wpływ na konkurencyjność i wymianę handlową.

2.3.5 Zatem, aby możliwe było udzielanie upoważnień z wyprzedzeniem, w ramach partnerstwa i aktywnej współpracy pomiędzy Komisją a Państwami Członkowskimi muszą zostać utworzone specyficzne, przejrzyste i akceptowane przez wszystkich ramy odniesienia.

### 2.3.6 Definicja innowacji i procesu innowacyjnego

2.3.6.1 Komitet jest świadomy, że definicja innowacji, która swojego czasu została zwarta w zielonej księdze, powinna zostać uaktualniona pod kątem zmian, jakie zaszły w ostatnich dziesięciu latach. Z drugiej strony należy także w sposób bardziej szczegółowy zająć się etapami pomiędzy procesem innowacyjnym a rozpoczęciem gospodarczego wykorzystania, aby zapobiegać nadmiernemu zakłóceniu reguł konkurencji.

2.3.6.2 Dawniej rozwój społeczeństwa był zbyt powolny, aby można było go odczuć za życia jednej generacji. Dziś jest tak szybki, że trudno jest go zrozumieć. We wszystkich społeczeństwach, a szczególnie w przedsiębiorstwach, administracji i usługach zachodzą dziś ogromne zmiany, co często prowadzi do tego, że nabyta wiedza poddawana jest w wątpliwość.

2.3.6.3 Innowacje stają się zatem procesem społecznym, gdzie ci obywatele, podmioty i organy, które dysponują największą wiedzą, ponieważ zajmują się jej badaniem, pomagają „innym” w korzystaniu z odpowiednich ich wpływów i przenoszeniu ich do działalności zawodowej i wzajemnych relacji.

2.3.6.4 Jeżeli utopia jest czymś, co w przyszłości stanie się rzeczywistością, to „postęp to urzeczywistnienie utopii.”<sup>(22)</sup>

2.3.6.5 W Zielonej księdze Komisja właściwie zdefiniowała innowacje jako pomysły tworzenie, integrację i wykorzystanie nowości w gospodarce i społeczeństwie<sup>(23)</sup>.

<sup>(20)</sup> PE, Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych. opinia dla komisji ITRE A-6 0148/2005, pkt 4.

<sup>(21)</sup> Por. Green Paper on innovation [Zielona księga na rzecz innowacji], COM(1995) 688 wersja ostateczna.

<sup>(22)</sup> Oscar Wilde.

<sup>(23)</sup> COM(2003) 112 wersja ostateczna: „The successful production, assimilation and exploitation of novelty in the economic and social spheres.”

2.3.6.6 Innowacja to skomplikowany proces. Oprócz rozwoju działalności badawczej i lepszego zastosowania technologii do powstawania innowacji może się przyczyniać także współdziałanie wielu innych, czasami zmiennych czynników i warunków. Należą do nich między innymi:

- nastawiona na innowacje kultura przedsiębiorczości;
- sieć relacji i współzależności z innymi przedsiębiorstwami, organizacjami i organami publicznymi, które mają zasadnicze znaczenie dla powstawania i upowszechniania wiedzy i innowacji;
- ramy referencyjne aktów normatywnych i przepisów, szczególnie w dziedzinie własności intelektualnej;
- dostęp do rynku kapitałowego, w szczególności z uwagi na kapitał wysokiego ryzyka i kapitał wyjściowy;
- usługi edukacyjne i szkoleniowe oraz stosunki pomiędzy środowiskiem akademickim i naukowym a przedsiębiorstwem,
- struktury wspomagające innowacje (np. inkubatory, sieci klastrów, parki przemysłowe i technologiczne) oraz usługi pośrednictwa.

2.3.6.7 Komitet wskazywał już na fakt, że innowacje są procesem społecznym<sup>(24)</sup>, który bazuje na badaniach i który w warunkach konkurencji oraz przy panującym pozytywnym nastawieniu przynosi zmiany i gotowość do podejmowania ryzyka. W wyniku otrzymujemy ogromną konkurencyjność, silną spójność oraz lepszą jakość życia pod względem gospodarczym i społecznym.

2.3.6.8 Aby móc się oprzeć na obiektywnych kryteriach, Komitet wzywa Komisję do sprecyzowania, przy wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz koordynacji ze strony Eurostatu, jaka działalność produkcyjna i usługowa może być dziś określana jako innowacyjna. Faktycznie bardzo przydatne byłyby wytyczne w tej skomplikowanej i stale rozwijającej się dziedzinie.

2.3.6.9 **Pomoc na rzecz innowacji** (zgodnie z definicją podaną w Zielonej księdze<sup>(25)</sup>): Jak zostało już podkreślone<sup>(26)</sup>, zdaniem Komitetu istniejące ramy powinny zostać poszerzone o nowe rodzaje pomocy, których nie obejmują obecnie wiążące wytyczne. Ponadto powinny zostać ustanowione dalsze kryteria zgodności, dające Państwom Członkowskim większą możliwość stosowania środków bez obowiązku ich zgłaszania.

2.3.6.10 W komunikacie punkt ciężkości spoczywa na specyficznych potrzebach MŚP, które były już omawiane w dokumentach Parlamentu Europejskiego, Rady, EKES-u i Komisji. Także EKES jest przekonany, że w szczególności innowacyjne, konkretne i nastawione na cel środki, skierowane do mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, mogą zapewnić prawdziwy impuls dla konkurencyjności.

2.3.6.11 Procesy innowacyjne zakładają zarówno w małych jak i w dużych przedsiębiorstwach udział wszystkich współpracowników oraz zaangażowanie na różnych szczeblach. Można to osiągnąć jedynie w otoczeniu podatnym na współpracę, w którym istnieje gotowość do akceptowania z zainteresowaniem zachęt do innowacji. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście kształcenie przez całe życie.

2.3.6.12 Zdaniem EKES-u Państwa Członkowskie muszą w większym stopniu starać się o uczynienie nauki łatwiej zrozumiałą oraz o zainteresowanie nią większej ilości młodych ludzi<sup>(27)</sup>. Programy telewizyjne także mogą znacznie przyczynić się do kultury innowacyjności<sup>(28)</sup>. Przy pomocy szkoleń (także z użyciem telewizji) możliwa jest poprawa zdolności komunikacyjnych, co prowadzi do zwiększenia informacji, innowacji i konkurencyjności. Konkretnie, zrozumiałe informacje przyczyniają się do znacznego uwrażliwienia obywateli na naukę oraz do powstawania innowacji.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(24)</sup> Por. Opinię on the Green Paper on innovation [opinia w sprawie Zielonej księgi na rzecz innowacji] Sirkeinen, Konitzer, Dz.U. C 212/1996.

<sup>(25)</sup> COM(1995) 688 wersja ostateczna

<sup>(26)</sup> INT. 268.

<sup>(27)</sup> W UE 25 w 2003 r. 27 % aktywnej zawodowo ludności (ok. 50 milionów ludzi) pracowało w zawodach naukowo-technicznych (HRSTO). (Źródło: Eurostat, Science and Technology [Nauka i technika], 11/2004).

<sup>(28)</sup> Według dostępnych danych statystycznych 7 z 10 osób czerpie informacje z telewizji.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty”**

COM(2005) 494 końcowy

(2006/C 65/17)

Dnia 13 października 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: *Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty*

Zgodnie z art. 19, ust. 1 regulaminu wewnętrznego Komitetu, na 421. sesji plenarnej w dn. 26 — 27 października 2005 r., postanowił ustanowić podkomitet w celu prowadzenia prac w tej sprawie.

Podkomitet zajmujący się dokumentem: „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty”, odpowiedzialny za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 1 grudnia 2005 r. Sprawozdawcą była **Jillian VAN TURNHOUT**.

Na 422. sesji plenarnej w dn. 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 83 do 7, przy 13 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie

Komitet celowo zdecydował się na krótką i w pełni praktyczną odpowiedź na komunikat Komisji Europejskiej. Przedstawia ona kilka konkretnych działań w obszarach, w których Komitet, sam bądź we współpracy z innymi instytucjami, mógłby wnieść znaczący wkład do szerokiej dyskusji w okresie refleksji i później. Oto jej dwa podstawowe przesłania: antycypowanie przepisów Traktatu konstytucyjnego odnoszących się do życia demokratycznego Unii, poprzez urzeczywistnianie już teraz demokracji uczestniczącej za pomocą dwóch filarów, a mianowicie dialogu obywatelskiego i wzmocnionego europejskiego dialogu społecznego; oraz zapewnienie, by w tej szerokiej debacie był słyszalny głos zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i jego przedstawicieli.

## 2. Wstęp

Mając na uwadze

- bardzo krótki termin, w którym niniejsza opinia została przygotowana,
- bardzo wnikliwe podejście przedstawione przez Komitet w swojej opinii z dn. 26 października 2005 r. do Parlamentu Europejskiego w sprawie okresu refleksji <sup>(1)</sup>,
- rychłe przyjęcie przez Komisję Europejską Białej księgi w sprawie strategii na rzecz komunikacji,
- zamiar Rady Europejskiej wyrażony w jej konkluzjach <sup>(2)</sup> ze szczytu 16-17 czerwca 2005 r., dotyczący sporządzenia bilansu sytuacji w pierwszej połowie 2006 r., a zatem pilną konieczność pobudzenia jak najszerszej debaty w Unii i Państwach Członkowskich, obejmującej zorganizowane społeczeństwo obywatelskie,

<sup>(1)</sup> „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską”.

<sup>(2)</sup> Ref. dok. 10255/1/05 rev. 1.

celem przyczynienia się do ustanowienia tej możliwie najszerszej debaty mającej w założeniu wspierać demokrację uczestniczącą na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i Unii Europejskiej, Komitet postanowił ograniczyć się w niniejszej opinii do sformułowania kilku praktycznych zaleceń, poprzez które Komitet mógłby nadać impuls wspomnianej debacie i umocnić swoją rolę łącznika między Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

Komitet odnosi się z zadowoleniem do inicjatywy Komisji Europejskiej przedstawionej w formie komunikatu dotyczącego „Planu D”. Niemniej Komitet uważa, że chociaż plan ten jest z konieczności ambitny co do swoich celów, można by poddać w wątpliwość faktyczne oddziaływanie przedstawionych propozycji, szczególnie mając na względzie brak konkretnych wskazań mówiących, jak można byłoby wdrożyć proponowane działania. Komitet liczy zatem na to, że w odpowiednim czasie zostaną zbadane konkretne propozycje, których oczekuje od Komisji. Ze swojej strony Komitet deklaruje zamiar przyczynienia się do zwiększenia skuteczności propozycji Komisji, szczególnie w tych obszarach, które dotyczą udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

## 3. Zalecenia

3.1 W oparciu o sukces planu pilotażowego, Komitet podejmuje się wprowadzenia do powszechnego użycia przez jego członków „elektronicznego systemu kart odwiedzin”, za pomocą którego dostosowane tematycznie do zainteresowań odbiorców biuletyny przesyłane są na osobiste listy adresowe, co wzmacnia rolę członków Komitetu jako pośredników.

3.2 W oparciu o sukces dwóch edycji forum zainteresowanych stron w Brukseli w kwietniu i listopadzie 2005 r., poświęconym odpowiednio zrównoważonemu rozwojowi oraz „eliminowaniu barier”, a zwłaszcza o efektywne wykorzystanie odpowiednio dostosowanej wersji metody „open space”, Komitet zobowiązuje się pomagać jego członkom oraz krajowym radom społeczno-gospodarczym w organizowaniu podobnych forów zainteresowanych stron na szczeblu Państw Członkowskich. Komitet mógłby zaoferować wsparcie poprzez:

- włączenie swoich różnych sieci członków i ich organizacji, a przez to wykorzystanie potencjalnych efektów mnożnikowych;
- dostarczenie wiedzy na temat prowadzenia dyskusji przy zastosowaniu metody „open space”;
- opracowanie podręcznika, na bazie dotychczasowego doświadczenia Komitetu, na temat najlepszego sposobu organizowania takich forów;
- dążenie do zaangażowania instytucji, szczególnie Komisji Europejskiej, w charakterze zarówno współorganizatora jak i uczestnika.

Takie fora nie mogą same w sobie rozwiązać problemów komunikacyjnych Unii Europejskiej, ale mogą, przy jednoczesnym usprawnieniu mechanizmów konsultacyjnych, przyczynić się do zwiększenia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w debacie nad Europą.

3.3 Opierając się o zalecenia zawarte w swojej opinii do Parlamentu Europejskiego w sprawie okresu refleksji, Komitet będzie nadal zachęcał instytucje do antycypowania przepisów Traktatu konstytucyjnego dotyczących demokracji uczestniczącej. EKES w szczególności:

- wzywa Komisję Europejską do wyjścia z jedną lub więcej propozycjami prezentującymi nowe sposoby i procesy zachęcające zorganizowane społeczeństwo obywatelskie do udziału w procesie kształtowania polityki i prawodawstwa Unii Europejskiej w duchu art. I-47 Traktatu konstytucyjnego;
- wzywa Komisję do podjęcia konkretnych kroków celem zwiększenia bezpośredniego udziału obywateli w procesie

politycznym na szczeblu UE poprzez rozważenie wyjścia z propozycją nadania mocy prawnej inicjatywom obywateli europejskich, jak przewiduje art. I-47(4) Traktatu konstytucyjnego;

- wzywa Komisję Europejską do rozważenia możliwości przedstawienia propozycji na rzecz prawdziwej polityki komunikacji;
- liczy na pełne wdrożenie i poszanowanie nowego protokołu o współpracy między Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym<sup>(3)</sup>, który przewiduje „bardziej dynamiczną kulturę dialogu i konsultacji ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim i jego instytucją przedstawicielską w pracach przygotowawczych i wdrażaniu polityki i decyzji Unii”.

3.4 W odpowiedzi na „Plan D” Komisji Europejskiej, Komitet wzywa Komisję Europejską, a w szczególności jej przedstawicielstwa w Państwach Członkowskich, do pełnego zaangażowania członków Komitetu we wszystkie inicjatywy mające na celu pobudzenie debaty w Państwach Członkowskich, tym samym zapewniając, że stanowisko zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będzie systematycznie i właściwie prezentowane.

3.5 W tym kontekście zwraca uwagę na różne konkretne działania zaproponowane przez Komisję Europejską celem pobudzenia szerszej publicznej debaty i promowania udziału obywateli w procesie demokratycznym i wzywa ją do zaangażowania w pełni Komitetu i jego członków, przede wszystkim wtedy, gdy zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinno wyrazić swoje stanowisko.

3.6 Również w tym kontekście, Komitet zwraca uwagę na punkt 5 omawianego komunikatu dotyczący finansowania, a w szczególności na pogląd Komisji, że „pozostałe zasoby należy wykorzystać w celu wsparcia inicjatyw ze strony Państw Członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego”. Jak powiedziano wyżej, Komitet jest gotowy dokonać decentralizacji zastosowanego z powodzeniem formatu forum zainteresowanych stron, zatem byłby gotowy uczestniczyć w podobnych wspólnych działaniach z Komisją Europejską, w tym poprzez wspólne finansowanie, w Państwach Członkowskich.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(3)</sup> Podpisany w Brukseli 7 listopada 2005 r.. Tekst dostępny na stronie internetowej Komitetu.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy — udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej”**

(2006/C 65/18)

Dnia 22 kwietnia 2005 r. przyszła austriacka prezydencja UE, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy — udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej”

Zgodnie z art. 19 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Komitet postanowił utworzyć podkomitet w celu prowadzenia prac w tej sprawie.

Podkomitet przyjął swój projekt opinii dnia 9 listopada. Sprawozdawcą był **Jan OLSSON**, współsprawozdawcami byli **Eva BELABED** i **Joost VAN IERSEL**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 za, 1 przeciw, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### Zalecenia i wnioski

1. EKES sugeruje, by Państwa Członkowskie i instytucje UE zobowiązały się, w perspektywie czasowej wychodzącej poza rok 2010, do utworzenia Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy, w oparciu o zintensyfikowaną współpracę w zakresie polityki dotyczącej kształcenia, innowacji i badań. Będzie to ważny krok w ramach ponownego podejścia do realizacji celów strategii lizbońskiej, jak również wzmocni europejski model społeczeństwa, eliminując tym samym barierę pomiędzy Europą a jej obywatelami.

2. To ponowne podejście wymaga od władz publicznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w każdym państwie mobilizacji dla osiągnięcia tego celu, poprzez zdefiniowanie kluczowych priorytetów oraz zaproponowanie i wdrożenie działań, indywidualnie i we współpracy z pozostałymi, czego odzwierciedleniem powinny być również krajowe programy reform.

3. Państwa Członkowskie, Komisja Europejska, Parlament Europejski i parlamenty krajowe, przedsiębiorstwa, instytucje finansowe, jak również społeczeństwo obywatelskie muszą zaangażować się we Wspólny Europejski Obszar Wiedzy ukierunkowany na wszystkich obywateli, organizacje i przedsiębiorstwa w oparciu o jasno sformułowane cele, standardy porównawcze, harmonogramy oraz jasne określenie zakresów odpowiedzialności.

4. Rynek wewnętrzny pozostaje kamieniem węgielnym procesu integracji, prowadząc do poprawy wyników gospodarczych, większej ilości lepszych miejsc pracy, postępu społecznego i zrównoważonego rozwoju. Interakcja pomiędzy Wspólnym Europejskim Obszarem Wiedzy a rynkiem wewnętrznym spowoduje wyzwolenie się nowego potencjału wzrostu. Konieczne jest zatem jak najszybsze usunięcie przeszkód na rynku wewnętrznym, które utrudniają przejście do gospodarki opartej na wiedzy.

5. Wszyscy obywatele, wszystkie sektory i wszystkie regiony muszą być zachęcane do uczestnictwa i być w stanie ciągnąć korzyści ze społeczeństwa wiedzy, które dostarcza unikalnych możliwości dla niwelowania istniejących podziałów.

6. Mobilność jest sposobem nabywania i przekazywania umiejętności. Należy stymulować swobodny przepływ pracowników, badaczy i studentów, któremu towarzyszą godne wynagrodzenia i warunki pracy.

7. UE, Państwa Członkowskie i regiony muszą przekierować swoje wydatki publiczne na inwestycje wzmacniające wzrost gospodarczy. Państwa Członkowskie we współpracy z pomiotami prywatnymi powinny zobowiązać się do wprowadzenia w życie krajowego programu promowania wiedzy przy wsparciu finansowym ze strony UE.

8. EKES wzywa do tego, by propozycje Komisji Europejskiej dotyczące perspektyw finansowych na lata 2007-2013 w zakresie finansowania badań, innowacji i kształcenia zostały podtrzymane. Proponowany siódmy program ramowy badań musi zostać w pełni zrealizowany i nakierowany na wniesienie wkładu do europejskiego potencjału innowacyjności.

9. EKES zachęca przedsiębiorstwa, instytucje finansowe i prywatne fundacje do zwiększenia inwestycji w gospodarkę opartą na wiedzy oraz wzywa, by towarzyszyły temu zachęty podatkowe.

10. Komisja Europejska powinna mieć większe uprawnienia do nadawania kierunku polityce i monitorowania postępów. Powinna publikować roczny raport o postępach, nad którym dyskutowałaby Rada, Parlament Europejski i parlamenty krajowe, jak również inne zainteresowane strony i społeczeństwo.

11. EKES sugeruje zainicjowanie stałej i uporządkowanej debaty w celu motywowania decydentów na wszystkich szczeblach oraz promowania dialogu ze społeczeństwem.

12. Parlamenty krajowe jak i krajowe komitety ekonomiczno-społeczne mają do odegrania kluczową rolę i muszą brać udział w debacie. Zaangażować powinny się także podmioty lokalne i regionalne.

13. Zainteresowane podmioty prywatne powinny działać i brać na siebie odpowiedzialność poprzez prawdziwy współdział. Dialog społeczny i obywatelski to ważne narzędzia promowania polityk dotyczących kształcenia przez całe życie, innowacji i technologii.

14. Solidna polityka makroekonomiczna skupiająca się na wzroście i zatrudnieniu powinna stwarzać warunki dla tworzenia społeczeństwa wiedzy, jak również priorytetowo traktować politykę wpływania na nowe technologie poprzez popyt.

15. Uczenie się przez całe życie to klucz do społeczeństwa opartego na wiedzy. EKES powtarza swoje wezwanie do wdrożenia na wszystkich szczeblach karty kształcenia przez całe życie. Powinno to być wspierane przez inwestycje publiczne i prywatne, jak również z funduszy strukturalnych. Polityka zatrudnienia i nowe formy ochrony socjalnej powinny tworzyć korzystne warunki, umożliwiające pracownikom pełne uczestnictwo w kształceniu przez całe życie. Inspirującym przykładem może być duńskie podejście oparte na elastyczności i pewności zatrudnienia (flexicurity).

16. Wysokie ambicje wspierania zdrowia, zrównoważonego rozwoju, wysokiej jakości infrastruktury wiejskiej i miejskiej, inteligentnych rozwiązań dla transportu, bezpiecznych i zreorganizowanych miejsc pracy oraz dziedzictwa kulturalnego przyniosą ze sobą nowe technologie i nowe innowacyjne produkty i usługi, a wspierać je powinny zdrowe warunki wprowadzania innowacji i tworzenia miejsc pracy w przedsiębiorstwach.

17. Rozpowszechnianie wiedzy jest krytycznym czynnikiem dla wzmocnienia innowacyjności i konkurencyjności. Należy promować regiony przemysłowe, parki technologiczne i inne innowacyjne środowiska.

## 1. Wstęp

1.1 Niniejsza opinia EKES-u dotyczy tego, jak zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może przyczynić się do budowania społeczeństwa wiedzy. Skupia się na roli, jaką partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać w tworzeniu Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy jako głównego filara strategii lizbońskiej. Podkreśla odpowiedzialność organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Państwach Członkowskich za mobilizowanie wysiłków dla osiągnięcia tego celu. Opinia bazuje na innych opiniach EKES-u dotyczących powiązanych tematów i na raporcie podsumowującym sporządzonym we współpracy z krajowymi radami ekonomiczno-społecznymi.

## 2. Tło i analizy

2.1 Europa to projekt ludzi dla ludzi. Obecny rozwój wydarzeń spowodował jednakże powstanie luki pomiędzy Europą a jej obywatelami. Jednocześnie trwałości naszego jedyne go w swoim rodzaju modelu społeczeństwa, opartego na demokracji, dialogu społecznym i obywatelskim, społecznej gospodarce rynkowej i spójności zagraża rosnąca konkurencja światowa, starzenie się społeczeństwa i kwestie środowiskowe. Za obecnym kryzysem UE kryją się różne stanowiska, co do tego w jakim kierunku powinna podążać polityka. Aby przywrócić wiarę w projekt integracji europejskiej, polityka musi przede wszystkim ponownie skupić się na pierwotnym celu postępu gospodarczego i społecznego oraz poprawy warunków życia i pracy wszystkich obywateli. Zaistniały kryzys daje niezwykłą okazję do ponownego rozważenia kierunku działań.

2.2 Dla takiej zmiany kierunku kluczowe są polityki mające na celu osiągnięcie trwałego wzrostu, stworzenie większej ilości

lepszych miejsc pracy oraz podniesienie dochodów realnych poprzez urzeczywistnienie społeczeństwa opartego na wiedzy, bazującego na zasobach ludzkich, kształceniu, badaniach i innowacjach.

Przedsiębiorstwa zajmują kluczową pozycję w procesie zmiany kierunku. Powinny one odpowiednio ukierunkować swe inwestycje, lecz do tego potrzebne im są warunki ramowe wspierające ich potencjał innowacji, wzrostu i tworzenia miejsc pracy.

2.3 Społeczeństwo wiedzy, oparte na odpowiedzialności podmiotów prywatnych i publicznych, musi podążać w kierunku bardziej spójnego społeczeństwa, zwalczającego wszelkie formy nierówności. Z kolei spójność społeczna jest podstawowym warunkiem płynnego przejścia do społeczeństwa opartego na wiedzy.

2.4 Perspektywy są raczej alarmujące<sup>(1)</sup>. Od roku 2000 maleje ilość badań finansowanych przez przedsiębiorstwa. Całkowite wydatki UE na badania i rozwój pozostają na stałym poziomie i nie sięgają zamierzonych 3%. Utrzymują się na poziomie 2% w porównaniu do 2,7% w USA i ponad 3% w Japonii. Bardzo niepokojące jest zjawisko drenażu mózgow. Ponadto, duże gospodarki wschodzące, takie jak Chiny, doganiają UE pod względem wydatków na badania.

European Innovation Scoreboard (Europejski raport o innowacyjności) pokazuje, że Europa pozostaje w tyle za USA w odniesieniu do 10 spośród 11 wskaźników. Jest to wynikiem aktywnej polityki Stanów Zjednoczonych w zakresie wspierania badań i innowacji poprzez m.in. zamówienia publiczne, obniżanie podatków, gwarancje dla funduszy podwyższonego ryzyka oraz pożyczki dla MŚP.

2.5 Jednakże, ocena wydatków na badania i wyników Europy w zakresie innowacyjności w porównaniu do USA wymaga głębszej analizy. Europa posiada swoje silne strony zarówno na poziomie Państw Członkowskich jak i sektorów. Jako przykład można podać europejską współpracę w lotnictwie oraz projekt Galileo, jak również fakt, że liczba studentów inżynierii jest wyższa w Europie niż w USA. Aby wzmocnić swoje zdolności w zakresie innowacji Europa potrzebuje zwiększonych inwestycji w kształcenie przez całe życie, potrzebuje dodatkowo 700 000 badaczy, więcej biegunów i klastrów technologicznych, wsparcia dla MŚP oraz lepszych metod rozpowszechniania wiedzy.

2.6 Publiczne inwestycje w edukację nie rosną tak szybko jak powinny. Badania Programu Międzynarodowej Oceny Uczniów (PISA) pokazują niektóre niewydolności systemu edukacji. Liczba osób korzystających z kształcenia dorosłych osiągnęła jedynie 65% wartości zamierzonej na rok 2010. Zjawisko przedwczesnego zakańczania nauki szkolnej utrzymuje się na niezmiennym poziomie. Studenci po zakończeniu nauki na uniwersytetach borykają się z problemem bezrobocia. Ponadto, do 2015 roku konieczne będzie zatrudnienie ponad miliona nauczycieli szkół podstawowych i średnich<sup>(2)</sup>. W kwestii nauczania podstawowego, Komisja mogłaby przeprowadzić badania w celu ustalenia czynników sukcesu państw, które plasują się w czołówce międzynarodowych badań PISA.

<sup>(1)</sup> European Innovation Scoreboard 2004 – Comparative analysis of innovation performance [Europejski raport o innowacyjności 2004 – analiza porównawcza wyników w zakresie innowacji], dokument roboczy służb Komisji, SEC (2004) 1475 z 19.11.2004 r.

<sup>(2)</sup> Progress towards the Lisbon objectives in education and training (2005 report) [Postępy na drodze osiągania celów z Lizbony w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego (raport 2005)], dokument roboczy służb Komisji, SEC (2005) 419 z 22.03.2005 r.

Zainteresowane podmioty prywatne i publiczne muszą dostrzec, że potrzebna jest reforma całego systemu edukacji w celu poprawy wyników i zapewnienia wszystkim osobom, począwszy od wczesnego dzieciństwa aż po starość, możliwości aktywnego uczestniczenia w społeczeństwie wiedzy. Powinny one z całą mocą wspierać tę reformę, która wymaga także nowych pojęć pedagogicznych oraz wykwalifikowanego personelu pedagogicznego.

2.7 Przejście do społeczeństwa wiedzy zmienia charakter i organizację pracy oraz strukturę przedsiębiorstw. Społeczeństwo oparte na wiedzy i nowe technologie oferują ogromne możliwości, ale także generują nowe ryzyka oraz powodują zanikanie innych. Miejsca pracy są restrukturyzowane a zadania określane na nowo.

Istnieje także ryzyko przenoszenia siedzib przedsiębiorstw, badań i produkcji poza Europę.

Konieczne jest tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy poprzez zwiększone inwestycje w kształcenie, innowacje i technologię. Należy przeciwdziałać drenażowi mózgowi poprzez znajdowanie nowych atrakcyjnych źródeł zatrudnienia dla absolwentów uniwersytetów we wszystkich Państwach Członkowskich.

2.8 Społeczeństwo oparte na wiedzy jest podstawowym wyborem dla sprostania wyzwaniom i wpływa na wiele dziedzin tworzenia polityki. Jego realizacja wymaga wszechstronnego podejścia. Droga do osiągnięcia społeczeństwa wiedzy musi być postrzegana w dłuższej perspektywie wychodzącej poza rok 2010. Politykę należy prowadzić w zdecydowany sposób.

2.9 Zwiększanie globalnej przewagi konkurencyjnej Europy poprzez poleganie na zdolności do wykorzystywania know-how oraz kreatywności obywateli w celu wytworzenia produktów i usług o wysokiej wartości dodanej stanowi zarówno wyzwanie jak i szansę. Zasoby należy przekierować na technologie przyczyniające się do wzrostu gospodarczego i systemy innowacyjne, zabezpieczając i dostosowując w razie potrzeby podstawowe elementy europejskiego modelu gospodarczego i społecznego w szerszym kontekście rozwoju zrównoważonego.

2.10 Tworzenie, zastosowanie i rozpowszechnianie wiedzy musi odpowiadać potrzebom społecznym. Każdy ma prawo do korzystania z zysków przynoszonych przez społeczeństwo oparte na wiedzy, każdy jest odpowiedzialny za uczestniczenie i wnoszenie wkładu w budowanie takiego społeczeństwa, jeżeli otrzyma odpowiednie wsparcie.

2.11 Stawianie ludzi na pierwszym miejscu oznacza skupienie się na kształceniu, zrozumieniu, cywilizacji i wzorcach kulturowych, aby promować środowisko, które stymuluje wiedzę w jej najszerszym znaczeniu. Chodzi o ludzką chęć wiedzy, gdzie nie przeważają natychmiastowe korzyści, wiedzy, która stanowi podstawę dla połączenia umiejętności teoretycz-

nych, społecznych i praktycznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłości.

2.12 Uczenie się przez całe życie to klucz do stworzenia społeczeństwa wiedzy. Wysokiej jakości kształcenie przez całe życie oparte na modelach, które sprawiają, że kształcenie i kształcenie zawodowe są dostępne dla wszystkich, daje ludziom możliwość odświeżania posiadanej wiedzy, stałego ulepszania swoich umiejętności oraz pełnego zaangażowania się w życie społeczności, rodziny, sąsiedztwa i miejsca pracy. Jest podstawą innowacji, mobilności siły roboczej i wzrostu wydajności. Motywowanie do uczenia się przez całe życie zaczyna się od wzmacniania chęci wiedzy we wczesnym dzieciństwie.

2.13 Podstawowe znaczenie ma wzmocnienie i skoordynowanie powiązań w łańcuchu wiedzy. Należy umocnić trójstronne powiązania pomiędzy prywatnymi i publicznymi instytucjami badawczymi, uniwersytetami i przedsiębiorstwami (zwłaszcza MŚP). Krajowe i transgraniczne wymiany wykwalifikowanego personelu pomiędzy przemysłem i uniwersytetami mogą być bardzo pomocne. Kształcenie początkowe — od opieki przedszkolnej po szkoły średnie — i kształcenie przez całe życie muszą utrzymywać związki z uniwersytetami, aby podnieść jakość pracy nauczycieli i szkoleniowców oraz umożliwić im odnawianie wiedzy.

### 3. Niedociągnięcia strategii lizbońskiej

3.1 W marcu 2005 r. Rada Europejska stwierdziła w odniesieniu do wdrażania strategii lizbońskiej, że „obok niewątpliwych postępów, są również niedociągnięcia i oczywiste opóźnienia”<sup>(3)</sup>.

3.2 Istnieje wiele przyczyn tych niedociągnięć i opóźnień.

3.2.1 Brak jest zaangażowania w strategię. Należy przypomnieć, że strategia lizbońska została wprowadzona przez Radę Europejską bez określenia wyraźnej roli Komisji Europejskiej. Podstawowym problemem jest niekonsekwencja strategii europejskiej, która musi zostać wdrożona przede wszystkim na szczeblu krajowym. Państwa Członkowskie nie wykazały prawdziwego zaangażowania na rzecz uzgodnionych celów i działań. Otwarta metoda koordynacji nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Krajowe plany działania dotyczące zatrudnienia, integracji społecznej i innych dziedzin zostały przekształcone w sprawozdania z działalności biurokratycznej, a zamierzenia strategii zostały zrealizowane jedynie częściowo. Utrzymuje się stan fragmentacji dziedzin polityki. Jest zbyt mało wsparcia ze strony budżetu UE. Dobre praktyki z innych Państw Członkowskich nie są uwzględniane. Państwa Członkowskie nie biorą również pod uwagę społecznych i gospodarczych wpływów ich polityk na inne Państwa Członkowskie.

3.2.2 Komisja Europejska odgrywa w strategii jedynie pomniejszą rolę. Nie ma ona wystarczających efektywnych uprawnień do nadawania kierunku polityce i śledzenia postępów. Na przykład otwarta metoda koordynacji nie przewiduje systemu alarmowego, który umożliwiłaby wydawanie ostrzeżeń.

<sup>(3)</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska – 22-23 marca 2005 r., pkt 4.

3.2.3 *Strategia jest zbyt abstrakcyjna.* Strategia lizbońska nie jest rzeczywistością ani w świadomości ludzi, ani w mediach, ani w debacie politycznej. Nie widać jej efektów. W powszechnym postrzeganiu nie ma różnicy między wpływem globalizacji, polityki UE i polityki krajowej na warunki życia i pracy obywateli. Należy podkreślić różnice i wzajemne powiązania między różnymi szczeblami polityki, tak, aby rola i znaczenie UE były jaśniejsze.

3.2.4 *Strategia jest procesem odgórnym.* Nawet jeżeli od czasu do czasu miały miejsce dość zadowalające konsultacje, w szczególności w państwach o silnej tradycji dialogu społecznego i obywatelskiego, nadal obserwuje się zbyt małe zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Z pewnością jest tak w przypadku otwartej metody koordynacji w zakresie badań i edukacji. Konsultacje często są formalne i ograniczają się do szczebla krajowego nie dając zainteresowanym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach wystarczających możliwości uczestnictwa. Konieczne jest sprawienie, by pracodawcy i związki zawodowe, jak również inne zainteresowane strony były w większym stopniu świadome swojej odpowiedzialności i roli. Ich małe zaangażowanie oznacza także, że podejmowane reformy mogą nie osiągnąć zamierzonych celów oraz mają negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze dla osób, których dotyczą. UE zbyt szybko skupia się na reformach strukturalnych, a nadal brakuje jej polityk, które wzmacniają pozycję obywateli i ich organizacji w zakresie podejmowania wyzwań zmieniającego się świata.

#### 4. Ponowne wprowadzenie strategii lizbońskiej — Rada Europejska z marca 2005 r.

4.1. Te niedociągnięcia i opóźnienia skłoniły Radę Europejską do ponownego wprowadzenia strategii lizbońskiej ze szczególnym naciskiem na wzrost i zatrudnienie. „*Europa musi odnowić podstawy swej konkurencyjności, zwiększyć swój potencjał wzrostu i wydajność oraz wzmocnić spójność społeczną, kładąc szczególny nacisk na wiedzę, innowacje i lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego*”<sup>(4)</sup>. Następnie Rada stwierdza:

„*Należy zachęcać do prawdziwego dialogu między zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego w społeczeństwie opartym na wiedzy*”<sup>(5)</sup>.

Rada Europejska wyznaczyła jasno określone cele i zaproponowała kilka działań mających na celu podniesienie poziomu wiedzy i innowacji<sup>(6)</sup>.

Ustanowione zostały dwadzieścia cztery zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008 wskazujące trzy obszary reform: makroekonomia, mikroekonomia i zatrudnienie<sup>(7)</sup>.

4.2. Aby zapewnić skuteczną odnowę strategii lizbońskiej, Rada Europejska wezwała do poprawy zarządzania w oparciu o zwiększone zaangażowanie Państw Członkowskich<sup>(8)</sup>.

Państwa Członkowskie zobowiązane były sporządzić do dn. 15 października krajowe programy reform w oparciu o konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, które określą kluczowe priorytety działania. Konieczne jest podkreślenie wkładu i zakresu odpowiedzialności głównych zainteresowanych podmiotów. Niemniej jednak, zmieniająca się sytuacja polityczna w niektórych krajach spowodowała opóźnienia. W niektórych obszarach wykorzystana zostanie otwarta metoda koordynacji.

#### 5. Wspólny Europejski Obszar Wiedzy

5.1 EKES proponuje Wspólny Europejski Obszar Wiedzy, do realizacji którego poza rok 2010 powinny zobowiązać się Państwa Członkowskie i instytucje UE, aby zrealizować cele strategii lizbońskiej poprzez zwiększenie europejskiej współpracy w zakresie kształcenia, innowacji i badań. Propozycja ta została uzgodniona z krajowymi radami ekonomiczno-społecznymi w deklaracji z Luksemburga<sup>(9)</sup>.

5.2 Współpraca powinna opierać się na jasno wytyczonych celach uzupełnianych przez odpowiednie środki legislacyjne i inne. Kluczowym czynnikiem będzie opracowanie skutecznych systemów przekazywania wiedzy i wykorzystywania najlepszych praktyk.

5.3 EKES zauważa fakt, że podstawa traktatowa dla Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy nie jest taka sama jak dla WPR, UGW czy rynku wewnętrznego. Jednak w celu osiągnięcia postępu należy w pełni wykorzystać wszystkie relewantne postanowienia Traktatu. Państwa Członkowskie powinny zrekompenzować brak kompetencji wynikających z Traktatu poprzez wykazanie determinacji politycznej i wprowadzić w życie wspólne europejskie polityki poprzez lepszą i skuteczniejszą współpracę w celu urzeczywistnienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy. Konieczne byłoby wzmocnienie roli Komisji, tak by mogła ona przewodzić temu procesowi.

5.4 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Państwach Członkowskich także są odpowiedzialne za postępy na drodze do urzeczywistnienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy. Należy zmobilizować do działania główne zainteresowane podmioty prywatne w każdym państwie. Dzięki temu mogą się one stać protagonistami „prawdziwego dialogu”, do którego wzywała Komisja Europejska i który może częściowo zrekompenzować brak woli politycznej. Muszą one określić kluczowe priorytety oraz zaproponować i wdrożyć działania samodzielnie i we współpracy z władzami publicznymi. Ponadto należy zająć się zagadnieniem środków finansowych. Partnerzy społeczni powinni próbować osiągnąć porozumienia mające na celu promowanie społeczeństwa wiedzy. Inne sektory zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, włącznie z kształceniem wyższym i dziedziną badań, muszą wnieść swój wkład i opracować swoją własną platformę dla reform.

<sup>(4)</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska – 22-23 marca 2005 r., pkt 5.

<sup>(5)</sup> Tamże, pkt 10.

<sup>(6)</sup> Tamże, pkt 20-28.

<sup>(7)</sup> Patrz załącznik.

<sup>(8)</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska – 22-23 marca 2005 r., pkt 38-41.

<sup>(9)</sup> Deklaracja z Luksemburga przewodniczących komitetów ekonomiczno-społecznych Unii Europejskiej i EKES-u. 26 listopada 2004 r.

5.5 Rynek wewnętrzny pozostaje kamieniem węgielnym procesu integracji, prowadząc do poprawy wyników gospodarczych, postępu społecznego i zrównoważonego rozwoju. Interakcja pomiędzy Wspólnym Europejskim Obszarem Wiedzy a rynkiem wewnętrznym zakłada powstanie efektów synergii, które spowodują wyzwolenie się nowego potencjału wzrostu. Środki mające na celu pobudzenie kształcenia, innowacji i badań prowadzić będą do większej konkurencyjności. Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny pozwoli na swobodny przepływ nie tylko towarów, pracowników, usług i kapitału, ale także wiedzy i pomysłów.

5.5.1 Konieczne jest zatem jak najszybsze usunięcie pewnych nadal istniejących przeszkód na rynku wewnętrznym, które utrudniają przejście do gospodarki opartej na wiedzy. Aby wykorzystać te synergie i potencjał, należy przyjąć prawodawstwo odnośnie do patentu wspólnotowego oraz systemu praw własności intelektualnej.

5.5.2 Należy ułatwiać inwestycje przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron w naukę, innowację i badania, włączając w to systemy pomocy państwowej i zamówienia publiczne, w ramach zasad konkurencji.

5.5.3 Zmodernizowana polityka przemysłowa UE charakteryzująca się podejściem sektorowym jest fundamentalną częścią składową społeczeństwa wiedzy mobilizującą tworzenie doskonałości i zapewniającą stałe i przewidywalne warunki ramowe dla rozwoju przemysłu.

5.5.4 Ważne jest także pozwolenie na większą ogólną mobilność siły roboczej pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz stymulowanie swobodnego przemieszczania się badaczy i studentów. Mobilność jest naturalnym sposobem zdobywania i przekazywania umiejętności, ale muszą jej towarzyszyć przyzwoite wynagrodzenia i warunki pracy.

5.5.5 Uniwersytety i instytucje kształcenia zawodowego muszą wspierać Wspólny Europejski Obszar Wiedzy poprzez przyjęcie europejskiego podejścia do swoich działań. Należy promować istniejące instrumenty uznawania kwalifikacji<sup>(10)</sup>.

5.6 Wspólny Europejski Obszar Wiedzy opiera się na fundamentalnym prawie każdego człowieka do czerpania korzyści ze zdobyczy badań, nowych technologii, innowacji i kształcenia. Wszyscy ludzie, wszystkie sektory i wszystkie regiony muszą być w stanie w tym uczestniczyć. Muszą istnieć odpowiednie warunki dla kształcenia przez całe życie, dające każdej osobie możliwość uczestnictwa. Kształcenie i kształcenie zawodowe są niezbędnymi warunkami dla stworzenia społeczeństwa wiedzy i jako dobra publiczne muszą być zarządzane przez władze publiczne, tak by zagwarantować dostęp do nich dla wszystkich, z tymi samymi prawami i możliwościami.

5.6.1 Społeczeństwo wiedzy nie powinno być projektem dla elity przekonanej o korzyściach przynoszonych przez nowe technologie. Należy je raczej postrzegać jako część ogólnego projektu i prezentować razem z innymi politykami skierowanymi do wszystkich obywateli. Obejmuje ono rozwój osobisty, edukację obywatelską oraz kształcenie przez całe życie wspólne do wyzwań XXI wieku. Jest to niepowtarzalna szansa

na zniwelowanie istniejących luk i podziałów. W tym celu konieczne jest, by nowe technologie były dostępne także dla grup społecznych w trudniejszej sytuacji, takich jak imigranci czy osoby niepełnosprawne. Nowe technologie i innowacje muszą być zatem w większym stopniu generowane przez inicjatywę i popyt ze strony użytkowników.

5.6.2 Fundamentalne znaczenie ma wysokiej jakości edukacja podstawowa. Dla osiągnięcia celu zdobywania wykształcenia przez wszystkich niezbędne jest, by każdy posiadał podstawowe umiejętności. Podstawą są tu wysokiej jakości instytucje opieki nad dziećmi zapewniające wszystkim dzieciom, niezależnie od ich pochodzenia społecznego, podobne możliwości w zakresie nauki w najwcześniejszym okresie życia.

## 6. Dla osiągnięcia społeczeństwa wiedzy potrzeba zwiększonych środków finansowych

6.1 W celu urzeczywistnienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy UE, Państwa Członkowskie i regiony muszą przekierować swoje wydatki publiczne na wzmacniające wzrost gospodarczy inwestycje w kształcenie, innowacje i badania. EKES proponuje, by Państwa Członkowskie, we współpracy z zainteresowanymi podmiotami z sektora prywatnego, zobowiązały się do realizacji „narodowego programu promowania wiedzy” w celu zwiększenia inwestycji w infrastrukturę wiedzy oraz możliwości kształcenia dostępne dla wszystkich.

6.2 Dzięki temu Państwa Członkowskie i regiony będą mogły uzyskać wsparcie w postaci środków finansowych UE z funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Siódmy program ramowy badań i rozwoju także odegra kluczową rolę. Program na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), program na rzecz uczenia się przez całe życie oraz program PROGRESS to ważne instrumenty wspierające.

6.3 EKES wzywa do tego, by propozycje Komisji Europejskiej dotyczące perspektywy finansowych na lata 2007-2013 w zakresie finansowania badań, innowacji i kształcenia zostały podtrzymane.

6.4 Siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju ma precedensowe znaczenie. Komisja Europejska zaproponowała podwojenie zasobów do wysokości 72 miliardów euro. Komitet wzywa do utrzymania tej kwoty. W przeciwnym wypadku zagrożone zostanie osiągnięcie celu 3 % przeznaczonych na wydatki związane z działalnością badawczą. Jeżeli Państwa Członkowskie zdecydują się obniżyć pierwotnie proponowany poziom wydatków UE, będą musiały zrekompenzować to poprzez zapewnienie dodatkowych funduszy na poziomie krajowym.

6.5 EKES wzywa przedsiębiorstwa, instytucje finansowe i prywatne fundacje do wzięcia na siebie odpowiedzialności za zwiększenie inwestycji w gospodarkę opartą na wiedzy. Opowiadałby się za publiczno-prywatnymi rozwiązaniami na szczeblu europejskim, narodowym i regionalnym jako metodą finansowania inwestycji. EKES sugeruje, że zachęty podatkowe mające wzmacniać badania i rozwój poprzez subwencje, ulgi

<sup>(10)</sup> Na przykład: Europejski Ramowy Opis Kwalifikacji Zawodowych (European Qualifications Framework, EQF), Europejski System Transferu Punktów (European Credit Transfer System, ECTS) czy Europejski System Transferu Punktów w Szkoleniu i Kształceniu Zawodowym (European Credit Transfer System in Vocational Training, ECVET).

podatkowe i gwarancje kredytowe powinny zostać wprowadzone w całej UE, pod warunkiem udostępniania wytworzonej wiedzy. Specjalna pomoc finansowa i pomoc innego rodzaju powinna zostać skierowana do MŚP, włącznie z instytucjami gospodarki społecznej, tak by mogły w pełni uczestniczyć we Wspólnym Europejskim Obszarze Wiedzy. Musi zostać zapewnione także odpowiednie finansowanie i zachęty do aktywnego uczestnictwa dla obywateli i ich organizacji.

## 7. Poprawa zarządzania

7.1 EKES popiera konkluzje ze szczytu dotyczące poprawy zarządzania, jako że odpowiadają one jego uporczywym żądaniom zaangażowania rządów Państw Członkowskich i wszystkich zainteresowanych stron na szczeblu regionalnym i krajowym włącznie z organami parlamentarnymi. Komitet wierzy, że narodowe programy reform zostaną sporządzone w konsultacji ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, a także przy udziale komitetów społeczno-ekonomicznych w państwach, w których takowe istnieją. Komitet będzie się uważnie przyglądał tej procedurze konsultacji.

7.2 Zintegrowane wytyczne przyjęte przez Radę faktycznie nie odzwierciedlają potrzeby spójności pomiędzy różnymi obszarami reform, ale pozostają fragmentaryczne. Przykładem jest fakt, że około dziesięć wytycznych dotyczy społeczeństwa opartego na wiedzy. Rada powinna rozważyć przeformułowanie ich w celu zintegrowania różnych inicjatyw politycznych, które mogą prowadzić do ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy.

7.3 Komitet podkreśla wagę zarządzania i skutecznej realizacji jako ważnych elementów tego procesu. Wymaga to, z jednej strony, określenia celów, punktów odniesienia i harmonogramów, a z drugiej strony, jasnego podziału odpowiedzialności w zakresie opracowywania, realizacji i monitorowania działań.

7.4 Mimo, że za realizację strategii lizbońskiej odpowiedzialne są Państwa Członkowskie, należałoby wzmocnić uprawnienia Komisji w zakresie nadawania kierunku polityce, monitorowania postępów i wysyłania zdecydowanych ostrzeżeń państwom nie przestrzegającym NPR na przykład poprzez:

- koordynowanie odpowiednich wspólnotowych zasobów finansowych, programów i agencji w zintegrowanym programie UE dotyczącym Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy;
- przeglądanie i w razie potrzeby dostosowywanie istniejących raportów dotyczących postępów, tak by mierzyć postępy na drodze do urzeczywistnienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy — raportów skupiających się w szczególności na celach, terminach i ocenie wysiłków podejmowanych przez Państwa Członkowskie;
- ocenę faktycznego zaangażowania zainteresowanych podmiotów w opracowywanie krajowych programów reform;
- utworzenie ram zgodności ze szczegółowym kalendarium i zapewnienie prawdziwego udziału zainteresowanych stron

w metodzie otwartej koordynacji, w szczególności w zakresie badań, kształcenia/kształcenia zawodowego i zatrudnienia;

- opracowywanie wskaźników, punktów odniesienia i danych, które odzwierciedlają niepokoje i aspiracje obywateli;
- podsumowanie postępów na drodze urzeczywistnienia społeczeństwa wiedzy w rocznym raporcie.

7.5 Rada ds. Konkurencyjności, Rada ds. Zatrudnienia, jak również Parlament Europejski oraz parlamenty krajowe powinny omawiać roczny raport, a także angażować odpowiednie zainteresowane podmioty i społeczeństwo.

7.6 EKES sugeruje zainicjowanie stałej i ustrukturyzowanej debaty motywującej decydentów na wszystkich szczeblach oraz dalsze rozwijanie dialogu publicznego w celu uwzględnienia aspiracji oraz obaw obywateli i tym samym zwalczania rosnącego sceptycyzmu i braku zaangażowania. Debata musi także uwzględniać szczebel lokalny, regionalny i europejski, a także posługiwać się innowacyjnymi metodami. Powinna zająć się przyszłymi wyzwaniami i strategicznymi wyborami.

7.7 Parlamenty krajowe mają do odegrania kluczową rolę i muszą brać udział. EKES zaleca także, by debaty dotyczące krajowych programów reform były organizowane w każdym parlamencie przed debatą w Radzie, w tym samym miesiącu i — o ile to możliwe — tygodniu. Krajowe rady ekonomiczno-społeczne oraz podobne organy mają w tym względzie obowiązek, a w krajach, w których takie rady nie istnieją, partnerzy społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą pobudzać do debaty.

7.8 Innowacje i kształcenie mają bazę lokalną. EKES podkreśla zaangażowanie podmiotów regionalnych i lokalnych w tworzenie Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy oraz ich odpowiedzialność za udział w realizacji strategii lizbońskiej. W szczególności, regiony miejskie i wielkomiejskie są ważne pod tym względem, ale należy także promować udział wszystkich pozostałych regionów. EKES z całego serca popiera, by jednym z trzech priorytetów przyszłej polityki spójności było wspieranie innowacji, przedsiębiorczości i gospodarki opartej na wiedzy.

## 8. Udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego — jaki wkład mogą wnieść główne zainteresowane strony

8.1 Rada Europejska wezwała EKES do utworzenia wraz z komitetami ekonomiczno-społecznymi Państw Członkowskich i innymi organizacjami partnerskimi interaktywnej sieci inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego mającej na celu promowanie wdrażania strategii<sup>(1)</sup>. Proces ten właśnie się odbywa. Współpraca przy powstawaniu niniejszej opinii oraz raportu podsumowującego jest ważnym krokiem w tym kierunku. Podkreślone zostaną najlepsze praktyki i doświadczenie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zakresie udziału w działaniach i politykach mających na celu osiągnięcie społeczeństwa opartego na wiedzy<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Tamże.

<sup>(2)</sup> Utworzono stronę internetową: [http://www.esc.eu.int/lisbon\\_strategy/index\\_en.asp](http://www.esc.eu.int/lisbon_strategy/index_en.asp). Więcej informacji na temat tej propozycji można znaleźć w opinii EKES-u „Skuteczniejsze wdrażanie Strategii Lizbońskiej”, pkt 6.4.-6.9. (Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 79).

8.2 Istnieje pilna potrzeba wypełnienia obecnego deficytu informacji pomiędzy obywatelami a Europą. Należy skupić się na ich aspiracjach i obawach. Potrzebne jest nowoczesne podejście do komunikacji i podnoszenia świadomości w celu zaangażowania, zmotywowania i być może przekonania opinii publicznej oraz sprawienia, by obywatele również poczuli się współodpowiedzialni. Prasa i media także muszą w większym stopniu zaangażować się w debatę nad przyszłością Europy. Komitet odsyła tu do planu działań Komisji zaproponowanego przez Panią Wallström, opartego na trzech zasadach: „Słuchać, informować, działać lokalnie”<sup>(13)</sup>. Należy podjąć działania w oparciu o wnioski z forum zainteresowanych stron zorganizowanego przez Komitet we współpracy z Komisją w dniach 7-8 listopada.

8.3 Uczestnictwo oznacza także, iż zainteresowane podmioty prywatne muszą działać i brać na siebie odpowiedzialność poprzez konkretny wkład i działania. Prywatne inicjatywy przyczyniające się do realizacji Wspólnego Europejskiego Obszaru Wiedzy muszą być witane z zadowoleniem i wspierane przez władze publiczne.

8.4 EKES chciałby podkreślić potencjalny wkład niektórych głównych zainteresowanych podmiotów:

- *Dialog społeczny* jest ważnym instrumentem budowania społeczeństwa opartego na wiedzy. Ważne jest, by obmawiał on także MŚP. Kształcenie przez całe życie, innowacje i dodatkowa ochrona socjalna to ważne zagadnienia, którymi może zająć się dialog społeczny.
- *Partnerzy społeczni* w wielu Państwach Członkowskich wnieśli ważny wkład, w szczególności poprzez wspólne deklaracje oraz umowy zbiorowe dotyczące kształcenia przez całe życie. Jednakże takie umowy obejmują jedynie niewielką część pracowników. Jakkolwiek działania te mają bardzo różnorodny charakter, mają także wspólne aspekty, takie jak prawo wszystkich pracowników do ciągłego szkolenia się oraz tworzenie planów rozwoju kariery i ram oceny kwalifikacji. Na ocenę zasługuje wdrażanie na poziomie krajowym przyjętej w 2002 r. umowy ramowej pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi.
- *Negocjacje zbiorowe* pozwalają na korygowanie niepowodzeń rynkowych firm, które nie dokonują wystarczających inwestycji w szkolenia<sup>(14)</sup>. Poprzez sektorowe i ogólnonarodowe umowy zbiorowe tworzy się równe warunki konkurencji, co pozwala przedsiębiorstwom na zwiększenie inwestycji w szkolenia również dla mniej wykwalifikowanych pracowników. Zwiększyła się dostępność kształcenia przez całe życie dzięki wprowadzeniu współudziału w finansowaniu inwestycji w zasoby ludzkie.
- *Przedsiębiorstwa* odgrywają kluczową rolę w tworzeniu większej ilości lepszych miejsc pracy we Wspólnym Europejskim Obszarze Wiedzy. Powinny one przewidywać i zarządzać zmianami poprzez dokonywanie strategicznych inwestycji w tworzenie i zastosowanie wiedzy oraz otwarcie informować o swoich działaniach w zakresie kształcenia przez całe życie, innowacji i badań, jak również restrukturyzacji w ramach odpowiedzialności społecznej biznesu.
- *Institucje finansowe i typu venture capital* mogą dostarczać funduszy *private equity* i *venture capital* dla innowacyjnych przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, oraz wraz z władzami publicznymi opracować zintegrowane pakiety wsparcia. Powinny one wykorzystywać nowe udogodnienia oferowane przez program na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)<sup>(15)</sup> i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) oraz znaleźć nowe rozwiązania finansowe.
- *Organizacje gospodarki społecznej* oparte na solidarności mogą promować innowacje zarówno gospodarcze jak i społeczne w celu tworzenia zatrudnienia i zwalczania wykluczenia społecznego poprzez integrację grup znajdujących się w gorszej sytuacji.
- *NiefORMALNE organizacje edukacyjne* spoza publicznego systemu edukacji — na przykład te prowadzone przez partnerów społecznych czy stowarzyszenia — wykazały się wysoką efektywnością w zapewnianiu i dostosowywaniu struktur i metod kształcenia przez całe życie, tak by umożliwić wszystkim grupom społecznym uczestniczenie w społeczeństwie wiedzy.
- *Konsumenci* mogą preferować i stymulować innowacje i technologie mające na celu poprawę jakości życia w odpowiednim stopniu uwzględniając konsekwencje społeczne i etyczne.
- *Młodzi ludzie* mogą odnieść szczególne korzyści, ponieważ są otwarci na nową wiedzę i nowe technologie. W odniesieniu do strategii lizbońskiej mogą wnieść wkład w ramach Paktu na rzecz młodzieży<sup>(16)</sup>. Ważne obszary działań to tworzenie możliwości zatrudnienia dla studentów szkół wyższych oraz środki zapobiegające przedwczesnemu porzuceniu nauki szkolnej.
- *Wolne zawody i osoby pracujące na własny rachunek* także mają do odegrania rolę w społeczeństwie wiedzy dzięki wprowadzeniu dostępu do zdobywania kwalifikacji i kształcenia przez całe życie w ich dziedzinach pracy.
- *Uniwersytety i wyższe uczelnie* muszą odgrywać aktywną rolę, jako że są instytucjami kluczowymi dla postępów na drodze do społeczeństwa wiedzy. Ważne jest zachęcanie do współpracy pomiędzy przemysłem a środowiskiem naukowym w celu przekazywania wyników badań stosowanych, jak również promowanie międzynarodowej mobilności studentów.
- *Świat nauki* może wraz z Państwami Członkowskimi wzmocnić wartość pracy badawczej jako zawodu oraz zaangażować badaczy we współpracę ponad granicami narodowymi, zgodnie z Europejską Kartą Naukowca i Kodeksem postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych, tym samym sprawiając, by kariera naukowa stała się bardziej atrakcyjna.

<sup>(13)</sup> Plan działań mający na celu poprawę informowania o Europie.

<sup>(14)</sup> „Sprostac wyzwaniom”, Raport grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Wima Koka, listopad 2004 r.

<sup>(15)</sup> Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), COM(2005) 121 końcowy z 6.4.2005 r.

<sup>(16)</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska – 22-23 marca 2005 r., pkt 37 i załącznik I.

## 9. Propozycja czterech priorytetów

### 9.1 Stworzenie pozytywnych ram polityki makroekonomicznej dla społeczeństwa opartej na wiedzy

9.1.1 Rada Europejska na swoim posiedzeniu udzieliła poparcia dla reformy wprowadzanej do Paktu Stabilności i Wzrostu. Zgodnie z tą reformą stabilność makroekonomiczna oraz zgodność z zasadami pozostają w centrum zainteresowania<sup>(17)</sup>. Jednakże przekierowanie wydatków publicznych na badania i rozwój oraz innowacje jest jednym z istotnych czynników, które UE powinna wziąć pod uwagę przy ocenie tymczasowych deficytów finansów publicznych, które przekraczają 3 % czy przy określaniu przebiegu dostosowań.

9.1.2 Potrzebny jest wzrost gospodarczy i zatrudnienie, jako że ułatwiają one osiągnięcie większości innych celów polityki i osłabiają negatywne wpływy reform. Jednakże, obecna polityka UE niedostatecznie skupia się na wzroście i zatrudnieniu. Mieszanka polityk przedstawiona w Ogólnych wytycznych polityki gospodarczej jest niezrównoważona, ponieważ opiera się na osiągnięciu stabilności kosztem wzrostu oraz skupia się głównie na środkach dotyczących strony podażowej. Pomija ona fakt, że reformy mające na celu zwiększenie potencjału wzrostu uzupełnić trzeba środkami stymulującymi efektywny popyt.

9.1.3 Ważna w tym kontekście jest również silniejsza koordynacja polityk ekonomicznych pomiędzy Państwami Członkowskimi, jak również połączenie dialogu makroekonomicznego z trójstronnym szczytem partnerów społecznych oraz rozpoczęcie szczegółowych dyskusji z EBC.

9.1.4 Na tym tle polityki makroekonomiczne, a mianowicie polityki budżetowe i podatkowe, powinny promować społeczeństwo oparte na wiedzy, w szczególności poprzez nadanie priorytetu wpływowi popytu na nowe technologie.

### 9.2 Zapewnienie ram i środków dla kształcenia przez całe życie

9.2.1 Na wiosennym szczycie powiedziane zostało, że „uczenie się przez całe życie stanowi niezbędny warunek osiągnięcia celów lizbońskich”<sup>(18)</sup>.

9.2.2 Należy zauważyć, że najlepsze wyniki gospodarcze i społeczne osiągają te państwa, w których największy odsetek dorosłej populacji korzysta z edukacji i szkoleń, podczas gdy w państwach o najgorszych wynikach sytuacja jest odwrotna. Należy uznać zasadę „nowej szansy” i zaproponować pakt tym wszystkim, którzy nie mieli szansy uzyskać podstawowego wykształcenia. Pomysł ten można realizować przy pomocy różnych metod, na przykład w formie oferty szkoleniowej lub kuponów — dostępnych w każdym momencie życia, by umożliwić uzyskanie podstawowej wiedzy.

<sup>(17)</sup> Komitet sporządza obecnie opinię w sprawie wzmocnienia zarządzania gospodarczego - reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu (ECO/160).

<sup>(18)</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska – 22-23 marca 2005 r., pkt 34.

9.2.3 Konieczne jest wprowadzenie w życie wniosków ze szczytu. EKES powtarza swoje nawoływanie do uchwalenia ogólnoeuropejskiej karty kształcenia ustawicznego<sup>(19)</sup>. UE i Państwa Członkowskie wraz z głównymi zainteresowanymi podmiotami muszą ustalić kluczowe priorytety i działania, zapewniając im podstawę prawną i wystarczające środki finansowe. Państwa Członkowskie powinny zobowiązać się do wdrażania karty na wszystkich poziomach poprzez „pakty kształcenia przez całe życie” lub podobne rozwiązania. Rola i zakres odpowiedzialności sektora publicznego i prywatnego powinny zostać zdefiniowane w kontekście uznania kształcenia przez całe życie za usługę użyteczności publicznej.

9.2.4 Istnieje potrzeba znacznych inwestycji we wszystkie etapy kształcenia przez całe życie, włącznie z wczesnym dzieciństwem. Państwa Członkowskie powinny uzgodnić ilościowy cel wyrażony jako odsetek dla inwestycji w kształcenie włącznie z kształceniem przez całe życie. Jednakże sam budżet publiczny nie pokryje wydatków na kształcenie i kształcenie zawodowe i powinny go uzupełniać umowy zbiorowe i inne porozumienia pomiędzy pracodawcami i pracownikami, a także przedsiębiorstwa i pojedyncze jednostki odpowiednio do swoich możliwości. Zainteresowane strony z sektora prywatnego i publicznego mają za zadanie motywowanie i uprzedzanie ludzi do uczestniczenia oraz czynienie ich odpowiedzialnymi za dostosowywanie się do zmieniających się okoliczności.

9.2.5 UE i Państwa Członkowskie powinny także uzgodnić minimalny poziom środków przeznaczonych na kształcenie przez całe życie w ramach funduszy strukturalnych, na przykład przynajmniej jedną trzecią całości środków<sup>(20)</sup>. Fundusze powinny skupiać się na i wspierać „pakty kształcenia przez całe życie”, które zwiększają dostęp wszystkich pracowników do kształcenia zawodowego, jak również inicjatywy skierowane do grup społecznych znajdujących się w najgorszej sytuacji. Każde Państwo Członkowskie powinno dokumentować, że wykorzystanie EFS przyczynia się do realizacji NPR.

9.2.6 Na poziomie lokalnym w ramach szerokiego partnerstwa można ustanowić otwarte ośrodki kształcenia, pakty uczenia się przez całe życie lub podobne programy szkoleniowe. Uniwersytety także muszą odgrywać większą rolę w kształceniu przez całe życie.

### 9.3 Przyjazne dla użytkownika polityki dotyczące innowacji i technologii

9.3.1 EKES zdecydowanie popiera konkluzje z wiosennego szczytu, jeżeli chodzi o nawoływanie, by 7. program ramowy na rzecz badań i rozwoju wypełnił lukę technologiczną oraz potrzebę opracowania przez Państwa Członkowskie wszechstronnych polityk w zakresie innowacji, które byłyby wspierane przez program CIP w celu promowania zwłaszcza konkurencyjności MŚP. Popiera także wniosek, że Europa potrzebuje aktywnej polityki przemysłowej wyrażającej się poprzez różne inicjatywy technologiczne<sup>(21)</sup>.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u „Skuteczniejsze wdrażanie Strategii Lizbońskiej” Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 79.

<sup>(20)</sup> 37 procent całkowitych funduszy strukturalnych UE przyznanych dla Irlandii zostało wydane na inwestycje w zasoby ludzkie.

<sup>(21)</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska – 22-23 marca 2005 r., pkt. 13, 14 i 16.



9.3.2 Programy badawcze wymagają ściślejszego monitorowania i oceny w celu zapewnienia, że zasoby są nakierowane na przyczynianie się do innowacyjnych możliwości Europy. Innowacje muszą być uznawane za uniwersalne pojęcie i skupiać się nie tylko na procesach, produktach i technologiach, ale także na zarządzaniu, rozwoju zrównoważonym i gospodarczych reakcjach na kwestie społeczne, tak by wspierać europejski model społeczeństwa. Innowacje powinny przenikać wszystkie procesy społeczne. Dialog społeczny i obywatelski to ważne środki towarzyszące dla dalszego rozwoju innowacji. Włączenie pracowników i innych zainteresowanych stron w tworzenie pomysłów na nowe produkty i technologie zładodzi efekty restrukturyzacji.

9.3.3 Wysokie ambicje wspierania zdrowia, zrównoważonego rozwoju, wysokiej jakości infrastruktury wiejskiej i miejskiej, inteligentnych rozwiązań dla transportu, bezpiecznych i zreorganizowanych miejsc pracy oraz dziedzictwa kulturalnego przyniosą ze sobą nowe technologie i nowe innowacyjne produkty i usługi. Nowe technologie i innowacje mogą tym samym sprzyjać podnoszeniu jakości życia i pracy odpowiadając zarówno na potrzeby społeczeństwa jak i rynku, przy uwzględnieniu także konsekwencji społecznych i etycznych.

9.3.4 Aby zwiększyć swoją konkurencyjność, Europa musi położyć większy nacisk na transfer technologii wykorzystując wyniki 7. programu ramowego i promując przyjazny innowacjom rynek. Priorytetem powinny stać się narodowe i unijne mechanizmy rozpowszechniania wiedzy — czy to odnośnie wyników badań, nowych technologii, innowacyjnych systemów, czy metod nauczania, a także powinno się przeznaczyć na nie więcej środków. Nowa generacja partnerstw publiczno-prywatnych może zostać wypracowana jako model dla promowania rozpowszechniania wiedzy. Więcej wysiłku należy włożyć w szybsze przekształcanie nowości technologicznych na komercyjne produkty i usługi.

9.3.5 EKES wzywa do bardziej regularnego i systematycznego dialogu z głównymi zainteresowanymi podmiotami na wszystkich szczeblach w celu prowadzenia i monitorowania przyjaznych dla użytkowników polityk w zakresie innowacji i technologii. Komisja Europejska powinna wspierać takie podejście poprzez wydawanie wytycznych i zaleceń oraz ustalanie przykładów dobrych praktyk. W tym kontekście ważne jest promowanie regionów przemysłowych, parków technologicznych i innych innowacyjnych środowisk.

9.3.6 Szczególną uwagę należy poświęcić zwiększaniu udziału MŚP oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej i reagowaniu na ich potrzeby, zapewnianiu im dostępu do badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz usług w zakresie badań, jak również angażowaniu ich w działania związane z badaniami i rozwojem. MŚP mają do odegrania ważną rolę w zakresie tworzenia regionalnych klastrów doskonałości. Należy także rozważyć wprowadzenie środków mających na celu

zwiększenie udziału MŚP w rynku publicznym, a jako model mogą tu posłużyć pomyślnie doświadczenia USA w zapewnianiu wsparcia dla nowych małych przedsiębiorstw wykorzystujących zaawansowane technologie.

9.3.7 Kierowane przez przemysł platformy technologiczne zapoczątkowane w 2003 roku przez zainteresowane podmioty przy wsparciu Komisji z pewnością staną się ważnymi podmiotami unijnej polityki badawczej oraz bazą dla jej polityki przemysłowej. EKES sugeruje, że przemysł powinien pozytywnie zareagować na żądanie Komisji Europejskiej, by odgrywał jeszcze bardziej aktywną rolę w platformach technologicznych. Jednakże EKES sugeruje także, by platformy te były otwarte dla partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by także one mogły uczestniczyć w określaniu programu badań.

#### 9.4 Ochrona socjalna musi ułatwiać przejście do społeczeństwa wiedzy

9.4.1 Silne poczucie bezpieczeństwa zatrudnienia jest konieczne, by zmotywować pracowników do aktywnego uczestniczenia w przechodzeniu do społeczeństwa opartego na wiedzy. Elastyczności musi towarzyszyć aktywna polityka dotycząca rynku pracy zachęcająca pracowników do udziału w kształceniu przez całe życie. Inspirującym przykładem mogą być duńskie doświadczenia związane z elastycznością i pewnością zatrudnienia (*flexicurity*).

9.4.2 Należy określić nowe formy ochrony socjalnej w celu ułatwienia podnoszenia umiejętności i mobilności zawodowej pracowników, dokonywania przez nich wyborów pomiędzy pracą, kształceniem zawodowym i życiem rodzinnym, a także dla nowych sposobów organizacji pracy i przechodzenia pomiędzy różnymi statusami. W ten sposób, można uniknąć umów i warunków rynku pracy, które zagrażają prawom pracowników i mają negatywny wpływ na ich zdolność do uczestniczenia w społeczeństwie opartym na wiedzy.

9.4.3 Pierwszy raport Koka <sup>(2)</sup> sugerował, że systemy ubezpieczeń i ochrony socjalnej pracowników muszą wspierać elastyczność poprzez ułatwianie takich zmian w cyklu życia każdej pojedynczej osoby. Na przykład można ustanowić nowe formy ubezpieczenia na okres cyklu życia zawodowego, choćby poprzez utworzenie osobistych „kont przeznaczonych na kształcenie” zasilanych częściowo ze składek na ubezpieczenie społeczne.

9.4.4 EKES sugeruje, by Komitet ds. Ochrony Socjalnej zajął się tym zagadnieniem i między innymi zidentyfikował przykłady dobrych praktyk oraz zaproponował wskazówki dla takich nowych form ochrony. Komitet także wniesie swój wkład poprzez opinię w sprawie elastyczności i pewności zatrudnienia (*flexicurity*) <sup>(3)</sup>.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(2)</sup> Raport grupy wysokiego szczebla w sprawie przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej, maj 2004 r.

<sup>(3)</sup> *Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii (ECO/167)*, opinia będzie dostępna w 2006 roku.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do niektórych środków w celu uproszczenia procedury obciążania podatkiem od wartości dodanej i pomocy w zapobieganiu uchylaniu się od płacenia podatków i unikaniu zobowiązań podatkowych i uchylającej niektóre decyzje przyznające odstępstwa**

COM(2005) 89 końcowy — 2005/0019 (CNS)

(2006/C 65/19)

Dnia 14 kwietnia 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był Viliam PÁLENÍK.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 i 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 69 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 W marcu 2005 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Rady<sup>(1)</sup> zmieniający szóstą dyrektywę w sprawie podatku VAT (77/388/EWG), aby uprościć ściąganie podatku VAT i ułatwić zwalczanie uchylania się od płacenia podatków i unikania zobowiązań podatkowych.

1.2 Zgodnie z art. 27 szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT Rada może na wniosek Komisji zezwolić Państwom Członkowskim na wprowadzenie specjalnych odstępstw od przepisów szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, aby uprościć ściąganie podatku VAT lub zapobiegać uchylaniu się od płacenia podatków. Przepis ten stosowano bardzo często i obecnie Państwa Członkowskie wykorzystują ponad 140 odstępstw. Komisja przewiduje, że liczba udzielanych odstępstw w najbliższej przyszłości wzrośnie jeszcze bardziej w związku z rozszerzeniem o nowe Państwa Członkowskie.

## 2. Wniosek Komisji — COM(2005) 89 końcowy

2.1 W ramach strategii na rzecz lepszego działania systemu VAT na rynku wewnętrznym<sup>(2)</sup>, Komisja podjęła się racjonalizacji wielu przepisów stanowiących szczególne odstępstwa. Wiele z nich rzeczywiście sprawdziło się i jest wykorzystywanych w więcej niż jednym Państwie Członkowskim. Nie mniej jednak Rada osobno bada każde zastosowanie tych odstępstw, co czyni ów proces bardzo czasochłonnym. Dlatego też Komisja w swoim dokumencie proponuje, aby poprzez zmianę szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, odstępstwa częściowej wykorzystywane mogły być stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

2.2 Dokument Komisji przewiduje uzupełnienie szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT o następujące elementy:

- zmianę zasad „uznawania za jednego podatnika” oraz „przejęcia jako działającego przedsięwzięcia”, aby zapobiec nieuzasadnionym korzyściom bądź stratom zaangażowanych podmiotów,
- środki zapobiegające unikaniu płacenia podatku VAT od złota inwestycyjnego używanego następnie jako surowiec do wyrobu dóbr konsumpcyjnych,
- ponowną wycenę, w szczególnych przypadkach, podlegającej opodatkowaniu wartości dóbr bądź usług na podstawie ich wartości rynkowej,

— uściślenie i podkreślenie statusu usług kapitałowych,

— zmianę w zasadach samonaliczania podatku w niektórych sektorach przemysłu.

2.3 W przypadku, gdy przedsiębiorstwa stosują uznawanie za jednego podatnika (ang. grouping) lub przejęcie jako działające przedsięwzięcie (ang. transfers of going concerns), Komisja może zwiększyć kompetencje Państw Członkowskich w dziedzinach narażonych na unikanie zobowiązań podatkowych i uchylanie się od płacenia podatków. Jednakże w swojej propozycji Komisja zezwala Państwom Członkowskim na podjęcie kroków, dzięki którym stosowane przepisy zapewnią większą sprawiedliwość, tzn. uniemożliwią nieuzasadnione osiągnięcie korzyści bądź ponoszenie strat przez podmioty.

2.4 Złoto inwestycyjne, np. w formie sztabek lub płytek, jest zwolnione z podatku VAT. Podatek VAT jest jednak naliczany w przypadku, gdy złoto to zostanie sprzedane w formie, która nie pozwala na zakwalifikowanie go jako złoto inwestycyjne, np. jako biżuteria. Jeśli klient przeznacza posiadane własne złoto do obróbki, wówczas tylko usługa, czyli obróbka złota, podlega opodatkowaniu. Złoto samo w sobie nie podlega opodatkowaniu, nawet jeśli utraciło status złota inwestycyjnego i nie kwalifikuje się do zwolnienia. To nadużycie próbuje się zwalczać, przyznając liczne odstępstwa. Dlatego Komisja proponuje opcjonalną zasadę, zgodnie z którą Państwa Członkowskie mogłyby ustalić, że do podstawy wymiaru podatku doliczyć należy także rynkową wartość złota zawartego w produkcie.

2.5 Aby przeciwdziałać uchylaniu się od płacenia podatków i unikaniu zobowiązań podatkowych, propozycja Komisji umożliwia Państwom Członkowskim ponowną wycenę dostaw, o ile spełnione będą dalsze warunki. Ponownej wyceny można dokonać tylko w trzech wyraźnie zdefiniowanych przypadkach i tylko wtedy, gdy między zainteresowanymi stronami istnieją określone powiązania. W celu zastosowania tego przepisu Państwa Członkowskie muszą zdefiniować wspomniane powiązania zgodnie z kategoriami ustalonymi w dyrektywie. Projekt dyrektywy przewiduje ponowną wycenę opartą na wartości rynkowej jako podstawę wymiaru podatku. Wartość rynkowa to kwota, którą klient uściłby, aby nabyć produkt lub usługę, na tym etapie zbytu i w tym czasie, kiedy nastąpiłby zakup oraz w warunkach uczciwej konkurencji. Projekt wyraźnie stwierdza, że wartość rynkowa nie powinna być niższa niż koszt dostawy ponoszony przez dostawcę produktu bądź usługi, chyba że jest to uzasadnione warunkami panującymi na rynku.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 89 końcowy

<sup>(2)</sup> COM(2000) 348 wersja ostateczna i COM(2003) 614 wersja ostateczna

2.6 Komisja zaznacza, że korekta odliczeń naliczonego podatku VAT od dóbr inwestycyjnych, zgodnie z art. 20 szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, może być również stosowana wobec usług o naturze dóbr inwestycyjnych, traktowanych jako majątek o ciągłej wartości księgowej.

2.7 Jednocześnie Komisja rozszerza stosowanie nieobowiązkowego mechanizmu samonaliczenia podatku (ang. reverse charges) na określone dostawy dla osób podlegających opodatkowaniu w tych obszarach gospodarki, w których kontrola podatkowa nastrocza szczególnych trudności. Przy zastosowaniu mechanizmu samonaliczenia podatku to odbiorca dostawy jest zobowiązany do jego uiszczenia. Przepis ten dotyczy usług branży budowlanej, udostępniania pracowników świadczących usługi budowlane, udostępniania gruntów i budynków wymienionych w art. 13B lit. g) i h), kiedy dostawca wybrał opodatkowanie dostawy zgodnie z pkt C lit. b) tego artykułu, oraz dostaw odpadów, złomu i materiałów nadających się do recyklingu, wraz z produktami pochodzącymi z ich obróbki i związanych z nią usług. Państwa Członkowskie mogą stosować samonaliczenie podatku również w szczególnych przypadkach, gdy sprzedający dokonujący dostawy znajduje się w trudnej sytuacji finansowej i nie jest w stanie pokryć swych zobowiązań, włącznie ze zobowiązaniami wobec urzędu podatkowego. Zastosowanie mechanizmu samonaliczenia w Państwach Członkowskich jest konsultowane z Komitetem ds. VAT.

2.8 Zdaniem Komisji, dziesięć decyzji dotyczących art. 27 szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT będzie objętych wnioskiem dotyczącym dyrektywy i w związku z tym zostanie przez dyrektywę uchylonych. Natomiast siedem decyzji będzie objętych przez ten wniosek, jednak nie ma potrzeby ich uchylania.

### 3. Uwagi EKES-u dotyczące wniosku

3.1 EKES popiera uproszczenie systemu VAT w ramach rynku wewnętrznego zgodnie z postanowieniami komunikatu Komisji COM(2000) 348 wersja ostateczna.

3.2 EKES zgadza się z Komisją, że należy zmniejszyć liczbę specjalnych odstępstw od przepisów szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, gdyż utrudniają one interpretację systemu podatkowego podmiotom zajmującym się handlem zagranicznym. EKES popiera zamierzenie zmiany i uzupełnienia szóstej dyrektywy w prawie podatku VAT, dzięki czemu wszystkim Państwom Członkowskim udostępni się odstępstwa częściej stosowane.

3.3 EKES jest zdania, że wspomniane zmiany i uzupełnienie szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, o ile zostaną właściwie wdrożone w Państwach Członkowskich, mogą stanowić skuteczny instrument w walce z uchylaniem się od płacenia podatków i z unikaniem zobowiązań podatkowych.

3.4 EKES nie ma żadnych zastrzeżeń do wniosku Komisji, jeśli chodzi o procedury uznawania za jednego podatnika, przejęcia jako działające przedsięwzięcie oraz opodatkowania złota

inwestycyjnego wykorzystywanego np. dla wytwarzania biżuterii. Zaproponowane środki Komitet ocenia jako słuszną odpowiedź na istniejące braki.

3.5 EKES uważa, że w niektórych przypadkach, kiedy istnieje podejrzenie uchylania się od płacenia podatków poprzez przeszacowanie bądź niedoszacowanie transakcji, kwota podlegająca opodatkowaniu powinna być ustalona na poziomie wartości rynkowej. W praktyce określenie „znaczej różnicy” pomiędzy wartością transakcji a wartością rynkową może być jednak niełatwe, ponieważ nie zdefiniowano jednoznacznie ani pojęcia wartości rynkowej, wynikającej z wyceny podmiotów zainteresowanych, ani pojęcia „znaczej różnicy w wartości”. EKES wyraża zaniepokojenie, że tego typu brak precyzji może stać się przyczyną niepewności w środowisku biznesowym. Dlatego też wykorzystanie tego instrumentu w ustawodawstwie Państw Członkowskich powinno być uzależnione od jasnej definicji pojęcia „wartość rynkowa” oraz dokładnego określenia tego, co uważa się za „znaczną różnicę”.

3.6 EKES podziela stanowisko Komisji co do konieczności wyjaśnienia, że korekta odliczeń naliczonego podatku VAT od dóbr inwestycyjnych odnosi się także do usług o charakterze inwestycyjnym.

3.7 EKES uważa, że mechanizm samonaliczenia podatku jest instrumentem, który może być konieczny do walki z uchylaniem się od płacenia podatków i z unikaniem zobowiązań podatkowych. Mechanizm ten sprawdza się szczególnie w przypadkach, kiedy sprzedający znajduje się w trudnej sytuacji finansowej i z dużym prawdopodobieństwem nie będzie w stanie pokryć swoich zobowiązań podatkowych. Jak pokazuje doświadczenie, także w innych obszarach warto rozważyć opcjonalne wykorzystanie samonaliczenia podatku.

### 4. Ogólne uwagi Komitetu

4.1 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady jest realistyczny pod względem wdrożenia i zbieżny z celem Komisji wyrażonym w komunikacie dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2000 r. dotyczącym racjonalizacji niektórych z wielu obowiązujących obecnie odstępstw od szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT. EKES zwraca jednak uwagę, że to bardziej rozległa rewizja przepisów dotyczących podatku VAT oraz dalsza harmonizacja prawa podatkowego uczyniłaby wspólny system VAT o wiele prostszym i efektywniejszym.

4.2 Należy także zauważyć, że przesadna zawoilość unijnych dyrektyw i innych aktów prawnych generalnie utrudnia ich właściwe i szybkie wdrożenie oraz skuteczne wprowadzenie w życie w Państwach Członkowskich. W tym kontekście wniosek Komisji jest krokiem we właściwym kierunku, zakładając oczywiście, że zostanie on szybko i właściwie wdrożony przez Państwa Członkowskie. Zdaniem EKES-u, powinny iść za tym dalsze działania na rzecz uproszczenia wspólnego systemu VAT.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie odnawialnych źródeł energii

(2006/C 65/20)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie *odnawialnych źródeł energii*.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 24 listopada 2005 r. Sprawozdawcą była Ulla Brigitta SIRKEINEN, a współsprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 422 sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

EKES przyjął ostatnio ważne opinie<sup>(1)</sup> w kluczowych sprawach dotyczących energii. Jak dotąd nacisk był położony na indywidualne formy energii oraz ich źródła. Celem strategicznym tej serii opinii, którą dopełnia niniejsza opinia oraz opinia (TEN/212) w sprawie tradycyjnych paliw kopalnych — węgla, ropy i gazu ziemnego — jest dostarczenie solidnych podstaw do opracowania wykonalnych i realistycznych alternatyw dla przyszłej kombinacji źródeł energii. Późniejsza opinia „Zaopatrzenie UE w energię — Strategia optymalizacji” połączy wszystkie te opinie w jedną całość.

### 1. Wprowadzenie

1.1 Energia użytkowa<sup>(2)</sup> stanowi podstawę naszego współczesnego stylu życia oraz kultury. Dopiero jej dostępność doprowadziła do osiągnięcia nieznanego wcześniej, obecnego standardu życia. Potrzeba zapewnienia bezpiecznych, niedrogich, przyjaznych środowisku i zrównoważonych dostaw energii użytkowej odpowiada istocie decyzji Rady podjętych w Lizbonie, Göteborgu i Barcelonie.

1.2 Głównie w państwach nowo uprzemysłowionych i niektórych krajach rozwijających się jesteśmy świadkami szybkiego wzrostu popytu światowego na ograniczone zasoby energii z paliw kopalnych. Duża część dostaw pochodzi z obszarów, gdzie nie znajdują zastosowania normalne zasady rynkowe bądź polityczne, a kwestia energii w coraz większym stopniu zyskuje na znaczeniu z politycznego punktu widzenia. Ceny są niestabilne, a trend jest rosnący. Jeśli chodzi o ekologiczne aspekty energii, niektórzy konkurenci wykazują mniejszą troskę, w szczególności w odniesieniu do potencjalnego oddziaływania na klimat światowy. Energia z paliw kopalnych stanowi przedmiot oddzielnej opinii EKES-u, opracowywanej równoległe z niniejszą opinią.

(1) Patrz: *Promowanie odnawialnych źródeł energii – środki działania i instrumenty finansowania* (Dz.U. C 108 z 30.4.2004), *Energia termojądrowa* (Dz.U. C 302 z 7.12.2004), *Wykorzystanie energii geotermicznej* (Dz.U. C 108 z 30.4.2004).

(2) Energia nie jest w rzeczywistości zużywana, a jedynie przetwarzana i jednocześnie wykorzystywana. Odbywa się to dzięki odpowiednim procesom przetwarzania, jak na przykład spalanie węgla, przetwarzanie energii wiatru na energię elektryczną lub rozszczepienie jądra atomowego (prawo zachowania energii;  $E = mc^2$ ). Jednak również stosuje się pojęcia „zaopatrzenie w energię”, „wytwarzanie energii” oraz „zużycie energii”.

1.3 Polityka energetyczna UE winna zająć się trzema naczelnymi wyzwaniami: zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw, zaspokojeniem potrzeb gospodarczych oraz zmniejszeniem skutków ekologicznych. Bezpieczeństwo dostaw w UE stoi przed problemem wysokiego i rosnącego uzależnienia od zewnętrznych zasobów energii. W celu zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli po przystępnych cenach oraz zapewnienia konkurencyjności przemysłu, ceny energii nie powinny być sztucznie utrzymywane na wysokim poziomie poprzez decyzje polityczne, lecz winny jednak zapewniać zachęty do inwestowania w sektor energetyczny. Należy w sposób opłacalny zająć się kwestiami ekologicznymi, w cenach energii uwzględniając koszty zewnętrzne, a także pamiętając o potrzebie konkurencyjności światowej.

1.4 W kilku opiniach Komitet stwierdzał, że dostarczanie i użytkowanie energii wiąże się z obciążeniem dla środowiska, różnego rodzaju zagrożeniami, wyczerpywaniem się zasobów, jak również z problemem uzależnienia od dostaw zewnętrznych oraz niewiadomymi. Pod względem technicznym żadna z opcji i technologii w zakresie przyszłego zaopatrzenia w energię nie jest idealna. Żadna też nie jest całkowicie wolna od negatywnego wpływu na stan środowiska naturalnego. Żadna nie jest w stanie zaspokajać wszystkich potrzeb energetycznych i być dostatecznie przewidywalną pod względem możliwości wykorzystania w długim okresie.

1.5 Aby zapewnić stabilną przyszłość energetyczną, Europa winna po pierwsze wykorzystać istniejący potencjał racjonalizacji zużycia energii. EKES przygotowuje na ten temat opinię rozpoznawczą (wymóg Komisji Europejskiej). Po drugie odnawialne źródła energii mają do odegrania uprzywilejowaną rolę, ponieważ są one z definicji stabilne. Można je produkować lokalnie i jako takie nie emitują one gazów cieplarnianych, tym samym przyczyniając się zarówno do bezpieczeństwa dostaw, jak i do zwalczania zmian klimatu. Niemniej jednak, w dającej się przewidzieć przyszłości nie mogą one same w sobie pokryć całego zapotrzebowania. EKES rozpocznie prace nad opinią na temat przyszłej kombinacji źródeł energii, w oparciu o wyniki swych opinii na temat różnych źródeł energii.

1.6 Przedmiot niniejszej opinii stanowi obecna sytuacja oraz potencjał rozwojowy następujących odnawialnych źródeł energii: energia elektryczna uzyskiwana na małą skalę z energii wodnej, energia wiatru, biomasa, energia słoneczna oraz energia geotermalna. Odpowiada to definicji przyjętej w dyrektywie w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej ze

źródeł odnawialnych, z wyłączeniem dużych elektrowni wodnych, które z technicznego punktu widzenia są w sposób oczywisty źródłem odnawialnym i są zazwyczaj zawarte w statystykach energetycznych w kategorii źródeł energii odnawialnej.

1.7 Niniejsza opinia przeanalizuje główne cechy tych technologii z punktu widzenia polityki energetycznej (bezpieczeństwo dostaw, dywersyfikacja, równowaga między popytem a podażą), polityki gospodarczej (opłacalność, konkurencja między różnymi źródłami energii, ustalenia dotyczące wsparcia) oraz polityki środowiskowej (emisje, protokół z Kioto), oraz dokona oceny ich realistycznego udziału w przyszłej kombinacji źródeł energii.

1.8 Wykorzystanie wodoru to nowa technologia energetyczna, która przyciąga wiele uwagi i wiąże się z wieloma oczekiwaniami. Jako nośnik energii, mógłby on rozwiązać problem przechowywania energii elektrycznej (pochodzącej z niestabilnych źródeł tej energii). Można go produkować z gazu ziemnego, który jest nośnikiem energii pierwotnej pochodzącej z paliw kopalnych i stanowi przedmiot wysokiego zapotrzebowania na inne cele lub z wody, przy wysokim nakładzie energii elektrycznej. By opracować bezpieczną i opłacalną gospodarkę wodorową, potrzeba jeszcze wiele działań badawczych i rozwoju (R&D). Technologia ogniwi paliwowych często wiąże się z racjonalnym wykorzystaniem wodoru, lecz zasadniczo może ona funkcjonować w oparciu o inne paliwa, w tym m.in. o przetworzone źródła odnawialne. Opinia ta nie zajmuje się szczegółowym omówieniem tych możliwości, lecz należy na nie zwrócić większą uwagę.

## 2. Rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE)

2.1 Według statystyk Komisji Europejskiej z roku 2002 w UE 25 zużywane jest ok. 1100 TWh z odnawialnych źródeł, a całkowite zużycie energii pierwotnej wynosi 20 000 TWh. Udział odnawialnych źródeł energii wynosi zatem 5,7 %. Z całkowitej produkcji energii elektrycznej wynoszącej 3018 TWh, 387 TWh przypada na źródła odnawialne, co odpowiada udziałowi bliskiemu 13 %.

2.2 UE przyjęła aktywną wiodącą rolę w rozwijaniu odnawialnych źródeł energii, ustalając orientacyjne cele zwiększające udział OZE w całkowitej kombinacji źródeł energii z 6 % do 12 % oraz w energii elektrycznej z 13 % do 21 % dla 25 Państw Członkowskich. Według tymczasowych szacunków Komisji Europejskiej cele te nie zostaną w pełni osiągnięte, niemniej jednak dotychczasowe postępy są imponujące. Istnieje ogólna zgoda w kwestii potrzeby stałego wzrostu udziału OZE w kombinacji źródeł energii oraz w kwestii ciągłej potrzeby wsparcia gospodarczego.

2.3 W ostatnich kilku latach wykorzystanie energii wiatru ogromnie wzrosło, pomimo rosnącej ostatnio krytyki dotyczącej względów ekologicznych i gospodarczych. Choć wykorzystanie biomasy jest już znaczące, to wzrost jej wykorzystania pozostał na poziomie poniżej oczekiwań.

2.4 O ile wykorzystanie energii płynących bądź spiętrzonych wód śródlądowych ma długą tradycję, to wykorzystanie prądów, fal i pływów morskich pozostaje wciąż w stadium rozwoju. Aspektem tym można by w późniejszym terminie poświęcić oddzielną opinię.

2.5 Poziom wykorzystania odnawialnych źródeł energii jest w Państwach Członkowskich bardzo zróżnicowany, waha się w zależności od warunków naturalnych oraz wyborów dokonywanych w ramach krajowej polityki energetycznej. Bardzo zróżnicowane są również rozwój ich zastosowania w odpowiedzi na polityki UE oraz środki, przy pomocy których Państwa Członkowskie doskonalą zwiększoną produkcję i zastosowanie. Dyrektywa 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (RES-E) pozostawia Państwu Członkowskim organizację wspierania odnawialnych źródeł energii bez jakichkolwiek starań mających na celu ujednoczenie mechanizmów wsparcia. Nie jest to korzystne dla efektywnego rynku wewnętrznego (por. 5.6).

2.6 Wsparcie dla odnawialnych źródeł energii jest uzasadnione z przyczyn strategicznych związanych z bezpieczeństwem dostaw i polityką w zakresie klimatu. Można je również postrzegać w świetle internalizacji kosztów zewnętrznych, jako kompensatę za brak internalizacji bądź jako wsparcie ukierunkowane obecnie bądź wcześniej na pewne tradycyjne źródła energii (?). Wsparcie nie ma powodować zakłócenia rynków, jeżeli ukierunkowane jest na działania oddalone od świata konkurencyjności.

2.7 Interesy własne mogą spowolnić tempo zmian i zahamować uczciwą konkurencję na rynkach energii, chodzi tu również o potrzebę uzyskania przez rządy stałych dochodów z podatków bądź też innych dochodów. Niektóre źródła energii, zwłaszcza produkty z ropy naftowej, są w UE wysoko opodatkowane.

## 3. Główne cechy oraz potencjał różnych odnawialnych źródeł energii

### 3.1 Małe elektrownie wodne

3.1.1 **Wzrost i rozwój w ostatnim czasie.** Elektrownie wodne można podzielić na duże i małe. Małych elektrowni wodnych (MEW, o mocy poniżej 10 MW) jest na terenie Unii Europejskiej bardzo dużo i dostępny jest wciąż znaczny potencjał (bez mała 6 000 MW w samej UE 15). Całkowite możliwości energetyczne MEW na koniec roku 2003 w UE 15 były szacowane na ok. 10 700 MW.

3.1.2 **Znaczenie w systemach elektrycznych i następstwa dla sieci.** MEW są idealne do elektryfikacji odosobnionych obszarów i przyczyniają się również do krajowej produkcji energii elektrycznej, gdy są podłączone do sieci energetycznej. Dostęp do sieci stanowi pierwszy i najważniejszy krok w umożliwianiu niezależnym producentom skutecznego działania na rynku.

(?) W niektórych Państwach Członkowskich, na przykład w Niemczech, wszelkie wykorzystanie energii (z bardzo niewieloma wyjątkami) podlega opodatkowaniu (Öko-Steuer).

**3.1.3 Aspekty gospodarcze, w tym systemy wsparcia.** MEW były technicznie wykonalne już od stuleci, a przy odpowiednim położeniu mogą być one rentowne. Koszty inwestycji w UE (2001) oscylują między 1 000 euro/kW w Grecji i Hiszpanii do 6 000 euro/kW w Niemczech, a przeciętne koszty produkcji kształtują się od 1,8 eurocentów/kWh w Belgii do 14 eurocentów/kWh w Austrii.

**3.1.4 Dostępność i znaczenie przy bezpieczeństwie dostaw.** MEW stanowią bezpieczne źródło energii i mogą przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. MEW są w stanie wytworzyć energię elektryczną natychmiastowo, pracując zarówno przy obciążeniu podstawowym, jak i szczytowym, posiadają długi okres trwałości, są stosunkowo łatwe w utrzymaniu i charakteryzują się bardzo niezawodną i dojrzałą technologią.

**3.1.5 Oddziaływanie na środowisko.** Małe elektrownie wodne stanowią ekologiczne źródło energii i nie wiążą się ze spalaniem, nie powodują zatem emisji szkodliwych substancji. Jednakże stanowią one obciążenie dla środowiska na obszarze, na którym są położone, w szczególności z uwagi na budowę obiektu oraz zmianę ekologii wód (np. uniemożliwienie migracji ryb poprzez budowę tam). Istnieją jednak dostępne i stosowalne środki redukujące bądź eliminujące to oddziaływanie.

**3.1.6 Perspektywy przyszłego rozwoju oraz znaczenia.** Nie osiągnięto pierwszego celu, który ustalono w roku 2003 (12 500 MW). W odniesieniu do celów na rok 2010 możliwości europejskich MEW winny wynieść ok. 12 000 MW przy zastosowaniu przeciętnego rocznego tempa wzrostu z ostatnich czterech lat. Również i ta wartość nie będzie odpowiadała celom określonym przez Komisję Europejską w białej księdze.

## 3.2 Energia wiatru

**3.2.1 Wzrost i rozwój w ostatnim czasie.** Energia wiatru stanowi obecnie najszybciej rozwijającą się technologię wytwarzania energii elektrycznej. W pewnych lokalizacjach o korzystnych warunkach może ona nawet być opłacalna bez zwiększonego wsparcia. Roczne tempo wzrostu w wysokości ponad 35 % w latach 1996-2004 sprawiło, iż Europa stała się liderem w wykorzystywaniu energii wiatru. Na koniec roku 2004 moc zainstalowana energii wiatru osiągnęła niemal 35 GW w UE 25 oraz ponad 47 GW na całym świecie.

**3.2.2 Znaczenie w systemach elektrycznych i następstwa dla sieci.** Intensywne korzystanie z energii wiatru wiąże się ze znaczącymi wyzwaniami operacyjnymi. W większości regionów nie można w każdej chwili zagwarantować dostępności energii wiatru. Poprzez zarządzanie obciążeniem w połączeniu z innymi odnawialnymi źródłami energii, takimi jak biomasa, biogaz, elektrownie wodne i energia słoneczna, jak również nowymi możliwościami magazynowania energii, można jednak tę wadę w znacznym stopniu zmniejszyć.

Zagwarantowana moc energii wiatru (kredyt mocy) w oczywisty sposób waha się w zależności od pory roku. Na przykład

w Niemczech z całkowitej mocy zainstalowanej energii wiatru wynoszącej 36 000 MW przewidzianej na 2015 r., moc ok. 1820 MW-2300 MW może być uważana za zagwarantowaną na pokrycie maksymalnego obciążenia sezonowego (na poziomie pewności dostaw energii równej 99 %). Odpowiada to udziałowi mocy zainstalowanej energii wiatru w wysokości ok. 6 %. Potrzebny poziom regulacji związanej z wiatrem i mocy rezerwowej zależy od jakości krótkoterminowego przewidywania energii wiatru i od wynikającej z niej różnicy między przewidywanymi i rzeczywistymi wartościami zasilania energią wiatru.

**3.2.3 Aspekty gospodarcze, w tym systemy wsparcia.** Z racji tego, że wytwarzanie energii elektrycznej jest w ogromnym stopniu uzależnione od warunków wiatrowych, wybór odpowiedniego miejsca ma decydujące znaczenie dla ewentualnego osiągnięcia rentowności gospodarczej (jednak patrz punkt 3.2.2). Koszty wytwarzania energii elektrycznej z energii wiatru stopniowo spadają w miarę rozwoju technologicznego. W przypadku energii elektrycznej otrzymywanej z energii wiatru w ostatnich 15 latach odnotowano spadek kosztów o ponad 50 %. Obecnie energia wiatru zbliża się do poziomu konkurencyjności cenowej innych paliw. Na przykład w Zjednoczonym Królestwie lądowe wytwarzanie tej energii kosztuje obecnie 3,2 pensa/kWh (cena hurtowa energii elektrycznej wynosi 3 pency/kWh). Dodatkowy koszt związany z nieregularnością wiatru (np. moc rezerwowa) wynosi 0,17 pensa/kWh, kiedy energia wiatru w sieci równa jest jedynie 20 % lub mniej.

**3.2.4 Dostępność i znaczenie przy bezpieczeństwie dostaw.** Zwiększone wykorzystanie energii wiatru w Europie doprowadziło do wahań, które obecnie z powodu zmiennej natury zasilania przez energię wiatru mają miejsce również po stronie wytwórczej, co zwiększa konieczność kontrolowania i pociąga za sobą rosnące koszty sieci. W celu zapewnienia stabilnej pracy sieci mimo wysokiej nieprzewidywalności zasilania przez energię wiatru, operatorzy systemów przesyłu polegają na możliwie najdokładniejszych prognozach dotyczących produkcji energii wiatru.

Przewidywalny przyszły rozwój energii wiatru w Europie oznacza, że w przyszłości przy projektowaniu nowych elektrowni wiatrowych konieczne będzie zwrócenie większej niż wcześniej uwagi na niezawodność dostaw. Z powodu masowej i trwającej ekspansji energii wiatru stało się coraz trudniejsze zagwarantowanie stabilności dostaw energii elektrycznej, szczególnie w przypadku przerw w dostawie energii. Przyszłe morskie elektrownie wiatrowe w porównaniu z tymi na lądzie mogą dostarczyć o wiele więcej godzin pracy.

**3.2.5 Oddziaływanie na środowisko.** Turbiny wiatrowe nie powodują w trakcie pracy praktycznie żadnych zanieczyszczeń czy emisji oraz bardzo niewiele w trakcie ich produkcji, montażu, konserwacji oraz demontażu. Chociaż technologia wykorzystująca energię wiatru jest ekologiczna, to nie pozostaje ona zupełnie bez żadnego wpływu na środowisko. Główne problemy to skutki wizualne.

**3.2.6 Perspektywy przyszłego rozwoju oraz znaczenia.** Według ostatnich prognoz Komisji Europejskiej oczekuje się, że całkowita moc energii elektrycznej pozyskanej z energii wiatru może do roku 2010 osiągnąć 70 GW. Patrząc dalej w przyszłość, Europejskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (EWEA) przyjęło za cel osiągnięcie do roku 2020 całkowitej mocy 180 GW, z czego 70 GW pochodziłoby z elektrowni morskich. Oczekuje się, że do roku 2010 energia elektryczna z siły wiatru będzie stanowić 50 % wzrostu netto, a do roku 2020 ponad 70 %.

### 3.3 Biomasa

**3.3.1 Wzrost i rozwój w ostatnim czasie.** W roku 2001 całkowite wykorzystanie biomasy do celów energetycznych wynosiło 650 TWh. Aby osiągnąć wyznaczony cel zwiększenia udziału OZE do 12 %, konieczne jest dalsze 860 TWh do roku 2010. Każdy sektor winien wnieść swój wkład: energia elektryczna 370 TWh, ciepło 280 TWh oraz biopaliwa 210 TWh. Doprowadziłoby to do całkowitej zakumulowanej produkcji energii z biomasy w wysokości ok. 1 500 TWh w roku 2010. Dodatkową produkcję biomasy można osiągnąć w krótkim okresie czasu jedynie poprzez silne i ukierunkowane środki i działania we wszystkich trzech sektorach. Udział biopaliw ciekłych w transporcie w europejskim zużyciu jest szacowany obecnie na 1 %. Jednak prawdopodobne jest, że wartość ta będzie szybko rosła, ponieważ UE w specjalnie przewidzianej dyrektywie ustaliła cele 2 % i prawie 6 % odpowiednio na lata 2005 i 2010. Biopaliwa stosowane będą przede wszystkim w rolnictwie i leśnictwie oraz jako paliwo dla statków ze względu na swoją biorozkładalność, jak również w innych dziedzinach, gdzie mogą przynieść szczególne korzyści ze względów ochrony środowiska, np. w miastach, gdzie większość autobusów komunikacji publicznej już napędzanych jest biopaliwami.

**3.3.2 Znaczenie w systemach elektrycznych i następstwa dla sieci.** Energię elektryczną pochodzącą z biomasy można wytworzyć przy pomocy roślin energetycznych, odpadów biomasy z produkcji rolnej i przemysłowej bądź w procesie fermentacji biomasy w biogaz w elektrociepłowniach. Elektrownie wykorzystujące biomasę są w stanie zapewnić dostawę obciążenia podstawowego.

**3.3.3 Aspekty gospodarcze, w tym systemy wsparcia.** Koszty wytworzenia biomasy wahają się w zależności od rodzaju użytej technologii, rozmiaru elektrowni oraz kosztu dostaw paliwa biomasowego. W państwach europejskich istnieją różne systemy i stopnie wsparcia wykorzystania biomasy (stan na rok 2003). Systemy stałej ceny wahają się od 3 do ponad 10 eurocentów/kWh, a wyrównania z podatków bądź opłat za certyfikaty oscylują od 0,6 eurocentów/kWh do ponad 8 eurocentów/kWh.

**3.3.4 Dostępność i znaczenie przy bezpieczeństwie dostaw.** Potencjał biomasy w Europie jest uważany za znaczący, choć nie w pełni wykorzystany. Dotyczy to zdecydowanie niektórych Państw Członkowskich. Biomasa może

pochodzić z wielu różnych lokalizacji bądź źródeł: lasów, rolnictwa lub miejsc gromadzenia odpadów. Drewno z leśnictwa i przemysłu drewnopochodnego stanowi największy zasób, a w łańcuchu dostaw z lasu do bioelektrowni wprowadzono znaczne ulepszenia. Zdecentralizowane wykorzystanie, zwłaszcza drewna pochodzącego z przecinki lasów i drewna odpadowego, w zakładach wykorzystujących biomasę w postaci zrębków drewnianych (do ogrzewnictwa i wytwarzania energii elektrycznej), jak również do produkcji palet drewnianych stanowi doskonałą możliwość wzmacniania regionalnych sieci gospodarczych, tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz zmniejszenia importu ropy do UE. Istnieją jednak obawy dotyczące tworzenia nadmiernych bodźców do stosowania biomasy w wytwarzaniu energii na niekorzyść innych zastosowań nie podlegających wsparciu.

**3.3.5 Oddziaływanie na środowisko.** Drewno stanowi odnawialne źródło energii, które najlepiej może zastąpić paliwa kopalne, a ponadto jest czołowym źródłem odnawialnym do produkcji energii pierwotnej w Europie. Jego wykorzystanie w postaci energii przyczynia się do zwalczania efektu cieplarnianego, gdyż — inaczej niż w przypadku paliw kopalnych — emitowany przy spalaniu dwutlenek węgla jest ponownie absorbowany przez rosnące lasy. Niemniej jednak przy spalaniu drewnopochodnej biomasy emitowane są inne substancje zanieczyszczające środowisko, jeśli nie zostaną one w odpowiedni sposób odfiltrowane. Istnieje ryzyko, że intensywne kultury gatunków szczególnie szybko rosnących i/lub wysokopłennych gatunków przeznaczonych na produkcję biomasy, może znacznie wpłynąć delikatną równowagę środowiskową w skali regionalnej, ale nawet — jeśli wziąć pod uwagę wyręb dziewiczych lasów pod uprawę biomasy — w skali globalnej.

**3.3.6 Perspektywy przyszłego rozwoju oraz znaczenia.** Jeśli energia pozyskana z biomasy ma skutecznie przyczynić się do osiągnięcia celów polityki UE, niezbędny jest znaczący udział przemysłu we wszystkich podstawowych działaniach badawczych.

**3.3.7 Biopaliwa.** Przedmiotem sporu<sup>(4)</sup> jest obecnie fakt, czy we wszystkich wypadkach z ciekłych biopaliw można uzyskać dodatni bilans mocy czy nawet czysty zysk dla środowiska, kiedy porównuje się energię zainwestowaną na np. nawozy, maszyny rolnicze, przetwarzanie itp. z potencjalnym dodatnim bilansem mocy z wyprodukowanych biopaliw. Z drugiej strony badania zlecone przez Komisję pokazują ogólnie pozytywny bilans, lecz oczywiście rozpatrywany na czysto wynik waha się w zależności od zbioru. Komitet zaleca zatem wyjaśnienie tego zagadnienia np. poprzez przeprowadzenie dalszych badań na ten temat, jako że kwestia zaradzenia wysokiemu poziomowi globalnej zależności od ropy naftowej jest priorytetem na agendzie politycznej. Inne istotne zagadnienie wymagające rozważenia wiąże się z bezpieczeństwem dostaw w UE oraz z powiązanymi aspektami gospodarczymi i handlowymi bardziej intensywnego wykorzystania biopaliw ciekłych.

<sup>(4)</sup> David Pimentel i Ted W. Patzek: „Badania na temat zasobów naturalnych”, tom 14, nr 1, 2005 r.

### 3.4 Słoneczna energia elektryczna (fotowoltaika)

**3.4.1 Wzrost i rozwój w ostatnim czasie** W roku 2003 w UE weszło w użycie dodatkowych 180 MWp instalacji fotowoltaicznych, zwiększając całkowitą moc w Europie do ok. 570 MWp. Ponadto jeszcze większy udział mocy zainstalowanej jest obecnie podłączony do sieci energetycznej; instalacje podłączone do sieci stanowią obecnie 86 % całkowitej mocy w Europie.

**3.4.2 Znaczenie w systemach elektrycznych i następstwa dla sieci.** Najbardziej rozpowszechniony system fotowoltaiczny (PV) do domów i biur w państwach rozwiniętych jest podłączony do sieci. Podłączenie do lokalnej sieci energetycznej pozwala na sprzedaż jakiegokolwiek w ten sposób wyprodukowanej energii przedsiębiorstwom użyteczności publicznej.

W wypadku systemów zupełnie niezależnych niezbędny jest akumulator, do którego system jest podłączony, co pozwala na używanie normalnych urządzeń elektrycznych bez zasilania prądem z sieci. Typowe systemy niezależne od sieci stosowane są w urządzeniach przemysłowych takich jak stacje przekaźnikowe telefonii komórkowej bądź przy elektryfikacji obszarów wiejskich.

**3.4.3 Aspekty gospodarcze, w tym systemy wsparcia.** Stosunkowo jeszcze wysokie koszty inwestycji stanowią obecnie jedną z głównych barier rozwoju rynków PV w krótkim i średnim okresie, choć z biegiem czasu, ze wzrostem wolumenu produkcji oraz z uwagi na wynikające z innowacji stałe postępy w zwiększaniu wydajności, można zaobserwować utrzymujący się trend spadkowy cen tych systemów. Przeciętnie jednak w czasie ostatnich 20 lat cena modułów spadała o ok. 5 % rocznie i szacuje się, iż ceny będą nadal spadać, utrzymując się jednak w wysokości ok. 0,5 euro/kWh. Obecny koszt kapitałowy instalacji typowego systemu fotowoltaicznego kształtuje się między 5 a 8 euro/W, tym samym czyniąc ze słonecznej energii elektrycznej wciąż zdecydowanie najbardziej kosztowną formę energii odnawialnej.

**3.4.4 Dostępność i znaczenie przy bezpieczeństwie dostaw.** Promieniowanie słoneczne dostarcza Ziemi ogromnej ilości energii. Całkowita ilość energii, która dociera ze Słońca na powierzchnię Ziemi w ciągu roku, wynosi ok. 10 000 razy więcej niż roczne globalne zużycie energii. Fotowoltaika może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej we wszystkich przypadkach: przy systemach podłączonych do sieci, systemach niezależnych bądź hybrydowych.

**3.4.5 Oddziaływanie na środowisko.** O ile sama energia słoneczna nie wiąże się z jakąkolwiek emisją zanieczyszczeń lub obawami o bezpieczeństwo środowiska związanymi z tradycyjnymi technologiami wytwarzania energii, to produkcja ogniw fotowoltaicznych wiąże się z zastosowaniem technologii wykorzystujących substancje trujące. Urządzenia instalowane na budynkach ani nie zakłócają piękna krajobrazu, ani nie szkodzą środowisku, inaczej niż ma to niekiedy miejsce w przypadku dużych wolno stojących elektrowni.

**3.4.6 Perspektywy przyszłego rozwoju oraz znaczenia.** Na koniec roku 2003 oczekiwano w Unii Europejskiej osiągnięcia całkowitej mocy w wysokości ok. 520 MWp. W Niemczech pod koniec 2004 r. zainstalowana moc wynosiła 800 MWp, w wyniku wzrostu w 2004 r. o 94 %. Wyznaczony w kampanii na rzecz wykorzystania energii odnawialnej cel 650 MWp został znacznie przekroczony. W roku 2010 w Unii Europejskiej przyszła moc zainstalowana szacowana jest na ok. 1 400 MWp. Prognozy Europejskiego Stowarzyszenia Przemysłu Fotowoltaicznego (EPIA) są dużo bardziej optymistyczne. Scenariusz Komisji Europejskiej dotyczący osiągnięcia mocy o wartości 3 000 MWp do końca roku 2010 jest całkiem możliwy do spełnienia, ale jego sukces zależy przede wszystkim od woli politycznej każdego Państwa Członkowskiego.

### 3.5 Energia cieplna Słońca

#### 3.5.1 Wzrost i rozwój w ostatnim czasie.

Ogromny potencjał energii cieplnej promieni słonecznych stanowi kluczowy czynnik w zapewnieniu zrównoważonego działania sektora systemów ciepłowniczych i chłodzeniowych, obniżając zarówno oddziaływanie na środowisko, jak i import energii. Całkowity potencjał techniczny szacowany jest na 1,4 mld m<sup>2</sup> powierzchni kolektora, co odpowiada rocznemu zyskowi energii cieplnej Słońca o wartości bez mała 700 TWh/rok. Rynek w UE zwiększył się ponad dwukrotnie w porównaniu z rynkiem z połowy lat dziewięćdziesiątych, a jest trzykrotnie większy niż w późnych latach osiemdziesiątych. W latach 1990 — 2001 przeciętny roczny wzrost rynku wyniósł 13,6 %. Od roku 2000 rynek zdecydowanie przekroczył wartość 1 mln m<sup>2</sup> pod względem powierzchni nowo zainstalowanych kolektorów rocznie. Po znacznej recesji w roku 2002, która miała miejsce głównie w Niemczech, w roku 2003 osiągnięto nową wartość szczytową ponad 1,4 mln m<sup>2</sup>. Korzystanie z energii cieplnej Słońca jest jak dotąd rozłożone bardzo nierówno w UE. Podczas gdy w Austrii pokrycie jest wysokie, to postęp w niektórych państwach śródziemnomorskich — mimo iż mają one ku temu świetne warunki klimatyczne — jest ledwo zauważalny, natomiast w innych (np. w Grecji) wykorzystanie energii słonecznej jest bardzo rozpowszechnione, co nie może wynikać z braku gospodarności.

#### 3.5.2 Znaczenie w systemach elektrycznych i następstwa dla sieci.

Energię cieplną można transportować jedynie w miejscach, gdzie istnieją systemy ciepłownicze. Nie ma jak dotąd bezpośredniego wpływu energii cieplnej Słońca na sieć elektryczną. Jeśli chodzi o przekształcanie ciepła emitowanego przez Słońce w energię elektryczną za pomocą systemów heliologicznych (w bateriach słonecznych lub tzw. słonecznych wieżach, gdzie potężne lustra i technologie ogniskowania wykorzystuje się do wytwarzania elektryczności z powietrza rozgrzanego do bardzo wysokiej temperatury), to zakończył się etap badań i rozwoju<sup>(?)</sup> i rozpoczyna etap demonstracji i wprowadzenia na rynek w kilku elektrowniach w Hiszpanii.

(?) [http://europa.eu.int/comm/research/energy/pdf/cst\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/research/energy/pdf/cst_en.pdf).



### 3.5.3 Aspekty gospodarcze, w tym systemy wsparcia.

Energia ciepła Słońca stanowi głównie konkurencję dla konwencjonalnych systemów grzewczych opartych na paliwach kopalnych bądź energii elektrycznej. W porównaniu z nimi charakteryzuje się ona wysokim współczynnikiem kosztów inwestycji (90-99 % kosztów całkowitych) przy raczej niskich kosztach eksploatacyjnych. Całkowity koszt typowego domowego systemu ogrzewania wody dla domu jednorodzinnego waha się w przedziale od 700 do 5 000 euro. Dobrze zaprojektowane systemy wykorzystujące energię ciepłą Słońca wytwarzają/zastępują obecnie ciepło w cenie 3-9 eurocentów/kWh. Biorąc pod uwagę obecne ceny elektryczności, ropy i gazu oraz oczekiwany ich wzrost, dzięki nowoczesnym systemom magazynowania i skutecznej izolacji cieplnej, możliwy jest wysoki poziom dostępności zarówno w zakresie produkcji ciepłej wody, jak i pozyskiwania ciepła.

### 3.5.4 Dostępność i znaczenie przy bezpieczeństwie dostaw

Teoretyczny potencjał energii cieplnej Słońca jest olbrzymi. Niemniej jednak praktyczny potencjał energii cieplnej Słońca jest ograniczony zarówno przez czynniki techniczne, jak i społeczno-gospodarcze. Ponadto w czasie pochmurnych zimowych dni, gdy zapotrzebowanie na ciepło jest największe, energia ta jest najmniej dostępna.

### 3.5.5 Oddziaływanie na środowisko

Systemy wykorzystujące energię ciepłą Słońca nie powodują w trakcie pracy praktycznie żadnego zanieczyszczenia ani emisji. Wpływ na środowisko jest większy w czasie produkcji, montażu, konserwacji oraz demontażu. Chociaż technologia wykorzystująca energię ciepłą Słońca jest ekologiczna, to nie pozostaje ona zupełnie bez żadnego wpływu na środowisko.

### 3.5.6 Perspektywy przyszłego rozwoju oraz znaczenia.

Przy zachowaniu obecnej intensywności środków na wsparcie wykorzystywania energii cieplnej Słońca, można oczekiwać, że obszary UE, na których działają urządzenia wykorzystujące tę energię, będą się zwiększały w tempie niemal 12 % rocznie. Przy założeniu stałych stóp wzrostu, połowa tego wzrostu w wartościach bezwzględnych nastąpi między rokiem 2010 a 2015. Energia heliologiczna szybko zyska na znaczeniu w nasłonecznionych pasach Azji i Afryki, jeśli ceny ropy naftowej będą utrzymywały się na obecnym poziomie (ok. 60\$ za baryłkę).

## 3.6 Energia geotermalna

### 3.6.1 Wzrost i rozwój w ostatnim czasie

#### 3.6.1.1 Elektryczność

Jedynie pięć państw europejskich dysponuje zasobami naturalnymi niezbędnymi do wytwarzania elektryczności z energii

geotermalnej z rozsądną wydajnością. Na koniec roku 2003 moc zainstalowana energii geotermalnej w Unii Europejskiej z przeznaczeniem na wytwarzanie energii elektrycznej wyniosła 820 MWe. Ponad 96 % (790 MWe) mocy zainstalowanej znajduje się we Włoszech.

#### 3.6.1.2 Ciepło

Produkcja ciepła z energii geotermalnej może nastąpić na dwa różne sposoby. Pierwszy polega na bezpośrednim wykorzystaniu warstw wodonośnych, których temperatura zawiera się między 30 a 150°C (tzw. zastosowania nisko- i średniotemperaturowe). Drugi sposób wytwarzania ciepła wykorzystuje geotermalne pompy ciepła. Łączna moc zainstalowana dla sektora energii geotermalnej o zastosowaniach niskotemperaturowych szacowana była w Unii Europejskiej na 1 130 MWth, co oznacza wzrost wynoszący 7,5 % w stosunku do roku 2002.

**3.6.2 Znaczenie w systemach elektrycznych i następstwa dla sieci.** Jak dotąd energia elektryczna pozyskana z energii geotermalnej może przyczynić się do produkcji elektryczności jedynie na obszarach, gdzie istnieje potencjał geotermalny.

**3.6.3 Aspekty gospodarcze, w tym systemy wsparcia.** Wykorzystywanie energii geotermalnej uważane jest za inwestycję o wysokim ryzyku. W przypadku inwestycji w elektrownię wytwarzającą energię elektryczną poziom inwestycji na poszczególnych etapach może w dużym stopniu zależeć od warunków w konkretnym miejsku.

Koszty inwestycyjne i operacyjne produkcji ciepła wahają się znacznie w zależności od państwa i sposobu zastosowania, jak również w zależności od charakterystyki zasobu (lokalne warunki geologiczne), lokalnego zapotrzebowania na ciepło oraz struktury zużycia ciepła (takich jak systemy ciepłownicze lub indywidualne bądź kolektywne systemy geotermalnych pomp ciepła). Reprezentatywne koszty w państwach europejskich mieszczą się następujących przedziałach:

— dla kosztów inwestycji — 0,2 — 1,2 mln euro/MW

— dla kosztów produkcji — 5 — 45 euro/MW

**3.6.4 Dostępność i znaczenie przy bezpieczeństwie dostaw.** Energia geotermalna Ziemi jest ogromna, jednak bez głębokich odwiertów (technologia, koszty) można wykorzystać jedynie jej drobny ułamek. Jak dotąd wykorzystanie tej energii było ograniczone głównie do obszarów anomalii geotermicznych, na których warunki geologiczne pozwalają nośnikom na transfer ciepła z głębokich gorących stref na powierzchnię. System HDR (Hot Dry Rock — gorące suche skały) lub inne technologie głębokich odwiertów (3-5 km) (patrz 3.6.6), które są obecnie badane, powinny w najbliższym dziesięcioleciu otworzyć nowe horyzonty w zakresie produkcji energii elektrycznej.

**3.6.5 Oddziaływanie na środowisko.** Zwiększenie wykorzystania energii geotermalnej w porównaniu z rozwojem paliw kopalnych może mieć ogromny i pozytywny wpływ netto na środowisko. Problemy środowiskowe powstają na etapie działania elektrowni geotermalnych. Nośniki ciepła geotermalnego (para bądź gorąca woda) zwykle zawierają takie gazy jak dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>), siarkowodór (H<sub>2</sub>S), amoniak (NH<sub>3</sub>), metan (CH<sub>4</sub>) oraz śladowe ilości innych gazów, jak również rozpuszczone substancje, których stężenie zwykle rośnie wraz z temperaturą. Chlorek sodu (NaCl), bor (B), arsen (As) oraz rtęć (Hg) stanowią przykładowo źródło zanieczyszczenia w przypadku ich uwolnienia do środowiska. Hermeticznym zamkniętym współosiowym ciepłowodami utrudniają przedostawanie się tych substancji na powierzchnię.

#### 3.6.6 Perspektywy przyszłego rozwoju oraz znaczenia.

Po pierwsze energia elektryczna: wysiłki poczynione szczególnie w Austrii powinny zwiększyć łączną moc w Europie do ok. 1 GWe. W celu dostarczenia energii nadającej się do wykorzystania technicznego szczególnie w produkcji elektryczności, zbiorniki geotermalne winny być położone na wystarczająco dużej głębokości. Ponieważ głębokość, na której znajdują się te zbiorniki, wynosi minimum 2,5 km, a najlepiej, gdy jest to przynajmniej 4-5 km, niezbędne jest wykonanie kosztownych głębokich odwiertów.

Drugi cel wspólnotowy dotyczy produkcji ciepła. Prognozy są oparte na przeciętnym wzroście wynoszącym 50 MWth rocznie. Wszystkie te starania powinny pozwolić sektorowi na osiągnięcie 8 200 MWth, co znacznie przewyższa docelowe 5 000 MWth. Pompy grzewcze położone na niewielkiej głębokości, często zaliczane do „energii geotermalnej”, można jednak z powodzeniem wykorzystać w efektywnych systemach niskotemperaturowych, np. do ogrzewania budynków, itd.

Strategia ta powinna także kłaść odpowiedni nacisk na niezbędne przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe (B+R) służące rozwojowi geotermii, dopóki z uwagi na zmieniający się rynek energetyczny możliwa nie stanie się dokładniejsza ocena i oszacowanie kosztów długoterminowych i rzeczywistego potencjału tych technologii.

#### 4. Perspektywy dotyczące przyszłej roli odnawialnych źródeł energii do roku 2030 — 2040

4.1 Komisja Europejska opracowała scenariusze dotyczące energetyki aż do roku 2030. Według dokumentu Komisji „Europejskie trendy w energetyce i transporcie do roku 2030”<sup>(6)</sup> udział odnawialnych źródeł energii, w tym energii wiatru, wody, biomasy i innych form, do roku 2030 wyniesie,

<sup>(6)</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu, styczeń 2003 r.

zgodnie ze scenariuszem podstawowym, ok. 8,6 % zużycia energii pierwotnej i 17 % wytworzonej elektryczności. Scenariusz ten nie uwzględnia oddziaływań podjętej na początku tego stulecia polityki UE w zakresie odnawialnych źródeł energii.

4.2 Międzynarodowa Agencja Energetyki (IEA) przewiduje, że do roku 2030 światowe zapotrzebowanie na energię elektryczną ulegnie podwojeniu, głównie za sprawą krajów rozwijających się. Do roku 2030 na całym świecie odnawialne źródła energii zwiększą swój udział z 2 % do 6 %. W państwach OECD udział źródeł odnawialnych zwiększy się z 6,4 % w roku 2000 do 8 % do roku 2030.

4.3 IEA opracowała również scenariusze dotyczące produkcji elektryczności z odnawialnych źródeł energii i przewiduje, że pod względem wykorzystania źródeł odnawialnych Europa będzie liderem w świecie uprzemysłowionym. Według „scenariusza referencyjnego”, udział elektryczności ze źródeł odnawialnych w europejskich państwach OECD wyniósłby ok. 20 % do roku 2030. Pod warunkiem zastosowania w Europie pełnego wachlarza rozpatrywanych obecnie narzędzi politycznych udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych mógłby do roku 2030 zbliżyć się do 33 % („scenariusz alternatywny”). Wymagałoby to bez wątpienia pełnego zastosowania całego szeregu środków wsparcia.

4.4 Europejskie stowarzyszenie sektora energetycznego EURELECTRIC przedstawia scenariusze, według których udział źródeł odnawialnych, w tym energii wodnej, miałby się zwiększyć z ok. 16 % w roku 2000 (dla UE 15) do 22,5 % w roku 2020 (dla UE 25), włączając Norwegię i Szwajcarię.

4.5 Europejska Rada Energii Odnawialnej (EREC) opublikowała ostatnio własny scenariusz, według którego do roku 2040 źródła odnawialne miałyby osiągnąć 50-procentowy udział w światowym zużyciu energii pierwotnej. EREC przewiduje także, że do 2040 roku 80 % światowej produkcji energii elektrycznej będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych.

4.6 Światowa Rada Energetyczna (WEC) szacuje, że w krótkim terminie źródła odnawialne będą miały marginalne znaczenie na świecie, lecz ich znaczenie zwiększy się w długim terminie. WEC nie popiera jakichkolwiek przymusowych celów dotyczących źródeł odnawialnych.

4.7 Podsumowując powyższe scenariusze, można wysnuć wniosek, iż różne instytucje przewidują zwykle raczej stopniową zmianę w strukturze zużycia paliw, ze znaczącym wyjątkiem Europejskiej Rady Energii Odnawialnej, która przedstawia dość rewolucyjną wizję przyszłości.

4.8 Parlament Europejski głosował (na posiedzeniu plenarnym we wrześniu) nad raportem o energiach odnawialnych, w którym proponowano, aby w UE do roku 2020 udział odnawialnych źródeł energii wyniósł docelowo 20 %.

4.9 Komisja jeszcze przed końcem 2005 r. opublikuje komunikat na temat realizacji dyrektywy w sprawie wytwarzania elektryczności z odnawialnych źródeł energii. Komunikat będzie zawierał ocenę, w jakim stopniu można osiągnąć cele wytyczone na rok 2010, oraz ewentualne propozycje dalszych działań, zwłaszcza w zakresie harmonizacji systemów wsparcia w Państwach Członkowskich.

## 5. Wnioski

5.1 Wcześniejsze rozdziały pokazały, iż odnawialne źródła energii odgrywają ważną rolę w kombinacji źródeł energii w Europie i dysponują znacznym potencjałem, by zwiększyć swój udział zarówno w łącznym zużyciu, jak i w produkcji energii w Europie. Wiele form energii odnawialnej szczególnie nadaje się do lokalnych rozwiązań na małą skalę.

5.2 Żadna forma energii ani żaden sektor energetyczny nie są same w stanie zaspokoić całkowitego popytu w poszerzonej Unii Europejskiej i rosnącego zapotrzebowania na całym świecie. UE wymaga zrównoważonej kombinacji źródeł energii, która odpowiada celom strategii równowagi. Źródła odnawialne dysponują potencjałem, by stanowić znaczący składnik przyszłej kombinacji energetycznej, jednak aby osiągnąć przewidywany również przez Komisję Europejską i Parlament potencjał, trzeba rozwiązać jeszcze wiele problemów. EKES opracowuje obecnie oddzielną opinię w sprawie kombinacji źródeł energii.

5.3 Duża część rozwoju europejskich OZE opiera się na przerywanej produkcji energii z takich źródeł, jak siła wiatru i kolektory fotowoltaiczne, które raczej uzupełniają niż zastępują moce energetyczne i zapotrzebowanie na energię. Niesie ona także ze sobą realne problemy dotyczące rozbudowy sieci, jak i operacyjnych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Choć nie ma jeszcze ogólnego porozumienia w sprawie potencjalnego stopnia, w jakim systemy energetyczne mogą objąć źródła nieciągłe, to często podaje się wartość graniczną 15-20 % całkowitej wytwarzanej energii elektrycznej. Jedynie dodatkowe technologie magazynowania (np. wodór) umożliwiłyby przekroczenie tego limitu.

5.4 Rozwiązanie problemu uzależnienia od ropy naftowej na całym świecie jest jednym z politycznych priorytetów. Dlatego Komitet zaleca dokładniejsze zbadanie kwestii pozyskiwania i wykorzystania netto energii z płynnych biopaliw pochodzących z różnych roślin pod względem wpływu na środowisko. Większą uwagę należy także poświęcić bezpieczeństwu dostaw UE i związanemu z tym szerszemu wykorzystaniu płynnych biopaliw, a zwłaszcza aspektom ekonomicznym i handlowym.

5.5 Aby w pełni wykorzystać potencjał OZE, konieczny jest dalszy rozwój technologiczny. Jednak pozyskiwanie ciepła lub chłodu ze środowiska za pomocą **pomp ciepłych** — technologii o ogromnym potencjale — niemal się nie dostrzega w polityce unijnej w zakresie energii odnawialnych. Zadziwiające jest również, że w rozwoju OZE niewiele uwagi poświęca się kolektorom heliologicznym podgrzewającym wodę. To także jest technologia, która znacznie lepiej odpowiada uwarunkowaniom rynkowym wielu części Europy. Właśnie w dziedzinie ciepłownictwa EKES dostrzega możliwości do wykorzystania w gospodarce już dzisiaj potencjał zastąpienia kopalnych źródeł energii źródłami odnawialnymi

5.6 Odnawialne źródła energii wymagają wsparcia gospodarczego, gdyż wiele technologii OZE obecnie nie jest jeszcze w stanie konkurować na rynku. Jednak sytuacja zmienia się wskutek zmian na światowych rynkach energetycznych, zwłaszcza wobec wzrostu cen i kurczących się zasobów oraz niepewności dostaw ropy naftowej. Za OZE coraz bardziej przemawiają ich potencjał innowacyjny oraz — po udanym wprowadzeniu na rynek — nowe możliwości dla gospodarki i tworzenie miejsc pracy. UE, jako lider w dziedzinie technologii OZE, może przyczynić się do tego, aby przedsiębiorstwa tego sektora osiągnęły światowy sukces.

5.7 Wprawdzie wspieranie OZE jest z jednej strony szansą dla nowych przedsiębiorstw i określonych zawodów, jednak przy złym zarządzaniu może stanowić obciążenie dla dużej części gospodarki, zwłaszcza dla użytkowników i sektorów energochłonnych. Środki polityczne powodujące stały wzrost cen energii mogą być szkodliwe w sytuacji, gdy wszelkie wysiłki skierowane są na realizację strategii lizbońskiej, czyli na konkurencyjność, wzrost gospodarczy i pełne zatrudnienie w Europie, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady zrównoważonego rozwoju. Jeśli wysokie ceny ropy naftowej są ciosem dla całej gospodarki na świecie, to zawyżone ceny prądu mogą szczególnie zaszkodzić 25 państwom UE.

5.8 Niektóre istniejące krajowe systemy wsparcia bywają bardzo kosztowne, co zagraża interesom konsumentów, jak również konkurencyjności przemysłu europejskiego. Systemy wsparcia i koszty sieci, przyjmując, że cele UE zostaną faktycznie osiągnięte do roku 2010, prowadzą do wzrostu hurtowych cen energii elektrycznej w wysokości 13 % lub nawet 25 %, jeśli w celu osiągnięcia tych celów przyjęto by w całej Europie poziomy wsparcia stosowane już w Niemczech. Przy uwzględnieniu szacowanych kosztów sieci oraz regulacji wartość ta wzrasta do 34 %. Odpowiadające tym wartościom koszty za tonę unikniętego w ten sposób CO<sub>2</sub> szacuje się odpowiednio na 88, 109 i 150 euro.

5.9 Mechaniczne wsparcia muszą być dobrze przemyślane i zorganizowane. Powinny być skuteczne i ekonomiczne, czyli powinny zapewniać uzyskanie oczekiwanego celu przy jak najmniejszym nakładzie kosztów. Pewne formy OZE, których ceny osiągnęły już niemal poziom rynkowy, nie potrzebują

praktycznie żadnego wsparcia, podczas gdy inne nadal wymagają nakładów na badania i rozwój. W przypadku biomasy uwzględnić trzeba nie subwencjonowane wykorzystanie gatunków roślin użytkowych z ograniczonych upraw. Ogólny wzrost cen dotychczasowych nośników energii (przede wszystkim paliw) jest okazją do ponownej oceny potrzebnego wsparcia i jego poziomu. Szczególne znaczenie mają efekty systemu handlu emisjami w UE, który już zaowocował wzrostem cen prądu. Podjęte środki nie powinny się nakładać i ani powielać.

5.10 Choć programy wsparcia są niezbędne dla dojrzenia i wchodzenia na rynek nowych technologii, jednak nie można ich bez końca utrzymywać. Trzeba starannie rozważyć wpływ na zatrudnienie, aby nie tworzyć miejsc pracy tam, gdzie zostaną one zlikwidowane po tym, jak pomoc się skończy.

5.11 Dyrektywa UE w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pozostawia organizację takiego wsparcia Państwom Członkowskim, co doprowadziło do niespójnej mozaiki mechanizmów wsparcia, w niektórych przypadkach zniekształcającej rynek. Skutkiem tego jest utrata synergii, a w niektórych obszarach UE brak bodźców

i impulsów rynkowych oraz niepotrzebnie wysokie koszty w innych. Większości z tych problemów można i należy unikać poprzez wspólne podejście europejskie. EKES już zajmował się tym problemem w swojej opinii w sprawie dyrektywy dotyczącej wspierania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (patrz przypis 1). Wprawdzie na szczeblu europejskim nie ma jeszcze idealnego wspólnego rozwiązania, ale wśród Państw Członkowskich w zakresie systemów wsparcia widoczna jest tendencja do udzielania zielonych certyfikatów. Po zebraniu wspólnych doświadczeń konieczne będzie dokładniejsze zanalizowanie tych kwestii.

5.12 Po „fazie pionierskiej” bezwzględnie należy przeanalizować politykę unijną w zakresie OZE. Trzeba przy tym należycie uwzględnić rozwój światowych rynków energetycznych z wysokimi i fluktuującymi cenami, oddziaływanie działań i strategii unijnych, zwłaszcza handlu emisjami, oraz cele strategii lizbońskiej. Nacisk powinno się położyć na zapewnienie stałego, długoterminowego rozwoju, tak aby UE skoncentrowała się na badaniach, rozwoju i postępie technologicznym.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga: kredyt hipoteczny w UE”

COM(2005) 327 końcowy

(2006/C 65/21)

Dnia 19 lipca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga: kredyt hipoteczny w UE”

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 11 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Umberto BURANI**.

Na 422. sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r. ) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 97 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się, następującą opinię:

### 1. Synteza przyjętego stanowiska

1.1 Zielona księga nt. hipotecznych kredytów mieszkaniowych w UE wpisuje się w ramy polityki integracji usług finansowych na szczeblu europejskim. Omawiana zielona księga jest obecnie rozpatrywana przez zainteresowane sektory.

1.2 Komitet, popierając cele proponowane przez Komisję, uważa, że pełna integracja będzie trudna do osiągnięcia w krótkim okresie czasu. Należy pamiętać, że rynki kredytów

hipotecznych w UE różnią się w dużym stopniu między sobą i każdy z nich posiada własne cechy.

1.3 W zielonej księdze Komisja stawia szereg pytań, na które Komitet stara się odpowiedzieć. Pierwsza seria pytań dotyczy ochrony konsumentów. W tej kwestii EKES wnioskuje, by kodeksy postępowania były sporządzane przez stowarzyszenia europejskich instytucji finansowych w konsultacji ze stowarzyszeniami konsumentów, sprawdzane przez krajowego rzecznika praw obywatelskich i zarejestrowane przez sądy lub

izby handlowe. Proponuje także obowiązek przekazywania zrozumiałych i przejrzystych informacji (w tym informacji przez zawarciem umowy), który dotyczyłby także, być może nawet bardziej rygorystycznie, pośredników kredytowych. W kwestii przedterminowej spłaty, EKES uważa, że kalkulacja powinna opierać się na matematyce finansowej, uwzględniającej również faktyczny ciężar ponoszony przez kredytodawcę. W odniesieniu do pytania, czy powinien istnieć europejski standard obejmujący zarówno metodę kalkulacji jak i składniki kosztów, EKES utrzymuje, że najniższy wspólny mianownik powinien obejmować koszt przygotowania dokumentacji kredytowej, koszt ustanowienia hipoteki, możliwe do ustalenia w oczywisty sposób koszty administracyjne oraz koszty ubezpieczenia. Jednakże wskazuje, że propozycja ujednoczenia umów o kredyt hipoteczny nie może być przeszkodą dla oferowania nowych produktów, gdyż oznaczałoby to hamulec dla innowacji. EKES popiera stworzenie struktur mediacyjnych, ale nie struktur arbitrażu, gdyż te ostatnie nie wchodzą w zakres ochrony konsumentów.

1.4 Druga seria pytań dotyczy kwestii prawnych. EKES ogranicza się tutaj do kilku uwag. Po pierwsze wskazuje, że zasada dotycząca jurysdykcji kraju zamieszkania konsumenta znacznie ogranicza ofertę kredytową, ponadto wskazuje na potrzebę ustalenia w jasny sposób języka używanego w umowie, kontaktach i dla celów korespondencji.

1.5 Trzecia grupa pytań dotyczy zabezpieczenia hipotecznego. EKES wyraża pogląd, że Komisja powinna dalej promować współpracę między właścicielami nieruchomości a kontrolerami rejestrów gruntów (także sporządzając sprawozdanie roczne z osiągniętych rezultatów). Ogólnie EKES uważa, że koncepcja „eurohipoteki” zasługuje na dalsze rozwinięcie.

1.6 Ostatnie pytanie dotyczy finansowania kredytów hipotecznych. W tej kwestii EKES zgadza się z koncepcją ogólnoeuropejskiego systemu finansowania zaproponowanego przez Komisję, jednak myśli, że taki cel można osiągnąć tylko w dłuższej perspektywie i zamierza sprecyzować swoje stanowisko w tej sprawie w późniejszym czasie.

## 2. Uzasadnienie

2.1 W ramach swojej polityki integracji usług finansowych, Komisja podejmuje kwestię hipotecznych kredytów mieszkaniowych w UE, proponując przejście do konkretnych działań regulacyjnych w przypadku, gdy bieżące analizy i kontakty wskażą, że takie działania doprowadziłyby do stworzenia zintegrowanego rynku o zwiększonej „wydajności i konkurencyjności dla dobra ogółu”. Omawiana tutaj zielona księga została opracowana w oparciu o analizę („Integracja rynków kredytów hipotecznych”) przygotowaną dla Komisji przez zespół *Forum Group on Mortgage Credit* (FGMC), choć niekoniecznie we wszystkich punktach trzyma się ściśle jej treści.

2.2 Oczekuje się, że uwagi zainteresowanych sektorów dotyczące zielonej księgi zostaną przesłane do końca listopada 2005 r., po czym w grudniu zaplanowane jest zorganizowanie przesłuchania. Komisja oceni wtedy jakie działania, i czy w ogóle jakiegokolwiek, będą konieczne z jej strony.

## 3. Zielona księga (ZK): uwagi Komitetu

### 3.1 Ocena potrzeby podjęcia działań przez Komisję (pkt I ZK)

3.1.1 Komisja podkreśla, że rynki kredytów hipotecznych zaliczają się **do najbardziej złożonych rynków finansowych**, zarówno ze względu na liczbę zaangażowanych podmiotów jak i różnorodność form technicznych, jakie mogą przyjmować. Istnieje także *bezpośredni związek między rynkiem kredytów hipotecznych a sytuacją makroekonomiczną* w tym sensie, że jakkolwiek zmiana cykli gospodarczych i stóp procentowych wpływa na kwotę udzielonych kredytów hipotecznych i tendencję ich rozwoju. Praktycznie rzecz biorąc, na wzrost wielkości kredytów w Unii Europejskiej miały wpływ czynniki makroekonomiczne (obniżenie stóp procentowych i szybki wzrost cen nieruchomości w wielu krajach), jak również czynniki strukturalne (rosnąca liberalizacja i integracja rynków finansowych).

3.1.2 Niezależnie od tych wspólnych tendencji, **ryniki kredytów hipotecznych w UE nadal są głęboko zróżnicowane**: każdy z tych rynków charakteryzuje swoje dla nich cechy pod względem produktów, profilu kredytodawców, struktur dystrybucyjnych, okresów kredytowania, podatków od nieruchomości i mechanizmów refinansowania. Rozbieżności te są wynikiem różnych podejść przyjętych przez Państwa Członkowskie w zakresie regulacji prawnych, jak również czynników historycznych, gospodarczych i społecznych. Czynniki te posiadają czasami cechy, których nie da się łatwo sprowadzić do wspólnego mianownika. Sytuacja ta jeszcze bardziej się komplikuje ze względu na interwencje rządów w zakresie budownictwa mieszkaniowego, systemy podatkowe, zasady ostrożnościowe, poziom konkurencji oraz ryzyka niewypłacalności, które odbiegają od siebie w poszczególnych krajach.

3.1.3 Mając na uwadze tę sytuację, nie jest żadnym zaskoczeniem, że rynki nie są bardzo zintegrowane, niemniej konieczne jest uwzględnienie faktu, że **transgraniczna sprzedaż nieruchomości stanowi zaledwie 1% całego rynku** budownictwa mieszkaniowego. Komisja zajmuje stanowisko, zgodnie z którym teoretycznie korzyści z integracji polegałyby na obniżeniu kosztów kredytów hipotecznych, zwiększeniu gwarantowanej prawem ochrony konsumenta oraz liczby potencjalnych korzystających z takich kredytów, dzięki objęciu obsługą kredytową tych osób, które posiadają niski lub niekompletny profil kredytowy.

3.1.4 Komitet zgadza się z celami zaproponowanymi przez Komisję, jednakże uważa, że liczba i charakter różnic rysujących się pomiędzy poszczególnymi rynkami wymienionymi przez Komisję (i inne różnice, które zostaną wspomniane w tym dokumencie) pozwala zakładać, że *w krótkim okresie czasu całkowita integracja będzie trudna do osiągnięcia*. Na razie konieczne będzie podjęcie działań w tych sektorach, w których harmonizacja nie sprawia nadmiernych trudności, za każdym razem zadając sobie pytanie, czy gra jest warta świeczki, i bez kierowania się ambicją, żeby dyktować zasady, lub je zmieniać jedynie dla satysfakcji zastosowania się do nakazów programowych bądź ideologicznych.

3.1.5 Należy pamiętać o jednej rzeczy. Jak już wspomniano powyżej, transgraniczne transakcje zakupu nieruchomości stanowią zaledwie 1% rynku i dotyczą prawie wyłącznie domów wakacyjnych i nieruchomości w regionach przygranicznych. Zatem nie wydaje się prawdopodobne, aby ten niewielki segment rynku stanowił główny cel Komisji, ale raczej jest to **cel strategiczny**, o którym mowa w pkt. 3.1.3 powyżej. Innymi słowy Komisja planuje integrację jako taką celem umożliwienia każdemu obywatelowi Unii nabywanie nieruchomości w jego własnym państwie lub w innym, korzystając z usług pośrednika finansowego w jego własnym państwie, kraju, gdzie znajduje się taka nieruchomość lub w kraju trzecim.

### 3.2 Ochrona konsumentów (pkt II ZK)

3.2.1 W zakresie **informacji**, Komisja zadaje cztery pytania. W odniesieniu do pierwszego z nich, dotyczącego **kodeksów postępowania** (<sup>1</sup>), EKES zaznacza, że są one z definicji dobrowolne; problem powstaje co do ich treści, która powinna być opracowana przez związki europejskich instytucji finansowych w konsultacji ze stowarzyszeniami konsumenckimi, tak by albo bezpośrednio zawierała mechanizmy sankcji, albo była sprawdzana przez krajowego rzecznika praw obywatelskich, a same kodeksy podlegały rejestracji przez sądy lub izby handlowe. Kodeksy takie powinny być podpisane przez wszystkich stowarzyszonych w danej kategorii branżowej, a umowy i dokumenty informacyjne powinny w wyraźny sposób wskazywać, że usługodawca podpisał kodeks postępowania.

3.2.2 Drugie pytanie dotyczy **zakresu udzielanej informacji**, co jest zasadniczym elementem. Wszystkie aspekty umowy — prawne, finansowe i księgowo — muszą być przejrzyste dla konsumenta, ale nieproste jest znalezienie zadowalającego kompromisu pomiędzy przejrzystością, precyzją a łatwością zrozumienia. Konieczność wyjaśnienia *terminów technicznych* wydłuża tekst i niekoniecznie zwiększa jego przejrzystość. W informacji powinno się również zawrzeć *analizę przypadków niewykonania zobowiązań umownych oraz konsekwencje takiego braku wykonania*. EKES sugeruje, aby w kodeksach postępowania znalazły się informacje nt. najczęstszych aspektów w formie standardowego tekstu.

3.2.3 Trzecie pytanie: powyższe uwagi także stosują się, przynajmniej po części, do **informacji udzielanej przed zawarciem umowy**. Taka informacja mogłaby pozwolić na porównanie z innymi ofertami, a zatem przyczynić się do podjęcia *uzasadnionego wyboru* z perspektywy danego kraju, jednak na obecnym etapie jest raczej mało prawdopodobne, aby przy dokonywaniu porównań pomocne były kredyty oferowane przez inne państwa. W odniesieniu to tego zagadnienia warto wspomnieć także o inicjatywie europejskiej, promowanej przez federacje branżowe, które przyjęły tzw. europejski arkusz informacyjny (*European Information Sheet*), opracowany z pomocą stowarzyszeń konsumenckich. Mimo że inicjatywa ta została poparta przez większość instytucji finansowych, wydawałoby się, jak sądzą niektórzy, że w niektórych krajach jest ona realizowana w praktyce bez większego przekonania. Komisja aktualnie bada tę sprawę i mogłaby w razie konieczności przyjąć środki przymusu, które mogłyby zakładać, że wspomniana umowa uzyskiwałaby status przepisów.

3.2.4 Czwarte pytanie: nie ma wątpliwości, że postanowienie dotyczące informowania musi być stosowane, nawet bardziej rygorystycznie, do **pośredników kredytowych** (brokerów i innych).

3.2.5 W zakresie **doradztwa dla kredytobiorców**, Komisja stawia dwa pytania. Pierwsze z nich było długo przedmiotem dyskusji: czy powinien istnieć *obowiązek* wobec kredytodawcy świadczenia doradztwa co do najlepszej formy kredytu, czasu kredytowania, ceny itd.? Komisja wskazuje, że *doradztwo pisemne* — wnioskowane przez konsumentów — naraża kredytodawcę na ryzyko prawne i roszczenia odszkodowawcze. Mało prawdopodobne jest, aby kredytodawca był gotów wziąć na siebie taki obowiązek, przede wszystkim wobec faktu, że miałby on trudności z *późniejszym* wykazaniem, że nie miał on do swojej dyspozycji *wszystkich* koniecznych czynników lub że uwzględnił możliwe ewentualności w przyszłości. Wprowadzenie obowiązku doradztwa znacznie ograniczyłoby ofertę kredytową, a zatem nie jest ono wskazane. Jednakże nie można wykluczyć, że pod naciskiem konkurencji niektórzy kredytodawcy lub pośrednicy mogą zdecydować się na świadczenie takiej usługi, nieodpłatnie lub za opłatą.

3.2.6 Co się tyczy drugiego pytania, a mianowicie **odpowiedzialności za wszelkie formy doradztwa lub wszelkie informacje** udzielone na piśmie, czy to dobrowolnie czy obowiązkowo, konieczne jest **dokonanie rozróżnienia pomiędzy doradztwem a informacją**. W przypadku doradztwa, odpowiedź na to pytanie znajduje się w drugiej części poprzedniego punktu. Z drugiej strony, jakkolwiek informacja niepoprawna lub zatajona — czy to umyślnie czy przez zaniedbanie — implikuje *odpowiedzialność kredytobiorcy*. Niemniej zakres informacji musi być jasno zrozumiany. Nie może ona ograniczać się do przedstawienia aspektów technicznych, ale musi — lub powinna — zagwarantować, że konsument ma do swojej dyspozycji jakikolwiek inny element użyteczny przy dokonywaniu niezależnego, przemyślanego, ostatecznego wyboru. Kodeks postępowania, lub w razie konieczności kodeks cywilny, powinien zawierać wskazówki co do rozwiązywania jakichkolwiek sporów.

3.2.7 W odniesieniu do **przedterminowej spłaty**, Komisja zadaje trzy pytania. Z pierwszym z nich powraca na nowo od dawna dyskutowana kwestia: czy przedterminowa spłata powinna być *wynikającym z przepisów prawem* konsumenta czy też wyborem dla obu stron? Ogólnie rzecz biorąc o spłacie przedterminową wnioskuje konsument w przypadku niekorzystnych dla niego zmian oprocentowania, w odniesieniu do kredytów o stałym i zmiennym oprocentowaniu, takich jak zmiany stóp procentowych spowodowane w przeszłości inflacją w niektórych krajach. W każdym razie o przedterminową spłatę *zawsze* wnioskuje konsument, a kredytodawca bardzo rzadko jej odmawia, niezależnie od tego, czy jest ona przewidziana umową. Kwestia nie polega raczej na tym, czy spłata przedterminowa jest możliwa, czy też nie, ale wiąże się z kolejnym pytaniem.

3.2.8 **Jak powinno obliczać się opłaty za przedterminową spłatę?** Sposoby finansowania kredytów hipotecznych różnią się w zależności od kraju, ale ogólna zasada jest taka, że kredytodawca uzyskuje fundusze poprzez emisję *obligacji* (*bonds*) zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości, które sprzedaje na pierwotnym lub wtórnym rynku. Techniki I produkty, obejmujące całkowicie nowy instrument — *equity release* — różnią się znacznie w zależności od okresu kredytowania, czy to w przypadku stałego czy zmiennego oprocentowania, spłat, technik i procedur rynkowych. Przedterminowa spłata wiąże się, obok korzyści dla konsumenta, z obciążeniem

(<sup>1</sup>) Dz.U. C 221 z 8.9.2005.

dla kredytodawcy, który musi — mówiąc w dużym przybliżeniu i w uproszczony sposób — ponownie wykorzystać otrzymaną z wyprzedzeniem sumę celem wykupu obligacji, które zostały pozbawione gwarancji. Matematyka finansowa dysponuje wzorami na obliczenie obciążenia dla kredytodawcy, które to obciążenie jest różne w zależności od okresu pozostającego do dnia wymagalności, kształtowania się stóp procentowych i sytuacji rynkowej. EKES uważa, że jedną z odpowiedzi na to pytanie byłoby zastosowanie zasady sprawiedliwości: obok korzyści dla konsumenta konieczne jest obliczenie faktycznego obciążenia dla kredytodawcy w wyniku przedterminowej spłaty.

3.2.9 Zasady obliczania powinny znaleźć się w kodeksie postępowania lub, co byłoby lepszym rozwiązaniem, w każdej pojedynczej umowie. Jedynymi możliwymi, standardowymi zasadami w tym względzie są zasady matematyki finansowej. Nie jest szczególnie trudne obliczenie korzyści i strat na podstawie okresu, jaki upłynął i okresu pozostającego do daty wymagalności kredytu, przyjętej stopy oprocentowania i obecnych stawek. Wynik, oparty o zasady czystej matematyki finansowej, należy uzupełnić poprzez obliczenie zysków lub strat dla instytucji finansowej wynikających, w danym okresie, z ponownego zainwestowania uzyskanych z góry płynnych środków. We wszystkich przypadkach należałoby wykluczyć płacone kar.

3.2.10 Na trzecie pytanie, a mianowicie **w jaki sposób należy informować konsumenta o możliwości spłaty przedterminowej**, odpowiedź już została udzielona w ostatniej części poprzedniego punktu: nie ma powodu, dla którego możliwość przedterminowej spłaty nie powinna być zawarta we wcześniejszej lub bieżącej informacji, lub nawet lepiej, także w umowie.

3.2.11 Cztery pytania odnoszą się do **rocznej stopy procentowej (APR)**. Pierwsze z nich dotyczy pytania już w pełni omówionego na wstępnym etapie, które doprowadziły do przyjęcia odnośnej dyrektywy, a mianowicie **czy celem rzeczywistej rocznej stopy procentowej (APR) jest informowanie, czy też dokonywanie porównań, a może służyć ona obydwu celom**. Fakt, że po kilku latach Komisja ponownie zadaje takie pytanie wydaje się wskazywać na wątpliwości, jakie nadal istnieją w tym przedmiocie. Przyjęty wzór obliczania APR odpowiada precyzyjnej logice matematyczno-ekonomicznej i miał w zamysle prawodawcy spełniać także kryteria informowania, przejrzystości i możliwości dokonywania porównań. W praktyce jednak konsument, który nie jest ekspertem w matematyce finansowej, nie jest w stanie zrobić nic ponad przyjęcie do wiadomości podanej mu liczby. Zatem wymogi dotyczące informacji i przejrzystości przestrzegane są jedynie dla zadośćuczynienia formalności. W odniesieniu do porównań z innymi ofertami, są one możliwe, pod warunkiem że różne podmioty oferują **dokładnie ten sam produkt i stosują one te same metody kalkulacji oraz że zostały wyszczególnione dane wykorzystane w obliczeniach**.

3.2.12 Drugie pytanie — **czy należy normalizować na poziomie UE zarówno metodę obliczania jak i składniki kosztu** — powinno niewątpliwie uzyskać odpowiedź twierdzącą co do zasady. W praktyce natomiast nie będzie możliwe określenie takiego standardu do chwili ujednoczenia systemów, wprowadzenia dokładnie porównywalnych produktów i standardowych procedur administracyjnych: jest to cel, który nie będzie łatwo osiągnąć w krótkim okresie czasu.

3.2.13 Co się tyczy trzeciego pytania — **jakie składniki kosztu powinna uwzględniać taka unijna norma** — EKES wyraża opinię, że najniższy wspólny mianownik powinien obejmować *koszt przygotowania dokumentacji kredytowej, koszt ustanowienia hipoteki, możliwe do ustalenia w oczywisty sposób koszty administracyjne oraz koszty ubezpieczenia*. Ta orientacyjna informacja powinna wystarczyć klientowi do dokonania porównania różnych ofert. Każdy kredytodawca winien jednakże wyraźnie ostrzec konsumentów przed zbyt łatwym wyborem w oparciu tylko o APR obliczonej w powyższy sposób.

3.2.14 Ostatnie pytanie, a mianowicie czy wskazane jest, aby kredytodawca dostarczał osobno *informacje* na temat wszelkich kosztów nieuwzględnionych w APR, oraz co do skutków APR w takich kategoriach jak koszt miesięczny czy całkowity koszt kredytu, pozwala na sformułowanie dwóch niezależnych od siebie odpowiedzi. Na pierwszą część pytania EKES odpowiedziałby twierdząco, częściowo dlatego że, między innymi przedstawienie kosztów nieuwzględnionych w APR pozwoliłoby rozwiać wątpliwości co do porównywania warunków, o czym mowa w poprzednim punkcie. Co do informowania o skutkach APR w konkretnych kategoriach w znaczeniu wskazanym przez Komisję, EKES twierdzi, że niewątpliwie istnieje możliwość oraz programy komputerowe zdolne do spełnienia tego wymogu — jeżeli chodzi tu rzeczywiście o wymóg. Wątpliwość rodzi się co do uzasadnienia zawartego w pkt 3.2.11. Konsument ryzykuje tym, że zostanie bardziej zdeorientowany, jeżeli przedstawi mu się jednocześnie finansowy plan spłaty — który jest dla niego faktycznie użyteczny — i inny plan, prawidłowy z punktu widzenia matematyki finansowej, niemniej odbiegający od pierwszego.

3.2.15 Komisja zadaje cztery pytania w zakresie **przypisów skierowanych przeciwko lichwie i zmienności stóp procentowych**. Co do pierwszego z nich, a więc konsekwencji, w aspekcie integracji rynków, przepisów skierowanych przeciwko lichwie (istniejących w pewnych Państwach Członkowskich), konieczne jest sformułowanie wstępnie następującego stwierdzenia: w Państwach Członkowskich, gdzie prawo narzuca obowiązujące limity w odniesieniu do stóp procentowych, wydaje się, że takie ograniczenia zostały ustanowione, mając na względzie kredyt konsumencki, kredyty w rachunku bieżącym (*overdraft*) oraz kredyty osobiste, ale nie — jak sądzi EKES — kredyty hipoteczne. W każdym razie to problem delikatnej natury. Państwo Członkowskie, które ustanowiło limity mogłoby zechcieć podjąć działania przeciwko kredytodawcy w innym państwie, który dopuścił się złamania zasady, której nie podlega, ale która dotyczy umowy ważnej na jego terytorium. *Zasady krajowe wymierzone przeciwko lichwie w każdym razie stanowią przeszkodę do integracji rynków*.

3.2.16 Drugie pytanie odnosi się do możliwości dokonania analizy stóp lichwy w szerszym kontekście, który nie jest konkretnie związany z kredytami hipotecznymi. Odpowiedź EKES-u na to pytanie jest twierdząca; jeżeli dalsze analizy wykazałyby taką konieczność — prawodawstwo wspólnotowe mogłoby z pożytkiem zastąpić różne, obecnie obowiązujące przepisy krajowe. EKES przestrzega jednak przed stosowaniem uproszczonych rozwiązań. Jednolita stopa lichwy powodowałaby ryzyko nieuwzględnienia indywidualnych cech rynków. W szczególności ustalanie jednolitej stawki nie miałoby sensu i zadanie to należałoby pozostawić poszczególnym Państwom Członkowskim w momencie rozwiązania problemu, o którym mowa w ostatniej części pkt 3.2.15.

3.2.17 Trzecie pytanie dotyczy tego, czy ograniczenia narzucone przez niektóre Państwa Członkowskie na stopy oprocentowania złożonego stanowią przeszkodę na drodze do integracji rynków. Odpowiedź EKES-u może być tylko identyczna do tej, jaką udzielił odnośnie do stóp lichwy w poprzednim punkcie. Ponadto Komisja powinna sprawdzić poziom stawek prostego oprocentowania w krajach, które nie stosują oprocentowania składanego: jeżeli byłyby one *średnio* wyższe niż stopy stosowane w innych państwach dla porównywalnych transakcji, mogłoby to wzbudzić podejrzenie, że strata oprocentowania złożonego została skompensowana poprzez wyższe oprocentowanie proste, zgodnie logiką rynku, która nie jest przejrzysta i w żaden sposób korzystna dla konsumenta.

3.2.18 Czwarte pytanie dotyczy produktu *equity realease* — jaki wpływ na rozwój takich produktów mogą mieć ograniczenia na stopy oprocentowania składanego. Jako że jest to nowy produkt, a zatem brak jest dostatecznego doświadczenia z jego funkcjonowaniem, EKES nie zajmuje w tej kwestii stanowiska i pozostawia sformułowanie odpowiedzi specjalistom posiadającym konkretne doświadczenie związane z tym rynkiem.

3.2.19 W odniesieniu do **normalizacji warunków umów**, Komisja wskazuje, że zagadnienie to mieści się w szerszych ramach inicjatywy na rzecz europejskiego prawa umów. Normalizacja została osiągnięta albo w drodze klasycznej harmonizacji albo za pomocą tak zwanej „regulacji nr 26”, instrumentu prawnego funkcjonującego równoległe do przepisów krajowych, który można wykorzystać, za zgodą stron, jako alternatywę dla takiego prawodawstwa. EKES uważa, że pierwsza alternatywa jest na obecną chwilę przedwczesna i że druga z nich byłaby uzasadnioną opcją w momencie stwierdzenia, po dokładnym zbadaniu przepisów i umów wszystkich 25 Państw Członkowskich, że „równoległy” instrument narusza zasad i ustawodawstwa żadnego z nich. W każdym razie rysuje się **konieczność zagwarantowania, aby zasady normalizacji nie utrudniały wprowadzania nowej oferty produktowej, a zatem by nie stały się hamulcem dla innowacji**. Niemniej, w oczekiwaniu na rozwiązanie tych rozmaitych problemów, nie powinno być trudne osiągnięcie porozumienia między instytucjami finansowymi, konsumentami i Komisją co do bazowego projektu umowy, która zawierałaby przynajmniej klauzule najbardziej powszechnie stosowane i wspólne dla wszystkich rodzajów umów.

3.2.20 Dwa ostatnie pytania dotyczą **struktur prawnych ochrony praw konsumentów**. W każdym państwie istnieją struktury umożliwiające mediację lub arbitraż, będące alternatywą dla rozwiązań dostępnych na drodze sądowej, które często okazują się zbyt wolne i kosztowne dla konsumenta. Komisja w pierwszym rzędzie wzywa do składania opinii na temat **możliwości narzucenia Państwom Członkowskim obowiązku do ustanowienia struktur mediacji i arbitrażu specjalnie dla kredytów hipotecznych**. EKES w zasadzie przychylnie odnosi się do koncepcji struktur mediacyjnych ale nie struktur arbitrażu, ponieważ te ostatnie wychodzą poza zakres ochrony konsumentów. Odnotowuje ponadto, że **przepisy dotyczące kredytów hipotecznych są przez sam swój charakter powiązane z szeregiem innych zasad prawnych i administracyjnych**: kodeksem postępowania cywilnego, w przedmiocie spraw spadkowych, upadłości, własności, zasadami dotyczącymi rejestrów gruntów i zasadami

podatkowymi. Alternatywną strukturę dla struktur sądowych, władną do podejmowania decyzji, których nie dałoby się łatwo zaskarżyć, można byłoby odnaleźć w konieczności stworzenia struktur i zasobów analogicznych do tych, jak w przypadku samych sądów. Niemniej biorąc pod uwagę fakt, że Państwa Członkowskie wydają się być otwarte na taką możliwość, mogłyby one, po odpowiednim okresie próbnym przygotować w tej sprawie raport celem dostarczenia użytecznych wskazówek i wniosków z myślą o ewentualnym powszechnym przyjęciu.

3.2.21 Komisja prosi o sugestie dotyczące możliwości wzmocnienia wiarygodności istniejących alternatywnych systemów odwoławczych, zwłaszcza w dziedzinie kredytów hipotecznych. EKES jest świadomy faktu, że istniejące systemy przynoszą dość dobre rezultaty, które w wielu przypadkach mogłyby zostać ulepszone poprzez przyspieszenie procedur decyzyjnych. Ściśle w odniesieniu do kredytów hipotecznych, oraz w świetle poprzedniego punktu, należy wskazać, że struktury mediacji czy arbitrażu powinny być wiarygodne *dla obu stron a nie jedynie dla konsumenta*. Ze względu na wysoką średnią wartość każdego sporu trzeba, aby orzeczenia były sprawiedliwe i nie do zakwestionowania nawet z *prawnego punktu widzenia* celem uniknięcia późniejszych apelacji w sądach.

### 3.3 Zagadnienia prawne (pkt III ZK)

3.3.1 Komisja uważa za właściwe przeanalizowanie aspektów prawnych kredytów hipotecznych w świetle bieżącego procesu rewizji Konwencji Rzymskiej z 1980 r., która zostanie przekształcona w rozporządzenie UE. W przedmiocie **właściwego prawa** na dzień dzisiejszy rozpatrywane są trzy rozwiązania:

- ustanowienie *szczegółowych regulacji* celem ustalenia prawa właściwego w przedmiocie umów o kredyty hipoteczne: prawo stosujące się do takich kredytów mogłoby być dostosowane do prawa państwa, w którym zlokalizowana jest nieruchomość;
- stosowanie w dalszym ciągu *ogólnych zasad do umów o kredyt hipoteczny* zgodnie z Konwencją Rzymską, pozostawiając stronom swobodę wyboru właściwego prawa, pod warunkiem uwzględnienia przepisów obowiązkowych w państwie zamieszkania konsumenta;
- *wykluczenie ze stosowania wobec umów o kredyt hipoteczny obowiązkowych przepisów ochrony konsumentów obowiązujących w kraju zamieszkania konsumenta* pod warunkiem, że istnieje wysoki poziom ochrony konsumentów w UE;
- w odniesieniu do zabezpieczeń, tzn. *collateral* (nieruchomości obciążonej hipoteką), Komisja nie widzi powodu do odstąpienia od ugruntowanej zasady — którą EKES w pełni popiera — stosowania prawa kraju, w którym znajduje się nieruchomość.

3.3.1.1 Uzasadnione byłoby przedyskutowanie tych trzech rozwiązań w osobnej opinii. Temat ten jest złożony, a każde z tych rozwiązań posiada zalety i wady. W niniejszym dokumencie EKES ograniczy się do kilku podstawowych uwag.

- a) żadnego z tych trzech rozwiązań nie da się zastosować bez uniknięcia niegodności dla hipotetycznego konsumenta zamieszkującego w kraju A, kredytodawcy w kraju B i nieruchomości zlokalizowanej w kraju C (które może równie dobrze leżeć poza UE);



- b) przepisy kraju zamieszkania konsumenta mocno ograniczają ofertę — lub też lepiej rzecz ujmując — możliwość dostępu konsumenta do usług świadczonych przez kredytodawcę w innym kraju: kredytodawcy zwykle niechętnie zawierają umowę podlegającą prawom, których nie znają, wiedząc, że w przypadku powstania jakiegokolwiek sporu, byłiby oni zmuszeni szukać pomocy prawnej za granicą i używać innego języka niż ich własny;
- c) konieczne jest ustalenie w sposób jasny języka, w jakim sporządzana jest umowa, dla potrzeb kontaktów i dla celów prowadzenia korespondencji: jeżeli wybrany zostanie język konsumenta, byłby to kolejny czynnik odstrasżający dla kredytodawcy, dodatkowo to aspektu, o którym mowa w pkt b) powyżej.

3.3.2 Komisja odniosła się do szeregu kwestii związanych z **wiarygodnością kredytową klienta**, które były już rozpatrywane w związku z analogicznym sektorem (kredytami konsumenckimi) i uważa, że najbardziej palącą sprawą jest **zapewnienie transgranicznego dostępu do baz danych w oparciu o niedyskryminujące zasady**. W opinii EKES-u, **prawo dostępu jest konieczne**, ale należy ustanowić właściwe zasady mówiące, kto może skorzystać z tego prawa, na jakich warunkach i przy zapewnieniu jakich gwarancji dla konsumenta. Ponadto EKES chciałby zwrócić uwagę na kwestię, której wcześniej nie poruszono. Często nabywca nieruchomości, niezależnie od tego, czy nabywana nieruchomość jest właściwym domem, czy też domem wakacyjnym, często nie figuruje w żadnej bazie danych, ze względu na fakt, że osoba taka nigdy wcześniej nie zaciągała kredytu. W takim przypadku poszukiwanie informacji następczałoby problemów, byłoby czasochłonne i kosztowne.

3.3.3 Komisja zatem podejmuje kwestię **wyceny nieruchomości**, zadając pytanie, czy można byłoby założyć wprowadzenie ujednoliconego standardu unijnego, czy też konieczne jest podjęcie działań celem **zapewnienia wzajemnego uznawania krajowych standardów wyceny**. EKES jest zdania, że tą pierwszą alternatywę należy odrzucić już na wstępie, bez wdawania się w dalsze dyskusje na ten temat. Co do drugiej alternatywy, eksperci wskazują, że krajowe a nawet regionalne standardy są utopią, której powinniśmy się wystrzegać; rynek nieruchomości tworzy zbyt wiele zmiennych, którego cechy mają przede wszystkim charakter *lokalny*. Jakkolwiek próba ujednolicenia mogłaby prowadzić do wypaczeń. EKES zgadza się z tym poglądem.

3.3.4 Inną ważną kwestią omówioną w dalszej kolejności jest **wymuszona sprzedaż** nieruchomości obciążonej hipoteką. ZK zaznacza, że obszar ten charakteryzuje *duża liczba procedur, okresów i kosztów i stanowiłoby to przeszkodę dla transgranicznej działalności kredytowej*. Sugeruje zatem zastosowanie **stopniowego podejścia do sprowokowania poprawy w zakresie procedur wymuszonej sprzedaży**. Najpierw należy zebrać informacje na temat kosztów i czasu trwania tych procedur celem późniejszego ich przedstawienia w regulaminie aktualizowanej „tabeli wyników”. Jeżeli takie działanie nie będzie skuteczne, ZK sugeruje **rozważenie zastosowania bardziej zdecydowanych środków**. EKES jest zdania, że zbieranie informacji i sporządzanie tabeli wyników byłoby pewnego rodzaju perswazją moralną (*moral suasion*) wobec tych Państw Członkowskich, które posiadają względnie mało efektywne lub kosztowne procedury. Dla kredytodawców i stowarzyszeń konsumenckich byłby to dobry powód do wywierania nacisku na ich władze krajowe, zanim nie zostaną zastosowane

odpowiednie środki zaradcze. Nierealne wydaje się podejmowanie działań wychodzących poza ten zakres, grożąc zastosowaniem „bardziej stanowczych” środków; istnieją niewielkie szanse, że działania tego typu zyskają zgodną aprobatę Państw Członkowskich. Ponadto założenie zniesienia całych systemów sądowych jedynie celem wsparcia rozwoju *transgranicznych kredytów hipotecznych* (które obecnie stanowią zaledwie 1.1 % całego takiego kredytowania w UE i w przypadku których najbardziej optymistyczne hipotezy zakładają wzrost do poziomu nie wyższego niż 5 %) wydaje się być pozbawione zwykłego poczucia proporcji.

3.3.5 Kolejną — do tej pory nie usuniętą przeszkodą dla pełnej integracji jest **kwestia podatków**. Komisja, wykazując się w tym przypadku realizmem, nie planuje harmonizacji w tym obszarze. Jednakże istnieją inne przeszkody, które można pokonać. Kilka Państw Członkowskich **nie zgodziło się na odliczanie od podatku płatności odsetkowych z tytułu kredytów hipotecznych wykonywanych na rzecz zagranicznych kredytobiorców**. W innych przypadkach **odsetki uzyskiwane przez kredytodawców krajowych podlegają opodatkowaniu po odliczeniu odsetek zapłaconych z tytułu refinansowania kredytów, podczas gdy kredytodawcy zagraniczni podlegają opodatkowaniu od kwoty brutto odsetek płaconych przez krajowych dłużników**. Oba przypadki stanowią naruszenie przepisów traktatowych i prawodawstwa wspólnotowego: pierwszy z nich narusza art. 49 i 56 Traktatu, jak zostało stwierdzone w dwóch orzeczeniach wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości; drugi zaś będzie przedmiotem bezpośrednich działań Komisji, przy pełnym poparciu ze strony EKES-u.

### 3.4 Zabezpieczenie hipoteczne (pkt IV ZK)

3.4.1 **Rejestr gruntów** stanowi zasadniczy element dla ustalenia praw własności nieruchomości; nadto zachodzą obawy, że rejestry te nie zawsze prawidłowo odzwierciedlają prawa własności stron trzecich. Dla zapewnienia poprawnego funkcjonowania transgranicznych kredytów hipotecznych (w tym finansowania) istotne jest zrozumienie informacji zawartych w rejestrach gruntów oraz sposobu ich prowadzenia. Komisja **sfinansowała projekt pilotażowy (EULIS)**, który ma służyć **wzmocnieniu współpracy między właścicielami nieruchomości a kontrolerami rejestrów**. Projekt ten mógłby między innymi być bardzo użyteczny dla wielu nowych Państw Członkowskich. Komisja zastanawia się, czy powinna dalej **odrywać aktywną rolę w tej inicjatywie oraz czy, mając na względzie wykorzystanie takich rejestrów przez kredytobiorców i inwestorów, ci ostatni mogliby zostać zobowiązani do zaangażowania się i inwestowania w takie inicjatywy**. Według EKES-u Komisja powinna nadal odrywać tę ważną rolę w promowaniu tego typu współpracy oraz powinna ponadto sporządzić roczny raport z uzyskanych wyników. Nie uważa jednak, że wspólne projekty powinny być finansowane przez jedną kategorię użytkowników (nawet jeżeli jest to główny użytkownik) ze względu na fakt, iż i) to w interesie państwa i społeczności leży prowadzenie rejestrów gruntów oraz że II) obecnie zarówno rejestracja, jak i dostęp do danych podlegają opłacie.

3.4.2 Koncepcja eurohipoteki (*Euromortgage*) nie jest nowa, ale nie została jeszcze sprawdzona w warunkach rynkowych, nawet w formie projektu pilotażowego. W zasadzie celem **Euromortgage byłoby osłabienie związku między**

**kredytem hipotecznym a zabezpieczeniem hipotecznym (mortgage collateral): to ostatnie byłoby częścią europejskiej puli gwarancji zabezpieczających papiery wartościowe wyemitowane na rynku.** Pomysł ten wydaje się atrakcyjny i odpowiadałby koncepcji zintegrowanego europejskiego rynku nieruchomości. EKES uważa, że należy zachęcać do prac nad tym projektem. Jeżeli zostanie zrealizowany, byłby to pierwszy krok w kierunku integracji rynków, zainicjowany przez sam rynek a nie presją przepisów.

### 3.5 Finansowanie kredytu hipotecznego (pkt V ZK)

3.5.1 Poszczególne kraje posiadają różne systemy finansowania, które zasadniczo opierają się na obligacjach, których zabezpieczeniem dla inwestora jest nieruchomość obciążona hipoteką. W zainteresowanych sektorach koncepcja zakładająca, że integracja rynków została pogłębiona poprzez stworzenie takiego ogólnoeuropejskiego rynku papierów wartościowych zyskuje na popularności. Komisja podziela to stanowisko, jednak zauważa, że kwestia ta wymaga dalszej analizy. Komisja sądzi, że zaletą ogólnoeuropejskiego systemu finansowania byłoby zwiększenie źródeł finansowania, płynności rynku i bardziej ogólnie umożliwienie dywersyfikacji ryzyka. Ponadto system taki służyłby integracji rynków wtórnych, która w każdym razie zależy od integracji rynków pierwotnych. EKES popiera to stanowisko, jednak podziela zdanie tych, którzy traktują to jako cel długoterminowy.

3.5.2 Zasadniczym aspektem jest **możliwość przenoszenia kredytów hipotecznych**. Komisja planuje utworzyć grupę roboczą ad-hoc zainteresowanych stron dla zbadania potrzeby podjęcia działań i ich charakteru w odniesieniu do aspektów finansowania i wyraża zainteresowanie oceną, **w jakim zakresie ogólnoeuropejski rynek finansowania hipotecznego może zostać pobudzony dzięki rynkowo kierowanym inicjatywom** (np. poprzez ustanowienie standardów dokumentacji i wzorców definicji używanych w finansowaniu transgranicznym). EKES uważa, że to od pomiotów działają-

cych na rynku zależy zareagowanie na powyższe kwestie, gdyż jedynie oni posiadają konieczne doświadczenie pozwalające na dokonanie kompetentnej oceny.

3.5.3 W swoich końcowych uwagach Komisja podnosi kwestię o kapitalnym znaczeniu dla przyszłości rynków, a mianowicie pyta, czy kredytowanie hipoteczne powinno być koniecznie ograniczone do instytucji kredytowych, czy też i na jakich warunkach kredyty takie mogłyby być udzielane przez instytucje, które nie przyjmują środków pieniężnych ani w formie lokat ani w inny sposób i dlatego *nie* podlegają zakresowi definicji UE instytucji kredytowej i tym samym przepisom ostrożnościowym. EKES wstępnie zauważa, że dla zagwarantowania stabilnych i silnych rynków nie wystarcza obecność organu kontrolnego monitorującego rynki nieruchomości i że potrzebny jest skuteczny monitoring wszystkich zaangażowanych instytucji, niezależnie od ich rodzaju. Ochrona konsumentów zainspirowała opracowanie zasad ostrożnościowych i każda nowa propozycja wymaga przedyskutowania w tym kontekście.

3.5.4 Instytucje wymienione w powyższym akapicie powinny być w **pełni samofinansujące się**. Jest to trudne do urzeczywistnienia, a ponadto wymagałoby ciągłego monitorowania celem zagwarantowania, że początkowe warunki zachowane są w miarę upływu czasu. W każdym innym przypadku, skorzystanie z finansowania zewnętrznego — niezależnie od jego formy — jest nieuniknione. EKES dochodzi do wniosku, że **instytucje reprezentujące typ opisany przez Komisję muszą podlegać kontrolom ostrożnościowym**, niezależnie od tego, czy są one narzucone przez banki, czy też innego rodzaju instytucje; pod drugie należy **utrzymać jednakowe zasady w zakresie konkurencji, a normy stosując do instytucji kredytowych — szczególnie dotyczące wypłacalności i płynności — muszą obowiązywać także te ewentualne inne instytucje**. Jeżeli zasady przewodnie nadzoru ostrożnościowego do dzisiaj zachowały swój sens, nie powinno być miejsca na wyjątki.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

COM(2005) 184 końcowy

(2006/C 65/22)

Dnia 10 maja 2005 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 Socjalnych i Obywatelstwa odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała opinię w dniu 14 listopada 2005 r. (Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**).

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 2, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 4-5 listopada 2004 r. zatwierdzono drugi wieloletni program tworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, zwany programem haskim<sup>(1)</sup>. Program ten ustanawia ogólne i szczegółowe wytyczne dotyczące polityk tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS) na następnych pięć lat (2005-2009).

1.2 Rada Europejska zaprosiła Komisję do przedstawienia „planu działań”, który przekładałby cele programu haskiego na konkretne działania. W związku z tym, 10 maja 2005 r. Komisja Europejska wydała komunikat zatytułowany „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>(2)</sup> w którym przedstawiono dziesięć priorytetów strategicznych na najbliższych pięć lat oraz zamieszczono harmonogram wdrażania pakietu polityk i inicjatyw legislacyjnych w tych dziedzinach.

## 2. Wnioski

2.1 Pięć lat po stworzeniu programu z Tampere nie osiągnięto jeszcze zaplanowanych celów; Unia Europejska nie jest wspólną przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Chociaż program haski jest mniej ambitny, jego cele są bardziej znaczące.

2.2 Tworzenie wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga zachowania odpowiedniej równowagi między tymi trzema wymiarami. Program haski nie zachowuje tej równowagi w wystarczającym stopniu. Polityki, które mają zostać przyjęte w dziedzinie bezpieczeństwa, powinny chronić wartości wolności i sprawiedliwości. EKES jest zdania, że podstawą tych polityk powinna być ochrona praw podstawowych gwarantowanych przez Europejską Konwencję

Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Kartę Praw Podstawowych UE.

2.3 EKES pragnie, aby polityka bezpieczeństwa była skuteczna i chroniła obywateli żyjących w społeczeństwie wolnym i otwartym, pod ochroną sprawiedliwości, w ramach Państwa prawa. W momencie, gdy w imię walki z terroryzmem zostaną przyjęte niewspółmierne przepisy poświęcające prawa człowieka na ołtarzu bezpieczeństwa, przyznamy terrorystom ich pierwsze zwycięstwo. Europejskie społeczeństwo obywatelskie musi grać aktywną i krytyczną rolę w tym względzie.

2.4 EKES pragnie, aby nadal rozwijać aktywne obywatelstwo Unii Europejskiej. Wnioskujemy o obywatelstwo o wyższej jakości, bardziej otwarte i egalitarne, integrujące wszystkich, pozbawione dyskryminacji.

2.5 Unia Europejska musi dysponować wspólną procedurą azyłową i jednolitym statusem uchodźcy, opartymi na przestrzeganiu Konwencji genewskiej.

2.6 UE potrzebuje wspólnej polityki imigracyjnej, o zharmonizowanym prawodawstwie, nie tylko w celu zapobiegania imigracji nieuregulowanej i zwalczania przestępczych sieci przemytu ludzi, ale też w celu przyjmowania nowych imigrantów na podstawie prawnych, przejrzystych i elastycznych procedur.

2.7 Imigrantom i osobom ubiegającym się o azyl należy zapewnić sprawiedliwe traktowanie, w poszanowaniu praw człowieka, karty praw podstawowych i prawodawstwa antydyskryminacyjnego. Konieczne jest rozwinięcie polityk przyjmowania i integracji nowo przybyłych.

2.8 Program haski powinien wzmocnić wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość, umacniając skuteczność, legalizm, wzajemne zaufanie, równość i proporcjonalność. W tym celu należy wykorzystać wspólnotowy dorobek prawny i wszystkie dostępne mechanizmy instytucjonalne.

<sup>(1)</sup> „Program haski. Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej”, Rada UE, Dz.U. C 53, 3.3.2005.

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat - Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, COM(2005) 184 końcowy, Bruksela, 10.5.2005.

2.9 Należy rozwiązać aktualny problem skomplikowania prawnego i instytucjonalnego tych polityk. Fakt, że wiele spraw nadal prowadzonych jest na szczeblu międzyrządowym (trzeci filar UE), utrudnia skuteczność rozwiązań i ogranicza możliwości działań metodą wspólnotową. Projekt Traktatu konstytucyjnego zapewnia skuteczne i spójne odpowiedzi na wiele problemów istniejących na polu współpracy w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.10 Mimo że projekt Traktatu konstytucyjnego zawiera nowe podstawy prawne dla rozwijania tych polityk, to obecnie obowiązujący Traktat także zawiera użyteczne instrumenty, które należy wykorzystać.

2.11 Europejska przestrzeń sprawiedliwości musi opierać się na wzajemnym zaufaniu i wspólnym uznawaniu orzeczeń sądowych. Potrzebne są ponadto nowe instrumenty prawne.

2.12 Należy zagwarantować, aby wszystkie środki polityki związane z bezpieczeństwem były przedmiotem regularnej i dokładnej oceny oraz objęte właściwą kontrolą demokratyczną ze strony Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Jedynie w ten sposób można osiągnąć prawdziwą przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej.

2.13 Żaden z celów sformułowanych w programie haskim i w planie działań nie może zostać osiągnięty bez odpowiednich środków finansowych. Komisja Europejska przedstawiła trzy programy ramowe (w kwietniu 2005 r.), które są przedmiotem odpowiednich opinii EKES-u<sup>(3)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Po uwspólnieniu kwestii Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r., Rada Europejska zatwierdziła na posiedzeniu w Tampere (15-16 października 1999 r.) pierwszy wieloletni program w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Program z Tampere).

3.2 Pięć lat później poczynione postępy na drodze do stworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są, zdaniem Rady, znaczne: „stworzone zostały podwaliny wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, przygotowana została harmonizacja kontroli granicznej, usprawniona została współpraca policyjna, a prace leżące u podstaw współpracy sądowej na podstawie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i wyroków są dosyć zaawansowane”<sup>(4)</sup>.

3.3 Niemniej jednak, z ostatniego, wydawanego dwa razy do roku sprawozdania Komisji Europejskiej (tzw. „tabeli wyników”) służącego do określania postępów dokonanych do połowy 2004 r.<sup>(5)</sup>, wynika, że oczekiwany poziom zbieżności w różnych dziedzinach polityki nie został osiągnięty.

<sup>(3)</sup> Zob. opinie SOC/210-211-212 (sprawozdawcy: Brenda KING, An LE NOUAIL MARLIERE, Miguel Ángel CABRA DE LUNA).

<sup>(4)</sup> Program haski, op. cit., wstęp.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji w sprawie: Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości : bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, COM(2004) 401 wersja ostateczna, Bruksela 2.6.2004.

3.4 Trzeba mieć na uwadze, że na drodze do przyjęcia wspólnych polityk i zharmonizowanych przepisów w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości leżą spore przeszkody w postaci różnic między systemami prawnymi, orientacjami politycznymi, a czasem też między interesami narodowymi. Z doświadczeń integracji europejskiej w innych politykach wynika, że przeszkody można pokonać dzięki silnej woli politycznej Państw Członkowskich i wyraźnej roli przewodczej Komisji Europejskiej.

3.5 Zdaniem EKES-u, ogólny bilans jest niezadowolający. Wiele uzgodnionych w Tampere celów szczegółowych nie zostało osiągniętych, a jakość wielu z przyjętych polityk nie jest zgodna z oczekiwaniami.

3.6 Program haski przejął teraz trudne zadanie wzmocnienia i przyspieszenia procesu tworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Są z tym związane różnorodne i skomplikowane wyzwania<sup>(6)</sup>.

3.7 W przeciwieństwie do programu z Tampere, program haski nie zawiera innowacyjnych polityk. Ma on mało ambitne podejście, oparte na konieczności skuteczniejszego zastosowania i oceny istniejących już polityk w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

3.8 Program ten nie przewiduje też odpowiednich instrumentów koniecznych do przewycięzenia przeszkód utrudniających większą zbieżność polityk. EKES jest zdania, że mało ambitny charakter programu haskiego uniemożliwi stworzenie spójnych, globalnych, skutecznych ram prawnych o wysokiej jakości, które gwarantowałyby „właściwą równowagę między wolnością, bezpieczeństwem a sprawiedliwością”.

3.9 Wspomniane przeszkody mają swoje źródło w polityce Państw Członkowskich, w której brak jest skuteczności, solidarności, przejrzystości, wzajemnego zaufania, proporcjonalności i równowagi między wolnością, bezpieczeństwem a sprawiedliwością.

3.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska zamieściła w swoim Planie działań „ochronę i poszanowanie praw podstawowych i obywatelstwa” jako pierwszy z dziesięciu priorytetów rozwijania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ciągu najbliższych pięciu lat.

3.11 Warto podkreślić, jako aspekt pozytywny, fakt, że równocześnie z przyjęciem programu haskiego przyjęto postanowienie o zastosowaniu procedury współdecydowania i procedury głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do wszystkich środków tytułu IV, co oznacza, co najmniej, zlikwidowanie jednej z najważniejszych przeszkód istniejących do tej pory. Żałujemy jednak, że z procedur tych wyłączono imigrację nieuregulowaną.

<sup>(6)</sup> Należy nie zapominać, że Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo wynegocjowały specjalne protokoły do Traktatu Amsterdamskiego, w których przyznaje się im możliwość pozostania poza zakresem polityk zawartych w tytule IV Traktatu WE.

3.12 W stanowisku dot. wytycznych szczegółowych programu haskiego pomieszczone zostały aspekty przynależne do wymiaru „bezpieczeństwa” z aspektami należącymi do wymiaru „wolności”. Polityki odnoszące się bezpośrednio do bezpieczeństwa zyskują wyraźną pozycję priorytetową i przenikają też do zagadnień związanych z wolnością i sprawiedliwością. Dzieje się tak na przykład w przypadku inicjatyw polegających na wprowadzaniu systemów biometrycznych i nowych technologii, interoperacyjności baz danych, wzmocnionych kontroli na granicach wewnętrznych i zewnętrznych oraz skuteczniejszego zwalczania nieuregulowanej imigracji. Inicjatywy te paradoksalnie zostały ujęte w rozdziale pt. „Wzmacnianie wolności”.

3.13 Pełne wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości musi być związane ze ścisłym poszanowaniem potrzeby odpowiedniego i sprawiedliwego wyważenia tych trzech wymiarów, aby nie naruszać wartości podstawowych (praw człowieka i wolności obywatelskich) oraz zasad demokratycznych (Państwo prawa), wspólnych dla wszystkich członków UE. Dążenie do bezpieczeństwa nie może pomniejszać znaczenia wolności. Niektóre propozycje polityczne powtarzają błąd, który popełniano już dawniej, polegający na poświęcaniu wolności dla poprawy bezpieczeństwa. Historia wykazuje, że społeczeństwa otwarte i wolne z większym powodzeniem bronią swego bezpieczeństwa. Podstawą wspólnych wartości wszystkich Europejczyków jest obecnie ochrona podstawowych praw człowieka. W momencie, gdy w imię walki z terroryzmem zostaną przyjęte niewspółmierne przepisy poświęcające prawa człowieka na ołtarzu bezpieczeństwa, przyznamy terrorystom ich pierwsze zwycięstwo. Wartościami, które dają nam silną pozycję wobec terrorystów, są właśnie wartości wolnościowe. Polityki europejskie muszą być skuteczne w zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony praw podstawowych i wolności.

3.14 To zaburzenie równowagi między politykami wspólnotowymi można także zaobserwować w perspektywach finansowych, gdyż największą część budżetu przeznaczono na potrzeby bezpieczeństwa (7).

3.15 Program haski powinien pobudzać, wspierać i wzmacniać skuteczność, legalizm, wzajemne zaufanie, równość, proporcjonalność i wyważenie między wolnością, bezpieczeństwem a sprawiedliwością. Należy przezwyciężyć obecny problem skomplikowania prawnego i instytucjonalnego oraz koniecznie zagwarantować, aby polityki związane z bezpieczeństwem były objęte właściwą kontrolą demokratyczną ze strony Parlamentu Europejskiego oraz nadzorem sądowym ze strony Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu.

3.16 Promowanie i ścisła ochrona „wolności” stanowi najskuteczniejszy sposób na stawianie czoła wyzwaniom stojącym przez Unią Europejską w XXI wieku; także aby stawić czoła zagrożeniom terrorystycznym.

3.17 Organizacje praw człowieka i ogół organizacji społeczeństwa obywatelskiego mają bardzo ważną funkcję w rozwijaniu polityk wywodzących się z programu haskiego.

3.18 EKES będzie nadal promował politykę współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywa-

teckiego, w celu zapewnienia w Unii Europejskiej odpowiedniej równowagi podczas tworzenia programu haskiego, z tego względu, że wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość leżą w ogólnym interesie społecznym, który podzielać przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

3.19 Okres niepewności, jaki nastąpił po referendum we Francji i Niderlandach stanowi nowe wyzwanie dla rozwijania polityki migracyjnej i azylowej i dla wszystkich zagadnień zawartych w planie działań programu haskiego. Mimo że projekt Traktatu konstytucyjnego zawiera nowe podstawy prawne dla rozwijania tych polityk, to obecnie obowiązujący Traktat także zawiera użyteczne instrumenty, które należy wykorzystać.

#### 4. Uwagi szczegółowe na temat wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

##### 4.1 Wzmacnianie wolności

4.1.1 Poszanowanie dla praw podstawowych i wolności obywatelskich stanowi jeden z najważniejszych filarów projektu integracji europejskiej i jeden z głównych celów UE. Tworzenie wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości musi opierać się na całkowitym poszanowaniu wolności, którą określają m.in. takie zasadnicze instrumenty jak: Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencja Geneńska dotycząca statusu uchodźców.

4.1.2 Program haski odnotowuje przyjęcie z zadowoleniem przez Radę przekształcenia Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w Europejską Agencję Praw Podstawowych, której zadaniem jest ochrona i krzewienie praw podstawowych. Pod koniec czerwca 2005 r. Komisja Europejska wydała wniosek dotyczący rozporządzenia (8) w sprawie utworzenia Agencji. Agencja ta będzie grała istotną rolę w zakresie wymiaru wolności, udostępniając instytucjom wspólnotowym i Państwom Członkowskim środki do wypełniania obowiązku przestrzegania praw podstawowych w tworzeniu i stosowaniu polityk wspólnotowych. Agencja będzie też stanowić wspaniałe miejsce kontaktu ze społeczeństwem obywatelskim.

##### 4.1.3 Obywatelstwo UE

4.1.3.1 Powstanie obywatelstwa europejskiego o wyższej jakości, obywatelstwa aktywnego, bardziej otwartego i egalitarnego, wymaga likwidacji utrudnień, które wciąż istnieją w wykonywaniu określonych już praw, a jednocześnie poszerzenia zakresu tych praw w niektórych aspektach.

4.1.3.2 W wykonywaniu niektórych praw wynikających z obywatelstwa europejskiego istnieją jeszcze utrudnienia, np. jeśli chodzi o swobodny przepływ osób lub czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Należy wypracować środki umożliwiające zlikwidowanie tych utrudnień. Ponadto, dyrektywy antydyskryminacyjne nie zostały należycie transponowane do ustawodawstwa krajowego niektórych Państw Członkowskich.

(7) Zob. opinie SOC/210-211-212 (sprawozdawcy: Brenda KING, An LE NOUAIL MARLIERE, Miguel Ángel CABRA DE LUNA).

(8) Zob. Komunikat Komisji (COM(2005) 280 końcowy), w sprawie którego EKES przygotowuje obecnie opinię (SOC/216).

4.1.3.3 Obywatele nowych Państw Członkowskich powinni móc korzystać z całości praw obywatelskich UE bez większych opóźnień. Czasowe ograniczenie ich praw jest anomalią, której trzeba się jak najszybciej pozbyć. Ograniczenia te nastrożają tym obywatelom wiele kłopotów związanych z zatrudnieniem oraz trudności społecznych a także, poprzez traktowanie ich jako „obywateli drugiej kategorii”, są przejawem niedopuszczalnej dyskryminacji.

4.1.3.4 EKES proponował już<sup>(9)</sup>, aby obywatelstwo UE miało nowe kryterium przyznawania: obywatelstwo UE powinno być przyznawane także obywatelom krajów trzecich, którzy przebywają na stałe w UE i dysponują długoterminowym prawem pobytu. Prawa związane z obywatelstwem UE, a w szczególności prawa polityczne w wyborach lokalnych, są zasadniczym instrumentem integracji imigrantów.

4.1.3.5 Integracja imigrantów jest bardzo istotna dla spójności społecznej w Państwach Członkowskich. W przeciwnym wypadku pojawia się niebezpieczeństwo wykluczenia społecznego tych imigrantów, którzy urodzili się i wychowali w UE oraz ich dzieci i wnuków.

#### 4.1.4 Wspólny obszar azylowy<sup>(10)</sup>

4.1.4.1 Unia Europejska wyznacza sobie znowu pięcioletni termin na osiągnięcie celu, który postawiono już pięć lat temu: stworzenie wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu osób, którym przyznano azyl lub inny rodzaj ochrony. Wydaje się, że w nowym pięcioletnim terminie uda się osiągnąć ten cel; oczywiście jest jednak, że aby móc wykonać wszystkie konieczne kroki, muszą osłabnąć istniejące obecnie opory. Z drugiej strony, równie ważne jak postępy bez opóźnień jest oparcie tych postępów na treściach zgodnych z prawami podstawowymi związanymi z azylem. System decydowania większością kwalifikowaną oraz procedura współdecydowania z Parlamentem umożliwią wysoką jakość przyjętych przepisów.

4.1.4.2 W planie działań przewidziano przeprowadzenie w 2007 r. oceny transpozycji i zastosowania istniejących już instrumentów związanych z azylem. Ocena taka jest z pewnością niezbędna, biorąc pod uwagę zróżnicowanie powstające podczas transpozycji i wdrażania obowiązujących dyrektyw (w sprawie ochrony tymczasowej, minimalnych standardów dotyczących przyjmowania osób poszukujących azylu, a także rozporządzenia Dublin II itp.). Ocena ta powinna skupiać się na zgodności zastosowania obowiązujących instrumentów ze zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka i Konwencji genewskiej z 1951 r.

4.1.4.3 Co się tyczy planowanych nowych instrumentów, EKES uznaje za pozytywne wszelkie postępy w koordynacji praktyk azylowych między Państwami Członkowskimi, a także wprowadzanie statusu rezydenta długoterminowego dla uchodźców, ocenę wykorzystania Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców itp.

<sup>(9)</sup> Zob. opinia w sprawie dostępu do obywatelstwa UE, Dz.U. C 208 z 3.9.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim).

<sup>(10)</sup> Zob. Opinie EKES-u w sprawie polityki azylowej (opracowane od czasu Tampere).

4.1.4.4 Niemniej jednak, niesłuszne jest dążenie do tego, by wnioski o azyl były rozpatrywane poza granicami UE. EKES popiera fakt, że UE działa na rzecz poprawiania standardów ochrony humanitarnej w krajach trzecich; nie wolno jednak ograniczać lub znosić międzynarodowo uznanego prawa, pozwalającego osobom potrzebującym ochrony na wjazd na terytorium UE aby złożyć wniosek o azyl.

#### 4.1.5 Legalna imigracja i procedury przyjmowania imigrantów

4.1.5.1 Pomimo że od Rady Europejskiej w Tampere minęło już pięć lat, nie osiągnięto w tym czasie zaplanowanego celu, którym było wyposażenie Unii Europejskiej we wspólną politykę imigracyjną. Poczyniono pewne postępy, Komisja opracowała wiele inicjatyw politycznych i legislacyjnych, Parlament także przyjął wiele rezolucji i inicjatyw, ale nie zostały one jednak należycie rozpatrzone przez Radę. Także EKES aktywnie współpracował z Komisją i Parlamentem, tworząc wiele opinii dotyczących wyposażenia UE w autentyczną wspólną politykę w tej dziedzinie i zharmonizowane prawodawstwo.

4.1.5.2 Wspólna polityka imigracyjna Unii Europejskiej musi być korzystna dla wszystkich:

- dla osób przybywających, aby mogły znaleźć szanse dla siebie i były traktowane sprawiedliwie;
- dla społeczeństw przyjmujących;
- a także dla rozwoju państw pochodzenia.

4.1.5.3 W ciągu nadchodzących lat będziemy potrzebować w Europie nowych imigrantów zarobkowych, którzy przyczynią się do rozwoju gospodarczego i społecznego<sup>(11)</sup>. Sytuacja demograficzna wskazuje, że strategia lizbońska może się nie powieść, jeśli nie zmodyfikujemy polityk imigracyjnych. Potrzeba więc aktywnych polityk przyjmowania zagranicznych pracowników o bardzo wysokich kwalifikacjach, jak i słabo wykwalifikowanych. Mimo że każde Państwo Członkowskie ma własną, odmienną sytuację i potrzeby, we wszystkich brak jest instrumentów politycznych i prawnych umożliwiających legalny przyjazd nowych imigrantów, przy utrzymaniu równowagi na rynkach pracy.

4.1.5.4 Trudno zrozumieć, dlaczego niektóre rządy zawetowały wnioski legislacyjne Komisji w Radzie UE i utrzymują stare restrykcyjne polityki z minionych czasów. Tymczasem rośnie szara strefa gospodarki i nielegalne zatrudnienie, co stanowi prawdziwy „czynnik przyciągający” dla nielegalnych imigrantów. Podczas gdy wciąż brak jest wspólnej polityki europejskiej, Państwa Członkowskie zatwierdzają własne przepisy prawne, bardzo różniące się od siebie pod względem koncepcji politycznej, co stanowi dodatkowy problem dla harmonizacji. Ta różnorodność koncepcji politycznych i form prawnych wywołuje zagubienie i niepewność obywateli.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia w sprawie Komunikatu Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia (COM(2003) 336), Dz.U. C 80 z 30.3.2004 (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.5 Rada UE powinna odrzucić zasadę jednomyślności i przyjmować decyzje kwalifikowaną większością głosów i za pomocą procedury współdecydowania z Parlamentem. Tylko w ten sposób można stworzyć ustawodawstwo wysokiej jakości. Zmiana ta musi mieć miejsce bardzo szybko, jeszcze przed rozpatrzeniem nowych wniosków legislacyjnych. Przyjęte prawodawstwo musi mieć wysoki stopień zharmonizowania. W przeciwnym wypadku, prawodawstwo europejskie o charakterze minimalistycznym, oddające najistotniejsze aspekty do decyzji przepisów krajowych, przyczyni się tylko do kontynuacji obecnych problemów w przyszłości.

4.1.5.6 W nowym prawodawstwie dotyczącym przyjmowania imigrantów, lepiej stworzyć ogólne (horyzontalne) ramy ustawodawcze, niż opierać się na przepisach sektorowych<sup>(12)</sup>. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania imigrantów, przygotowany przez Komisję i poparty przez EKES, z pewnymi modyfikacjami<sup>(13)</sup>, stanowi nadal dobry wniosek legislacyjny. Dodatkowo można wypracować specjalne przepisy dotyczące zagadnień sektorowych i sytuacji szczególnych. Jeśli Rada UE zdecydowałaby o zastosowaniu podejścia sektorowego, czyli o przyjmowaniu jedynie imigrantów o wysokich kwalifikacjach, nie posłużyłoby to do uregulowania znacznej części imigracji, a na dodatek decyzja ta miałaby charakter dyskryminujący. Opcja taka może okazać się łatwiejsza w Radzie, ale nie odzwierciedla ona potrzeb UE.

4.1.5.7 Projekt Traktatu konstytucyjnego ustanawia ograniczenia prawodawstwa wspólnotowego, w postaci prawa każdego Państwa Członkowskiego do określania liczby imigrantów, którzy mają być przyjęci na jego terytorium. Ograniczenie to nie jest przeszkodą na drodze osiągnięcia wysokiego stopnia harmonizacji prawnej. Jest to raczej bodziec zachęcający do wprowadzenia przejrzystych procedur do krajowego zarządzania imigracją ekonomiczną. Organami odpowiedzialnymi za wydawanie pozwoleń na pobyt i pracę będą organy każdego z Państw Członkowskich, w ramach prawodawstwa wspólnotowego. W ten sposób, każde państwo będzie mogło ustalić, we współpracy z partnerami społecznymi, kategorie imigrantów, jakich potrzebuje, np. imigrantów o wysokich lub niskich kwalifikacjach zawodowych, potrzebnych do pracy w przemyśle, rolnictwie, budownictwie czy w usługach; albo we wszystkich tych sektorach.

4.1.5.8 Imigracja ekonomiczna jest silnie związana z rynkiem pracy, dlatego też konieczne jest odpowiednie zaangażowanie partnerów społecznych w tworzenie tych polityk i zarządzanie nimi.

4.1.5.9 Dopiero kiedy będziemy dysponować w Unii Europejskiej wspólną polityką przyjmowania obywateli państw trzecich w celach zatrudnienia, będzie mogła zaistnieć ściślejsza współpraca między wszystkimi Państwami Członkowskimi w zarządzaniu napływem imigrantów, a procedury staną się bardziej przejrzyste.

4.1.5.10 Procedury przyjmowania powinny zawierać dwa elementy: analizę potrzeb gospodarczych oraz pozwolenie na pobyt tymczasowy w celach szukania zatrudnienia, ważne od sześciu miesięcy do roku i które byłoby zarządzane przez każde z Państw Członkowskich przy współudziale partnerów społecznych.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną (COM(2004) 811 końcowy, Dz.U. C 286 z 17.11.2005 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

<sup>(13)</sup> Zob. opinia w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu oraz pobytu (COM (2001)386 końcowy), Dz.U. C 80 z 3.4.2002 (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim).

4.1.5.11 Osobom przybywającym do Europy należy zapewnić sprawiedliwe traktowanie. Wspólnotowe prawodawstwo dotyczące przyjmowania imigrantów powinno zawierać także prawa imigrantów. Prawodawstwo imigracyjne musi szanować międzynarodowe konwencje praw człowieka, normy MOP i Kartę Praw Podstawowych UE. Zgodnie z dyrektywami antydyskryminacyjnymi, pracownicy-imigranci powinni mieć takie same prawa ekonomiczne, pracownicze i socjalne (włącznie z prawem do ubezpieczeń społecznych), co pracownicy pochodzący z krajów UE.

4.1.5.12 W dyrektywie dotyczącej statusu rezydentów długoterminowych zawarty jest wiele praw dotyczących bezpieczeństwa ich statusu oraz ich mobilności na terenie UE. EKES zaproponował, aby osoby te mogły uzyskać także prawa obywatelskie. Komitet opracował opinię z inicjatywy własnej, skierowaną do Konwentu, w której zaproponował przyznanie obywatelstwa UE obywatelom krajów trzecich, którzy zamieszkują na stałe w UE i posiadają status rezydenta długoterminowego.

4.1.5.13 Konieczna jest poprawa współpracy z krajami pochodzenia imigrantów, nie tylko w celu zapobiegania nielegalnej imigracji, ale także po to, by uczynić z imigracji czynnik rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów. EKES popiera stanowisko Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana, które wyraził rok temu na forum Parlamentu Europejskiego, proponując, aby kwestia migracji pojawiła się w programie politycznym wspólnoty międzynarodowej, stosującej podejście wielostronne.

4.1.5.14 EKES opracował opinię z inicjatywy własnej<sup>(14)</sup>, proponującą Państwom Członkowskim, aby podpisały „Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin”, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1990 r. i weszła w życie w r. 2003, ale nie została ratyfikowana przez Państwa Członkowskie UE.

4.1.5.15 Wspólna polityka imigracyjna, jakiej chce EKES, jest bardziej rozbudowana niż samo prawodawstwo dotyczące przyjmowania imigrantów. Należy uruchomić wspólnotową metodę koordynacji, w celu poprawienia:

- walki z szarą strefą gospodarki i nieuregulowanym zatrudnieniem;
- kontroli granic i zwalczania sieci przestępczych zajmujących się przemytem ludźmi;
- polityk integracyjnych, na temat których EKES stworzył już kilka propozycji.

4.1.5.16 Mylnie jest zakładanie, że imigranci pozostaną w Europie jako tymczasowi goście. Część powróci dobrowolnie do krajów pochodzenia, ale inni pozostaną na długie okresy lub zupełnie na stałe. EKES zorganizował w 2002 r. konferencję, której celem było podkreślenie integracji jako zasadniczego aspektu nowej europejskiej polityki imigracyjnej. W konferencji tej uczestniczyło wielu ekspertów, partnerów społecznych i najważniejsze organizacje pozarządowe z 25 Państw Członkowskich. W konkluzjach z konferencji zaproponowano Komisji Europejskiej ustanowienie Programu na rzecz Integracji.

<sup>(14)</sup> Zob. opinia w sprawie Międzynarodowej konwencji o migracji, Dz.U. C 302 z 7.12.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.17 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska zaproponowała ustalenie europejskich ram dotyczących integracji, oraz że w programie haskim zawarto kilka celów dotyczących integracji. EKES popiera także uwzględnienie znacznych środków budżetowych na potrzeby polityk integracyjnych w Perspektywach finansowych na lata 2007-2013.

4.1.5.18 Integracja<sup>(15)</sup> jest procesem dwukierunkowym, w którym uczestniczy społeczeństwo przyjmujące oraz imigranci. Jednak środki polityczne i budżetowe są w gestii rządów, władz lokalnych i regionalnych, a także Unii Europejskiej.

4.1.5.19 Program na rzecz integracji powinien obejmować, m.in., następujące kwestie:

- pierwszy kontakt po przyjeździe: informowanie i doradztwo; nauczanie języka i obyczajów;
- integracja zawodowa w warunkach sprawiedliwego traktowania. Zasadnicza jest tu rola partnerów społecznych, dlatego też poradziłem europejskim partnerom społecznym, aby ujęli tę kwestię w programie dialogu społecznego;
- dostęp do edukacji bez dyskryminacji;
- integracja miejska, zapobieganie tworzenia się ubogich gett o charakterze segregacyjnym. Potrzebne są tu nowe zobowiązania polityczne władz lokalnych i regionalnych;
- dostęp do opieki zdrowotnej i innych usług użyteczności publicznej na zasadach równości;
- nowe społeczeństwo europejskie jest wielokulturowe; nie należy więc stosować tożsamości kulturowych do celów segregacyjnych i ksenofobicznych.

4.1.5.20 Przyjęte dyrektywy antydyskryminacyjne są wspólnym instrumentem prawnym, ale nie rozwiązują wszystkich problemów. Potrzebne są aktywne polityki oraz nowe zobowiązania ze strony społeczeństwa obywatelskiego, które powinno promować postawy społeczne wspierające integrację. EKES będzie nadal wspierał dialog między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; w tym celu w najbliższych miesiącach opracowana zostanie nowa opinia z inicjatywy własnej, mająca na celu wspieranie nowych zobowiązań na rzecz integracji ze strony władz regionalnych i lokalnych.

#### 4.1.6 Walka z nielegalną imigracją

4.1.6.1 Program haski włączył zagadnienia walki z imigracją nieuregulowaną do rozdziału dotyczącego kontroli granic. EKES wyrażał już swoje pozytywne zdanie na temat ustanowienia Agencji Zarządzania Granicami<sup>(16)</sup>, utworzenia europejskiego systemu służb granicznych w średnim terminie oraz

<sup>(15)</sup> Zob. opinia w sprawie imigracji, integracji oraz roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Dz.U. C 125 z 27.5.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim) oraz opinia w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, Dz.U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim).

<sup>(16)</sup> Zob. Opinia w sprawie Agencji Zarządzania Granicami, Dz.U. C 108 z 30.4.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS)

poprawy koordynacji między krajowymi organami zarządzania granicami. Cel tego powinien być podwójny: większa skuteczność w walce z przestępczymi sieciami zajmującymi się przemytem i handlem ludźmi oraz zapewnianie ludziom pomocy humanitarnej i sprawiedliwego traktowania, na jakie zasługują.

4.1.6.2 EKES wyraża poparcie dla instrumentów, jakie Unia Europejska wprowadza w życie w celu walki z przemytem i handlem ludźmi. Wyróżniamy w tym kontekście: dyrektywę definiującą umożliwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu<sup>(17)</sup>, decyzję ramową w sprawie zwalczania handlu ludźmi<sup>(18)</sup> oraz dyrektywę w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami<sup>(19)</sup>. EKES miał krytyczne uwagi co do pewnych aspektów wymienionych instrumentów, ale poparł ich ogólną koncepcję.

4.1.6.3 Jednak aby zapobiegać nielegalnej imigracji, trzeba działać także na innych polach. Należy koniecznie udostępnić imigrantom prawne, przejrzyste i elastyczne procedury przyjmowania. Ponadto należy walczyć z szarą strefą gospodarki i nieuregulowanym zatrudnieniem, uniemożliwiając w ten sposób wyzysk pracowników, któremu podlega większość imigrantów o nieuregulowanej sytuacji.

4.1.6.4 Ponadto należy poprawić współpracę z państwami ościennymi i państwami tranzytowymi w dziedzinie zapobiegania nielegalnej imigracji i walki z przemytem ludzi.

#### 4.2 Wzmacnianie bezpieczeństwa

4.2.1 W programie haskim stwierdzono, że „w zakresie bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej Państw Członkowskich odnotowano nową pilną potrzebę”, szczególnie w świetle ataków terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych dnia 11 września 2001 r. oraz w Hiszpanii dnia 11 marca 2004 r. Program proponuje podjęcie skuteczniejszych skoordynowanych działań wobec najczęstszych problemów transgranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dziedziny bezpieczeństwa.

4.2.2 W Europejskiej strategii bezpieczeństwa, dokumencie z 12 grudnia 2003 r.<sup>(20)</sup> definiującym rolę i odpowiedzialność UE w nowym kontekście bezpieczeństwa światowego, uznano terroryzm za jedno z największych zagrożeń w naszym stuleciu. W strategii tej podkreślono również nierozzerwalny związek między wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa w Europie o wspólnych granicach zewnętrznych i zniesionych granicach wewnętrznych, a swobodnym przepływem osób.

<sup>(17)</sup> Dyrektywa Rady 2002/90/WE z 28 listopada 2002 r.

<sup>(18)</sup> Decyzja ramowa Rady z 19 lipca 2002 r.

<sup>(19)</sup> Dyrektywa 2004/81/WE z 29 kwietnia 2004 r.

<sup>(20)</sup> Zob.: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska strategia bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r., Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.



4.2.3 Terroryzm atakuje podstawy demokracji i Państwa Prawa, jakie stanowią prawa człowieka i wolności obywatelskie mieszkańców, w tym prawo do życia. Zgodne działanie europejskie jest doprawdy niezbędne. Aby można było korzystać w pełni z wolności i praw, Unia powinna zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 29 TUE, obowiązkiem Unii jest „zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Żadne państwo nie może indywidualnie stawić czoła zjawisku określanemu jako „terroryzm”. Współpraca i koordynacja wysiłków na szczeblu europejskim w walce z przestępczością i międzynarodowymi siatkami przestępczymi musi być wzmocniona poprzez ustanowienie wspólnej strategii.

4.2.4 Zamachy w Londynie w lipcu 2005 r. po raz kolejny wskazały na jedno z największych wyzwań naszych czasów: jak skutecznie zapobiegać terroryzmowi i zwalczać go, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i wolności obywatelskich i wzmocnieniu demokracji i Państwa Prawa.

4.2.5 Na swoim nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 13 lipca 2005 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację dotyczącą reakcji Unii Europejskiej na zamachy w Londynie, w której podkreślono pilną potrzebę przyspieszenia zastosowania Planu działań UE wobec terroryzmu, przyjętego 21 września 2001 r. Wiele z inicjatyw legislacyjnych zawartych w tej Deklaracji spotkało się z krytyką ze strony Parlamentu Europejskiego, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. Krytyka ta opiera się na wątpliwościach co do ich zgodności z zasadami legalizmu, proporcjonalności i skuteczności <sup>(21)</sup>.

4.2.6 Istnieje wiele czynników utrudniających skuteczne działanie wspólnej strategii bezpieczeństwa na szczeblu europejskim: brak efektywnych ram prawnych od których zależy rozwój tych polityk; wyłączenie udziału Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich; skomplikowanie źródeł, przyczyn i sposobów działania terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej; niechęć niektórych Państw Członkowskich do uznania i zbadania sytuacji szczególnych; brak wspólnej, europejskiej i międzynarodowej definicji pojęcia terroryzmu i tego, co go stanowi; brak zaufania między organami policyjnymi i sądowymi Państw Członkowskich.

4.2.7 Błędem, który osłabia skuteczność walki z terroryzmem, jest wdrażanie polityk bezpieczeństwa, które nie zachowują odpowiedniego wyważenia wobec praw człowieka.

<sup>(21)</sup> Między innymi, można tu wskazać na wniosek Republiki Francuskiej, Irlandii, Królestwa Szwecji i Zjednoczonego Królestwa dotyczący projektu decyzji ramowej w sprawie zatrzymywania danych przetwarzanych i przechowywanych w związku ze świadczeniem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej lub danych przekazywanych w publicznych sieciach łączności do celów zapobiegania, wykrywania, dochodzenia i ścigania przestępczości i przestępstw, w tym terroryzmu, dok. 2004/8958 z 28 kwietnia 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła równoległy wniosek dotyczący tej kwestii (Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the retention of data processed in connection with the provision of public electronic communication services and amending Directive 2002/58/EC, (COM(2005) 438 wersja ostateczna, 21.9.2005 r.; wersja polska jeszcze niedostępna), który zawiera większą liczbę gwarancji niż ww. wniosek międzyrządowy oraz zapewnia udział Parlamentu Europejskiego.

4.2.8 Jedną z największych słabości współpracy europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa jest fakt, że polityki te są nadal prowadzone poza ramami wspólnotowymi, tzn. są rozwijane głównie metodą międzyrządową (trzeci filar UE). W związku z tym rola Unii Europejskiej jest tu bardzo ograniczona. Wynika z tego szereg negatywnych skutków, na przykład brak zarówno skuteczności (głównie ze względu na stosowanie zasady jednomyślności), jak i przejrzystości procesu decyzyjnego oraz wyłączenie udziału Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Co się tyczy kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w trzecim filarze, Państwa Członkowskie powinny uznać je w odpowiedniej deklaracji <sup>(22)</sup>.

4.2.9 Wyraźnym przykładem tendencji do dalszego rozwijania wymiarów „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” metodami czysto międzyrządowymi jest Układ z Prüm (Schengen III) z 27 maja 2005 r., dotyczący pogłębienia współpracy transgranicznej, szczególnie w dziedzinie walki z terroryzmem, przestępczością międzynarodową i nielegalną imigracją. Układ ten był negocjowany i przyjęty jedynie przez siedem Państw Członkowskich <sup>(23)</sup>. Proces decyzyjny prowadzony był w sposób mało przejrzysty, pomimo wielkiego znaczenia tych polityk i podjętych tematów <sup>(24)</sup>.

4.2.10 Taki rodzaj współpracy, ograniczający się do szczebla międzyrządowego, osłabia integrację europejską i całość przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz oznacza „mniej Europy”. Należy propagować i zapewniać „więcej Europy” w tych obszarach polityki, działając z zastosowaniem metody wspólnotowej i w odpowiednich ramach instytucjonalnych. Mechanizmy wspólnotowe zapewniają bardziej ujednoczony, skuteczny, szeroki i spójny system rozwiązywania problemów naszych czasów.

4.2.11 Udział Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym i przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ogólnej jurysdykcji nad tymi politykami miałyby istotne znaczenie dla poszanowania wartości demokratycznych i Państwa Prawa. Konieczna jest kontrola parlamentarna i sądowicza nad wszystkimi aktami prawnymi dotyczącymi bezpieczeństwa, proponowanymi i przyjętymi w ramach trzeciego filaru UE, a także nad działaniami i operacjami agencji europejskich, takich jak: Europol, Eurojust, Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL), Grupa Zadaniowa Szefów Policji, Europejska Agencja Zarządzania Granicami itp.

<sup>(22)</sup> Zob. Art. 35 Traktatu Unii Europejskiej. Do chwili obecnej tylko 14 Państw Członkowskich uznało kompetencje Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach związanych z III filarem UE, a mianowicie: Niemcy, Austria, Belgia, Grecja, Luksemburg, Niderlandy, Szwecja, Finlandia, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Francja, Czechy i Węgry.

<sup>(23)</sup> Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Holandia i Austria.

<sup>(24)</sup> M.in.: środki zapobiegania zamachom terrorystycznym, bazy danych DNA, korzystanie z uzbrojonej ochrony w samolotach, pomoc transgraniczna w wypadku wydarzeń masowych, kryzysów, katastrof i poważnych wypadków oraz wsparcie w repatriacji nielegalnych imigrantów.

4.2.12 Bezpieczeństwo jest zasadniczą kwestią w programie haskim i stanowi główny cel strategiczny w Przestrzeni WBS na następnych pięć lat. Wymiar bezpieczeństwa został włączony także do działań programu dotyczących wolności i sprawiedliwości. Tak więc w rozdziale pt. „Wzmacnianie wolności” błędnie ujęto takie kwestie jak: zwalczanie nielegalnej imigracji, systemy biometryczne i informacyjne (rozwój i współdziałanie baz danych), polityka repatriacji i readmisji, wzmocnione kontrole na granicach, polityka wizowa itp.

4.2.13 Ponadto, program haski traktuje priorytetowo potrzebę zastosowania i oceny, w sposób bardziej skuteczny i odpowiedni, istniejących już środków w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>(25)</sup>. Przed podjęciem opracowania i promowania polityki dotyczącej którejkolwiek z tych dziedzin należy przeprowadzić dokładne badanie skuteczności, proporcjonalności i legalizmu tych środków, ponieważ potrzebne jest prawodawstwo wysokiej jakości.

4.2.14 Spójne i jasne ramy prawne są konieczne do zapewnienia pełnej ochrony danych osobowych oraz kontroli sądowiczej i parlamentarnej. Bardzo pozytywna jest propozycja Komisji Europejskiej, aby umożliwić służbom Komisji przeprowadzanie systematycznej, regularnej i gruntownej oceny (oceny wpływu), czy w pracach nad wnioskami legislacyjnymi były przestrzegane wszystkie prawa podstawowe<sup>(26)</sup>. Powinno to jednak być przeprowadzane także wobec ostatecznej wersji aktów przyjętych przez Radę. Na wszystkich etapach procesu decyzyjnego i praktycznego wdrażania postanowień należy zachowywać równowagę między poszanowaniem prawa prywatności czy ochrony danych osobowych (wolności) — jak np. w art. 8 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w dyrektywie 95/46/CE<sup>(27)</sup> — a bezpieczeństwem przy wymianie informacji przez organy policyjne czy inne służby bezpieczeństwa.

4.2.15 Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Praw Podstawowych o kwestie dotyczące trzeciego filaru UE (wymienione w Tytule VI TUE) stanowiłoby kluczowy element zachowywania właściwej równowagi między wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością w politykach opracowywanych przez UE<sup>(28)</sup>.

4.2.16 Program haski przykłada dużą wagę do szeregu środków dotyczących terroryzmu, mających na celu przede wszystkim: wzmocnienie wymiany informacji o istniejących zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego między służbami wywiadowczymi i służbami bezpieczeństwa Państw Członkowskich, zwalczanie finansowania terroryzmu, analizę strategiczną zagrożenia terrorystycznego wykonywaną przez służby wywiadowcze i bezpieczeństwa oraz Europol oraz ochronę krytycznej infrastruktury i zarządzanie następstwami.

<sup>(25)</sup> Decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych (2001/470/WE, DZ.U. L 174 z 27.6.2001 r.).

<sup>(26)</sup> Komunikat Komisji w sprawie przestrzegania Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji - Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę, COM(2005) 172 wersja ostateczna, z dn. 27.4.2005 r.

<sup>(27)</sup> Dyrektywa 95/46 Parlamentu Europejskiego i Rady, z 24 października 1995 r., o ochronie osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz o swobodnym obiegu tychże danych, DZ.U. L 281, 23 października 1995 r.

<sup>(28)</sup> Wniosek dotyczący decyzji Rady uprawniającej Agencję Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych do prowadzenia działalności w dziedzinach wymienionych w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, COM(2005) 280 końcowy, z 30 czerwca 2005 r., 2005/0125/CNS.

4.2.17 Jednym z najbardziej innowacyjnych elementów wprowadzonych przez program haski jest, opisana w dziale pt. „Wzmacnianie bezpieczeństwa”, zasada dostępności informacji. Zasada ta stanowi nową koncepcję poprawiania transgranicznej wymiany informacji policyjnej w UE, opartą na umożliwieniu funkcjonariuszowi policji jednego Państwa Członkowskiego otrzymanie z innego Państwa Członkowskiego wszelkich informacji koniecznych do przeprowadzenia danego śledztwa<sup>(29)</sup>. Dokładna treść, faktyczny wpływ i zakres zastosowania, a także warunki stosowania, jakie ma mieć ta rewolucyjna zasada, nie są jeszcze jasne. Aby zasada ta dobrze funkcjonowała, konieczny będzie wysoki stopień zaufania między organami policji z różnych Państw Członkowskich. Brak tego zaufania jest jak dotychczas jedną z głównych przeszkód we współpracy na szczeblu europejskim. Należy wzmocnić współpracę pomiędzy agencjami, instytucjami i podmiotami Unii Europejskiej, które zajmują się kwestiami „bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości”. Ponadto, należy zagwarantować kontrolę sądowiczą nad działaniami wynikającymi w praktyce z zasady dostępności informacji. EKES popiera wniosek Komisji dotyczący decyzji ramowej w sprawie ochrony danych osobowych, przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowiczej w sprawach karnych<sup>(30)</sup>.

4.2.18 EKES pragnie, aby między agencjami europejskimi działającymi na polu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zaistniała właściwa współpraca. Program haski wzywa do zwiększenia współpracy i praktycznej koordynacji między organami policyjnymi, sądowiczymi i celnymi na szczeblu krajowym, i jednocześnie ich współpracy z Europol. Państwa Członkowskie powinny wspierać Europol w jego roli agencji europejskiej i umożliwić mu granie decydującej roli, razem z Eurojustem, w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Żenujący jest fakt, że protokoły zmieniające Konwencję o Europolu nie zostały jeszcze ratyfikowane i zastosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Jest to szczególnie ważne, jeśli faktycznie pragnie się przyznać Europolowi wsparcie i środki konieczne do skutecznego funkcjonowania jako podstawa współpracy policyjnej w Europie. Zanim kompetencje Europolu zostaną określone na nowo, Państwa Członkowskie muszą być przekonane co do jego wartości i potrzeby pełnej współpracy z nim. Ponadto, w programie zaznaczono, że od 1 stycznia 2006 r. Europol ma zastąpić swoje raporty roczne na temat przestępczości w Unii Europejskiej „ocenami zagrożenia”, odnoszącymi się do najbardziej niebezpiecznych form przestępczości zorganizowanej. To zwiększenie znaczenia praktycznego roli Europolu powinno iść w parze z dokładną, demokratyczną oceną jego działalności. Kluczową rolę w demokratycznym monitorowaniu i kontroli sądowiczej tej działalności muszą grać Parlament Europejski i parlamenty krajowe, a także Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

<sup>(29)</sup> 12 października 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła „Proposal for a Council framework decision on the exchange of information under the principle of availability” (COM(2005) 490 wersja końcowa, z 12.10.2005 r.) (Dokument jeszcze niedostępny w wersji polskiej; tłumaczenie tymczasowe tytułu: wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wymiany informacji zgodnie z zasadą dostępności informacji.)

<sup>(30)</sup> Proposal for a Council framework decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial co-operation in criminal matters, COM(2005) 475, z 4.10.2005. (Dokument jeszcze niedostępny w języku polskim; tłumaczenie tymczasowe tytułu: wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowiczej w sprawach karnych.)

4.2.19 Inna grupa kwestii, która została potraktowana wyraźnie priorytetowo w programie politycznym, to kwestie związane z systemami biometrycznymi i informacyjnymi. Niezgodność większości tych środków z zasadami legalizmu, proporcjonalności i skuteczności była regularnie krytykowana przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego<sup>(31)</sup> oraz przez organizacje ochrony praw człowieka. Argumenty te wzmacnia brak odpowiednich gwarancji i skutecznych prawnych środków odwoławczych. Pomimo głosów krytyki dotyczących tych instrumentów, Deklaracja przyjęta na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 13 lipca 2005 r., dotycząca reakcji Unii Europejskiej na zamachy w Londynie, podkreśliła potrzebę zatwierdzenia ich w trybie pilnym<sup>(32)</sup>.

4.2.20 Program haski nadaje wyraźnie priorytetowy charakter ustanowieniu mechanizmów oceny istniejących polityk. Przed zatwierdzeniem tych inicjatyw należy przeprowadzić dokładną analizę ich skuteczności, wartości dodanej, proporcjonalności i legalizmu (poszanowania praw człowieka i wolności obywatelskich). Nawet w imię walki z terroryzmem nie można tworzyć polityki, która może wyrządzić nieodwracalne szkody dla ochrony wolności i demokracji i ostatecznie przyczynić się do zmniejszenia bezpieczeństwa wszystkich.

4.2.21 Co się tyczy środków mających na celu zwalczanie finansowania terroryzmu i prania pieniędzy przez organizacje przestępcze, to potrzebne jest odpowiednie podejście oraz transpozycja aktów prawnych umożliwiających skuteczniejsze nadzorowanie przepływów finansowych, co do których istnieją podejrzenia, że służą do finansowania działalności przestępczej, szczególnie w ramach walki z praniem pieniędzy<sup>(33)</sup>.

4.2.22 Komisja Europejska zaproponowała ostatnio kodeks dobrych praktyk zapobiegających wykorzystaniu organizacji pozarządowych do finansowania ugrupowań terrorystycznych. EKES wyraża zadowolenie z otwarcia przez Komisję procesu konsultacji na ten temat ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami pozarządowymi oraz wyraża zaniepokojenie z powodu wskazywania przez Komisję na rzekomo istniejące związki między organizacjami pozarządowymi a terroryzmem,

<sup>(31)</sup> Sprawozdanie w sprawie inicjatywy Republiki Francuskiej, Irlandii, Królestwa Szwecji i Zjednoczonego Królestwa dotyczącej projektu decyzji ramowej w sprawie zatrzymywania danych przetwarzanych i przechowywanych w związku ze świadczeniem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej lub danych w publicznych sieciach łączności do celów zapobiegania, wykrywania, dochodzenia i ścigania przestępczości i przestępstw, w tym terroryzmu (D(8958/2004 – C6 0198/2004 – 2004/0813(CNS)), Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, sprawozdawca: Alexander Nuno Alvaro, 31.5.2005 r.

<sup>(32)</sup> Do proponowanych środków, stanowiących kontynuację dorobku Schengen, należą np.: poprawa interoperacyjności i synergii między bazami danych stworzonych w ramach drugiej generacji Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II), Systemu Informacji Wizowej (VIS) i EURODAC; włączenie identyfikatorów biometrycznych do dokumentów podróży, wiz, paszportów, zezwoleń na pobyt i systemów informacyjnych; przechowywanie przetwarzanych danych w związku z udostępnianiem publicznych usług komunikacji elektronicznej dla celów wykrywania, dochodzeń i ścigania działalności terrorystycznej; wykorzystanie danych pasażerów lotniczych (PNR) w celach bezpieczeństwa lotniczego i wymiana ich ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią; wzajemne konsultowanie baz danych DNA i odcisków palców itp.

<sup>(33)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy, włącznie z finansowaniem terrorystów, COM(2004) 448, Dz.U. C 267 z 27.10.2005 r. (sprawozdawca: John SIMPSON).

ponieważ stanowi to niesprawiedliwe domniemanie i powoduje zamęt. Organizacje pozarządowe i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie grają bardzo ważną rolę w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością<sup>(34)</sup>.

4.2.23 Zgodnie z Europejską strategią bezpieczeństwa i priorytetem rozwoju spójnego zewnętrznego wymiaru polityki bezpieczeństwa, za ważne uzupełnienie tej strategii uznano w programie haskim rozwiniecie do 1 lipca 2006 r. mechanizmu zintegrowanego i skoordynowanego zarządzania kryzysami w Unii Europejskiej mającymi skutki transgraniczne. Mechanizm ten powinien zawierać ocenę potencjału każdego Państwa Członkowskiego, składowania, szkoleń, wspólnych ćwiczeń i planów operacyjnych zarządzania kryzysami cywilnymi. Przed zakończeniem 2005 r. Komisja Europejska przedstawi decyzję dotyczącą stworzenia ogólnego systemu wczesnego ostrzegania (ARGUS) i Centrum Antykryzysowego w celu koordynacji istniejących systemów ostrzegania; ponadto przedstawi wniosek dotyczący stworzenia sieci informacji i ostrzegania dla obiektów infrastruktury krytycznej.

4.2.24 EKES jest zdania, że UE potrzebuje nowego podejścia do wspólnej strategii bezpieczeństwa, które byłoby sprawne i skuteczne, zgodne z zasadami legalizmu i proporcjonalności. Różne formy terroryzmu wymagają różnych rozwiązań i różnych instrumentów, w zależności od cech charakterystycznych aktu przestępczego.

4.2.25 Równie konieczne jest dobre zbadanie źródeł gwałtownej radykalizacji podatnych na nią grup i metod rekrutacji ugrupowań terrorystycznych, aby móc zapobiegać tym procesom. Ponadto, powinno to iść w parze z zachętą i politycznym zobowiązaniem do wspierania trwałego i otwartego dialogu między religiami i kulturami oraz do walki z nietolerancją, rasizmem, ksenofobią i stosującym przemoc ekstremizmem.

4.2.26 Komisja powinna zbadać możliwość włączenia terroryzmu do listy zbrodni, które leżą w zakresie kompetencji Międzynarodowego Trybunału Karnego.

#### 4.3 Wzmacnianie sprawiedliwości

4.3.1 Zgodnie z założeniami zawartymi w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., program haski daje priorytet utworzeniu wspólnego europejskiego obszaru sprawiedliwości, którego kamieniem węgielnym jest zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

<sup>(34)</sup> Zob. opinia Sekcji ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007 - 2013, „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, SOC/212, Sprawozdawca: Miguel Angel Cabra de Luna, Bruksela 14 grudnia 2005 r.

4.3.2 W różnych dziedzinach<sup>(35)</sup> okazało się konieczne wzmocnienie wzajemnego zaufania między poszczególnymi organami władzy sądowniczej i systemami prawnymi. Jest to jeden z podstawowych warunków dla rozwoju współpracy sądowniczej w dziedzinie prawa karnego i cywilnego. Władze sądownicze i, ogólnie, wszystkie organa biorące udział w procesie wymierzania sprawiedliwości, powinny traktować decyzje organów innych Państw Członkowskich jako równoważne z własnymi decyzjami. Nie powinny być kwestionowane kompetencje i status sądu, ani poszanowanie prawa do sprawiedliwego procesu. Jednakże brak zaufania, różnice pomiędzy systemami prawnymi poszczególnych Państw Członkowskich, tak w dziedzinie prawa karnego, jak i cywilnego, oraz brak pełnej i wzajemnej znajomości innych systemów prawnych hamuje obecnie realizację transgranicznej wizji w zakresie tych polityki i zacieśnienie współpracy sądowniczej na szczeblu europejskim.

4.3.3 Program haski zachęca do rozwoju „europejskiej kultury prawnej” opartej na naturalnej różnorodności poszczególnych krajowych systemów i tradycji prawnych. Program wymaga także większego wysiłku celem ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości i współpracy organów sądowniczych. Poza tym podkreśla się w nim, że wzajemne zaufanie<sup>(36)</sup> powinno opierać się na pewności, że wszyscy obywatele europejscy mają dostęp do systemu sądowego wysokiej jakości<sup>(37)</sup>.

4.3.4 W odróżnieniu od wieloletniego programu opracowanego w Tampere, program haski jest, ogólnie rzecz biorąc, mniej ambitny. Nie zawiera on dużej liczby nowych środków i propozycji prawnych, lecz kładzie większy nacisk na ustanowienie obiektywnego i bezstronnego systemu oceny oraz na stosowanie istniejących już środków w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, z poszanowaniem niezawisłości władzy sądowniczej.

4.3.5 Poza brakiem wzajemnego zaufania między organami sądowymi Państw Członkowskich, inną ze znacznych słabości współpracy w dziedzinie sądownictwa karnego jest jego umieszczenie w ramach trzeciego filaru UE, a więc poza kompetencją wspólnotową (metoda wspólnotowa). Rola UE jest w związku z tym stosunkowo ograniczona, co powoduje całą serię negatywnych skutków, jak na przykład brak skuteczności, przejrzystości i włączenia Parlamentu Europejskiego do procesu legislacyjnego, a także ogólny brak kompetencji ze strony Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. W ramach trzeciego filaru Państwa Członkowskie powinny uznać kompetencję Trybunału w kwestii interpretacji i stosowności prowadzonej polityki poprzez przyjęcie odpowiedniej deklaracji.

4.3.6 Co do współpracy w dziedzinie sądownictwa karnego, za wyraźny priorytet uznano środki przeznaczone do osiągnięcia wskazanego celu (bezpieczeństwo) kosztem całkowitego

braku ochrony minimalnych praw procesowych na szczeblu europejskim (wolność). Dobrym przykładem tego braku równowagi między wolnością a bezpieczeństwem jest europejski nakaz aresztowania stanowiący pierwszy konkretny krok w kierunku wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w dziedzinie prawa karnego<sup>(38)</sup>. Poza bezpośrednimi skutkami tego „euronakazu” dla praw osób, trzy lata po jego wprowadzeniu nadal brak jest równoległych ram prawnych chroniących prawa procesowe podejrzanych i oskarżonych w procesach karnych w UE.

4.3.7 Uwzględniając istniejącą lukę, w kwietniu 2004 r. Komisja Europejska przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie niektórych praw proceduralnych w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej (2004/328). Decyzja ta określa minimalne wspólne zasady dotyczące praw procesowych odnoszące się do wszystkich procesów w UE, których celem jest określenie winy lub niewinności osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, albo też zdecydowanie o konsekwencjach przyznania się do zarzucanej winy. Odnosi się to również do wszystkich odwołań będących skutkiem tych procesów<sup>(39)</sup>. Pomimo wszystkich krytycznych uwag związanych z ograniczonym zakresem tej decyzji w stosunku do praw procesowych, jej przyjęcie wzmocniłoby wzajemne zaufanie i ochronę praw podstawowych obywateli, w tym prawa do sprawiedliwego procesu. Trudności z osiągnięciem porozumienia politycznego na łonie Rady są olbrzymie. Niedopuszczalne jest, by przedstawiciele Państw Członkowskich nie doszli do kompromisu w sprawie tej inicjatywy<sup>(40)</sup>. Z drugiej strony należy szczególnie zadbać o to, by pilna konieczność osiągnięcia porozumienia nie usprawiedliwiła obniżenia jeszcze bardziej poziomu ochrony praw podejrzanych i oskarżonych w procesach karnych zawartego we wniosku.

4.3.8 Europejski nakaz aresztowania dostarcza również dobrego przykładu na brak wzajemnego zaufania i skomplikowaną sytuację prawną, jakie często mają miejsce w UE w chwili, gdy konieczna jest współpraca w dziedzinie sądownictwa karnego i bezpieczeństwa. Równoległe do mozolnego procesu transpozycji decyzji ramowej w większości Państw Członkowskich, akty prawne transponujące „euronakaz” do prawa krajowego stały się w Niemczech i w Polsce przedmiotem odwołań do Trybunałów Konstytucyjnych w związku z jego domniemaną niezgodnością z konstytucjami tych krajów. Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec (Bundesverfassungsgericht) stwierdził ostatecznie w orzeczeniu z 18 lipca 2005 r.<sup>(41)</sup>, że ustawa transponująca europejski nakaz aresztowania do niemieckiego systemu prawnego jest nieważna, gdyż narusza niemieckie gwarancje konstytucyjne. Uniemożliwia ona bowiem odwołanie się od decyzji o ekstradycji przed organem sądowniczym, który ją wydał.

<sup>(35)</sup> Zob. np.: Wspólnotowy Kodeks Celny, Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 302 z 19.10.1992 r., str. p. 0001 – 0050.

<sup>(36)</sup> Program haski, op. cit. 1, punkt 3.2 „Budowanie i wzmacnianie wzajemnego zaufania”.

<sup>(37)</sup> Komisja Europejska w Planie działań wprowadzający w życie program haski stwierdza: „Unia musi przewidzieć nie tylko zasady dotyczące właściwości, uznawania i konfliktu praw, ale także działania dążące do zbudowania poczucia pewności i wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi poprzez tworzenie minimalnych norm proceduralnych i zapewnienie wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zakresie niezawisłości i poszanowania prawa do obrony”.

<sup>(38)</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (Decyzja ramowa Rady dotycząca europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między Państwami Członkowskimi), 13 lipca 2002 r., 2002/584/JAI, Dz.U. L 190/1, 18.7.2002 r.

<sup>(39)</sup> Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie niektórych praw proceduralnych w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej, COM(2004) 328 końcowy, 28.4.2004 r.

<sup>(40)</sup> Wniosek zawiera następujące prawa: pomoc prawna, bezpłatne tłumaczenie ustne i pisemne, zapewnienie, że osoby wymagające szczególnej uwagi, gdyż nie są w stanie śledzić przebiegu postępowania, otrzymają taką uwagę, dostęp do pomocy konsularnej dla podejrzanych cudzoziemców, powiadamianie podejrzanych o ich prawach na piśmie („karta praw”), art. 2 – 16 wniosku.

<sup>(41)</sup> Orzeczenie z dnia 18 lipca 2005 r., 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

4.3.9 Wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie europejskiego wniosku o udostępnienie dowodów przygotowana przez Komisję Europejską również jest częścią złożonego problemu, jaki stanowi system współpracy w dziedzinie sądownictwa w UE<sup>(42)</sup>. Celem tej decyzji miałyby być zastąpienie obecnych mechanizmów pomocy prawnej zasadą wzajemnego uznawania. Inicjatywa ta przewiduje możliwość wystąpienia z „europejskim wnioskiem” o udostępnienie przedmiotów, dokumentów i innych danych celem wykorzystania ich w sądowych procedurach karnych. Propozycja ta została otwarcie skrytykowana i uznana za przedwczesną z powodu braku równoległych ram prawnych zapewniających rzeczywistą ochronę praw podstawowych.

4.3.10 Brak ambicji widoczny w programie haskim w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości mógłby zostać zrównoważony uznaniem ogólnej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich we wspomnianych dziedzinach, tak delikatnych dla Państw Członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości zajmuje zasadniczo innowacyjne i aktywne stanowisko w swych interpretacjach, także w stosunku do polityk europejskich. W szczególnym przypadku współpracy policyjnej i sądowniczej w dziedzinie prawa karnego należy wspomnieć o jednym z najnowszych istotnych orzeczeń Trybunału w sprawie Pupino C-105/03 z 16 czerwca 2005 r.<sup>(43)</sup>

4.3.11 Co do współpracy sądowniczej w dziedzinę prawa cywilnego, program haski przypomina, że granice między Państwami Członkowskimi nie powinny być przeszkodą w rozwiązywaniu kwestii prawa cywilnego lub we wnoszeniu powództwa i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(42)</sup> Proposal for a Council Framework Decision on the European Evidence Warrant for obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters (Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego wniosku o udostępnienie przedmiotów, dokumentów i danych celem wykorzystania ich w procedurach karnych), COM(2003) 0688 final z 14 listopada 2003 r., CNS 2003/0270.

<sup>(43)</sup> Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący interpretacji niektórych artykułów decyzji ramowej 2001/220/JAI dotyczącej stratusu ofiar w sprawach karnych z 15 de marca 2001 r. Wydane orzeczenie dotyczyło postępowania karnego przeciwko Marii Pupino, włoskiej przedszkolanki, oskarżonej o spowodowanie obrażeń u pięcioletnich dzieci. Orzeczenie w sprawie Pupino stanowi rewolucyjny krok w procesie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdyż po raz pierwszy Trybunał Sprawiedliwości uznał otwarcie bezpośrednie skutki „decyzji ramowych”, a także dlatego, że jego wiążący charakter zmusza krajowe organy sądowe do odpowiedniego interpretowania prawa krajowego. Poza tym Trybunał podkreślił, że „z trudem przyszłoby Unii wypełnianie jej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż Państwa Członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, nie obowiązywała również w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która zresztą w całości opiera się na współpracy między Państwami Członkowskimi” Związek (i zgodność) tego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z orzeczeniem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego unieważniającego ustawę transponującą europejski nakaz aresztowania pozostaje przedmiotem interpretacji.

Konieczne jest usunięcie przeszkód prawnych i sądowych w procesach w sprawach cywilnych i rodzinnych o zasięgu ponadnarodowym, aby zapewnić obywatelom ochronę i możliwość wykonywania swoich praw. Program stwierdza, że powinny trwać prace w dziedzinie konfliktów związanych z prawem stosowanym w przypadku zobowiązań pozakontraktowych (Rzym II) i zobowiązań kontraktowych (Rzym I), nakazu zapłaty, instrumentów stosowanych w alternatywnych formach rozwiązywania konfliktów, a także procesów w sprawach o drobne roszczenia.

4.3.12 Skonsolidowanie i zacieśnienie współpracy w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń w prawie procesowym, rodzinnym i spadkowym jest również jednym z priorytetów na najbliższych pięć lat. Jednakże jest to dziedzina, w której różnorodność tradycji i kultury prawnej utrudnia osiągnięcie rzeczywistych i trwałych postępów na drodze do wspólnego obszaru sprawiedliwości. Z tego też powodu jest szczególnie istotne, by wnikliwie rozważyć różne środki wzmacniające wzajemne zaufanie i pojęcie wspólnej kultury prawnej w UE<sup>(44)</sup>.

4.3.13 Program haski stwierdza, że „zwalczanie przestępczości zorganizowanej wymaga ulepszenia współpracy pomiędzy organami ścigania (policją, wymiarem sprawiedliwości, urzędem celnym) oraz pełnego wykorzystywania i dalszego rozwoju Europolu i Eurojustu”. Rada powinna przyjąć w odniesieniu do Eurojustu „prawo europejskie” zawierające wszystkie powierzone mu funkcje. Poza tym należy wyjaśnić relacje (współpracę) między Eurojustem a Europolem.

<sup>(44)</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Decision establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters (Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącego utworzenia Europejskiej Sieci Sądowniczej w sprawach cywilnych i handlowych) (Dz.U. C 139 z 11 maja 2001 r.) oraz: Opinion of the Economic and Social Committee on the Initiative of the Federal Republic of Germany with a view to adopting a Council Regulation on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil and commercial matters (Opinia EKES-u w sprawie inicjatywy Republiki Federalnej Niemiec mającej na celu przyjęcie rozporządzenia Rady dotyczącego współpracy organów wymiaru sprawiedliwości Państw Członkowskich w zakresie udostępniania dowodów w sprawach cywilnych i handlowych) (Dz.U. C 139 z 11 maja 2001 r.).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawach:

- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 40/94 w odniesieniu do kadencji Prezesa Urzędu Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 w odniesieniu do kadencji Prezesa Wspólnotowego Urzędu Ochrony Odmian Roślin,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do kadencji dyrektora wykonawczego i zastępcy dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2062/94 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 w odniesieniu do kadencji dyrektora wykonawczego i dyrektorów Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową w odniesieniu do kadencji dyrektora wykonawczego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1035/97 ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1210/90 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska w odniesieniu do kadencji dyrektora zarządzającego,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 337/75 ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1365/75 w sprawie utworzenia Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w odniesieniu do kadencji dyrektora i zastępcy dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1360/90 ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia w odniesieniu do kadencji jej dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 w sprawie ustanowienia Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii w odniesieniu do kadencji dyrektora,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 178/2002 w odniesieniu do kadencji dyrektora zarządzającego Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności,
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 851/2004 ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób w odniesieniu do kadencji dyrektora,

— wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do kadencji dyrektora zarządzającego Europejskiej Agencji Leków,

COM(2005) 190 końcowy — 2005/0077(CNS) — 2005/0078(CNS) — 2005/0089(CNS) — 2005/0085(COD) — 2005/0086(COD) — 2005/0087(COD) — 2005/0088(COD) — 2005/0080(CNS) — 2005/0072(COD) — 2005/0073(COD) — 2005/0074(COD) — 2005/0075(COD) — 2005/0076(COD) — 2005/0081(COD) — 2005/0082(COD) — 2005/0083(COD)

(2006/C 65/23)

Dnia 17 czerwca 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawach wspomnianych powyżej.

12 lipca 2005 r. Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa opracowanie opinii w tej sprawie.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podjął na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r.) decyzję o powołaniu Agnes CSER na sprawozdawcę generalnego i przyjął 93 głosami, przy 2 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

## 1. Streszczenie wniosku Komisji

1.1 Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia celem ujednoczenia procedur mianowania dyrektorów i zastępców dyrektorów agencji, zmieniając głównie rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004.

Wniosek mający na celu zmianę istniejących rozporządzeń dotyczy 18 agencji i odnosi się do niektórych związanych z nimi przepisów, a mianowicie kadencji ich dyrektorów i zastępców dyrektorów.

Wniosek mający na celu zmianę istniejących rozporządzeń nie dotyczy rozporządzenia Rady (WE) nr 2667/2000 dotyczącego Europejskiej Agencji Odbudowy, ani rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 460/2004 ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji. Uzasadnia się to tym, że agencje te mają ograniczony okres działalności, a zatem rozporządzenia, które ich dotyczą, nie zawierają przepisów dotyczących przedłużania kadencji ich dyrektorów i zastępców dyrektorów.

Wnioski zawierające zmiany rozporządzeń dotyczących Europejskiej Agencji ds. Substancji Chemicznych i Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa są w trakcie rozpatrywania lub uchwalania; przewidziany jest wniosek w sprawie tych zmian celem harmonizacji przepisów.

1.2 Wniosek modyfikuje istniejące rozporządzenia dotyczące osiemnastu agencji, zmieniając każde z tych rozporządzeń w podobny sposób w swej preambule.

Standardowa propozycja zmiany zawiera informację, że dana agencja jest kierowana przez dyrektora mianowanego na wniosek Komisji, że jego kadencja trwa pięć lat, i że okres ten — na wniosek Komisji i po przeprowadzeniu oceny — może

być jednorazowo przedłużony na okres nie przekraczający pięciu lat.

W ramach oceny Komisja bierze pod uwagę wyniki uzyskane w czasie pierwszej kadencji i sposób, w jaki zostały one osiągnięte, a także zadania i potrzeby agencji na kolejne lata.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje opracowanie przez Komisję wniosku dotyczącego zmian rozporządzeń Rady pozwalającego na harmonizację rozbieżnych obecnie zasad określających procedury mianowania i przedłużania kadencji dyrektorów wykonawczych i ich zastępców w osiemnastu agencjach europejskich.

2.2 EKES docenia i popiera dążenie Komisji do ujednoczenia procedur, gdyż nadaje to przepisom wspólnotowym jaśniejszego i bardziej praktycznego charakteru. Przepisy stają się nie tylko jaśniejsze, ale również działania agencji europejskich i kierunki nadawane im przez Komisję zostają ujednoczone i uproszczone.

Ta jasność i uproszczenie powinny też ułatwić zadanie dyrektorom wykonawczym i ich zastępcom, gdyż zadania i kompetencje agencji prowadzących daną działalność będą wyraźniej określone. Rozporządzenia dotyczące utworzenia różnych agencji zawierały wielość wyrażań, czyli różne terminy — na przykład w odniesieniu do mianowania dyrektorów wykonawczych, dyrektorów i ich zastępców, takie wyrażenia jak odnowienie, przedłużenie, kontynuacja — a także ustanawiały kadencje o różnej długości. Były zatem źródłem niejasności w stosowaniu zasad co do statusu prawnego związanego z mianowaniem i kadencjami.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Pochwalając cele przyświecające zmianom w rozporządzeniach, EKES zauważa, że wśród agencji wymienionych we wniosku konieczne jest dokonanie modyfikacji, w tym również w przypadku Europejskiej Fundacji Kształcenia, w przeciwieństwie do tego, co proponuje Komisja. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1360/90 stanowi bowiem w art. 7 ust. 1, że dyrektor Fundacji jest mianowany na wniosek Komisji przez zarząd na okres pięciu lat, a mandat ten jest odnawialny.

Wniosek Komisji mający na celu zmianę istniejących rozporządzeń stosuje wszędzie czasownik „przedłużyć”, a nie „odnowić”.

3.2 EKES ubolewa nad tym, że artykuły TWE dotyczące mianowania sędziów, o których mówi Komisja w uzasadnieniu wniosku, tzn. art. 223 i 225, nie są należyście przywołane. W rzeczywistości odnieść się należy do art. 224, a nie 225.

3.3 EKES wyraża niezrozumienie wobec stwierdzenia, że rozporządzenie Rady (WE) nr 2667/2000 dotyczące Europejskiej Agencji Odbudowy, ustalające długość kadencji dyrektora na 30 miesięcy, a także zmieniające je rozporządzenie Rady (WE) nr 2068/2004, które przedłuża działalność Agencji od tego momentu o 30 miesięcy, do 31 grudnia 2006 r., nie odpowiadają ustalonym celom harmonizacji.

3.4 EKES nie rozumie dlaczego Komisja, jeśli jej celem jest ujednoczenie, nie stosuje jednakowej terminologii w stosunku do tytułów funkcji kierowniczych.

EKES zwraca uwagę Komisji, że jest mało prawdopodobne i niedopuszczalne, by tak ważna i kosztowna agencja jak Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji została utworzona na okres tylko pięciu lat. Skoro, jak wiadomo, działalność innych agencji utworzonych na ograniczony okres czasu została przedłużona, można przypuszczać, iż stanie się tak również w tym przypadku. Z tego powodu już teraz należy się przygotować do zmiany rozporządzenia.

Cele i zadania określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 460/2004 z 10 marca 2004 r. ustanawiającym Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji są już wystarczającym uzasadnieniem dla zalecenia EKES-u.

3.5 EKES popiera wyznaczone przez Komisję cele ujednoczenia, jasności i uproszczenia. Nie rozumie jednak, dlaczego

Komisja nie uwzględniła art. 27 (77) — rozdział 1. (Rekrutacja), Tytuł III (Kariera urzędnika) — regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich, określającego, że

rekrutacja ma na celu zaangażowanie do pracy na rzecz instytucji urzędników o jak najwyższych kwalifikacjach w zakresie wiedzy, wydajności i uczciwości, zatrudnianych według jak najszerzych kryteriów geograficznych i będących obywatelami Państw Członkowskich Wspólnot.

Przygotowany przez Komisję wniosek w sprawie rozporządzenia, mający na celu zmianę istniejących rozporządzeń, poważnie pogwałca ten wymóg pomijając, pod pretekstem oszczędności budżetowych, ogłoszenie oficjalnego konkursu, czyli procedurę selekcji przewidzianą w TWE. W uzasadnieniu wniosku Komisja świadomie porzuca procedurę ogłaszania oficjalnych konkursów przewidzianą w Traktacie pod pretekstem, że stosowniejsze jest inne postępowanie.

EKES nie może zaakceptować takiego odejścia od wymogów przewidzianych w Traktacie i w regulaminie pracowniczym urzędników Wspólnot Europejskich, gdyż oznaczałoby to według wszelkiego prawdopodobieństwa, że żaden obywatel z dziesięciu nowych Państw Członkowskich nie będzie miał szans na mianowanie na stanowisko dyrektora, dyrektora wykonawczego, zastępcy dyrektora lub zastępcy dyrektora wykonawczego agencji.

EKES wyraża swój sprzeciw wobec tego, by odpowiednie organy miały wybór między przedłużeniem kadencji a wszczęciem nowej procedury rekrutacji.

EKES uważa, że należy zwiększać zaufanie obywateli Unii Europejskiej do instytucji europejskich. Będzie to poważnie utrudnione, jeśli obywatele europejscy zamieszkujący w dziesięciu nowych Państwach Członkowskich stwierdzą, że nie mają niemal żadnej możliwości objęcia stanowiska dyrektora w instytucjach Unii Europejskiej.

Na 20 agencji europejskich tylko jedna jest kierowana przez obywatela europejskiego pochodzącego z jednego z dziesięciu nowych Państw Członkowskich.

EKES zaleca, by Komisja Europejska, uwzględniając wymienione wyżej elementy oraz zasady równości szans, jakimi kieruje się Wspólnota, raz jeszcze uważnie przeanalizowała swój wniosek dotyczący zmiany istniejących rozporządzeń.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie Polityki Usług Finansowych (2005-2010)

COM(2005) 177 końcowy

(2006/C 65/24)

Dnia 3 maja 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi w sprawie Polityki Usług Finansowych (2005-2010)*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 października 2005 r. Sprawozdawcą był **Guido RAVOET**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 115 głosami, przy 1 głosie wstrzymującym się, następującą opinię:

### 1. Informacje ogólne

1.1 Zielona księga opublikowana przez Komisję Europejską w sprawie Polityki Usług Finansowych przedstawia koncepcje dalszej integracji rynków finansowych. Koncentruje się ona przede wszystkim na wdrażaniu istniejących zasad uzgodnionych w planie działania w zakresie usług finansowych (FSAP) oraz współpracy, raczej niż na proponowaniu nowych przepisów. Bada ona sposoby ulepszenia dostępu do transgranicznych, detalicznych usług finansowych i w zakresie zarządzania finansami.

1.2 Zielona księga kładzie nacisk na konieczność zamknięcia w krótkiej perspektywie niedokończonych spraw i sfinalizowania przepisów będących aktualnie na etapie uzgodnień w Parlamencie Europejskim i Radzie. Podkreśla również potrzebę skutecznego wprowadzania w życie istniejącego prawodawstwa w trzech fazach, obejmujących: efektywną transpozycję zasad UE do prawa krajowego, bardziej rygorystyczne egzekwowanie prawa przez organy nadzoru oraz systematyczną ocenę *ex-post*. Komisja stwierdza, że na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa będzie rygorystycznie stosować zasadę wysokiej jakości tworzonych regulacji prawnych, przeprowadzając również pogłębione oceny wpływu oraz szerokie konsultacje.

1.3 W kilku obszarach Komisja może proponować nowe inicjatywy. Osobne zielone księgi w sprawie zarządzania aktywami i kredytami hipotecznymi zostały opublikowane w lipcu 2005 r.

1.4 Komisja wskazuje na fakt, że rynek usług finansowych UE dla klientów indywidualnych jest nadal rozdrobniony. Podjęła się zatem zbadania m.in. sposobów wprowadzenia większych udogodnień dla korzystających z rachunków bankowych w wymiarze transgranicznym oraz wyeliminowania barier, celem zapewnienia konsumentom możliwości poszukiwania na obszarze UE jak najlepszych ofert w zakresie planów oszczędnościowych, kredytów hipotecznych, ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, przy zapewnieniu przejrzystości informacji pozwalającej na łatwiejsze porównanie produktów.

1.5 Inne kwestie poruszone w Zielonej księdze obejmują zagwarantowanie zbieżności praktyk i standardów nadzorczych w całej Europie, pobudzanie inwestycji transgranicznych oraz wykorzystanie strategicznej możliwości, jaką posiada UE,

wywarcia wpływu na parametry regulacyjne powstającego globalnego rynku finansowego. Komisja proponuje wzmocnienie stosunków finansowych z USA, Japonią i Chinami.

### 2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża zadowolenie z możliwości przedstawienia swojej opinii w sprawie priorytetów Komisji Europejskiej w zakresie polityki usług finansowych na okres 2005-2010. Obecnie jesteśmy na etapie przechodzenia do uwarunkowań ukształtowanych w wyniku realizacji planu działania w zakresie usług finansowych (FSAP), zatem uzasadnione jest dokonanie przez Komisję podsumowania tego, co zostało osiągnięte oraz tego, jakie powinny być jej przyszłe priorytety.

2.2 Komisja słusznie uważa, że FSAP był jednym z sukcesów pierwszej fazy strategii lizbońskiej. W determinującej drugiej i końcowej fazie strategii do roku 2010, bardziej istotne niż kiedykolwiek wcześniej będzie zagwarantowanie, że polityka w zakresie usług finansowych przyczyni się do realizacji celów strategii lizbońskiej polegających na osiągnięciu wzrostu i zwiększaniu zatrudnienia.

2.3 EKES zatem popiera cel Komisji zakładający pogłębienie i zwiększenie płynności oraz dynamiki rynków finansowych celem umożliwienia skutecznego kierowania kapitału i usług finansowych do wszystkich obszarów gospodarki. Koniecznym warunkiem rozwoju gospodarki UE jest stabilny, zintegrowany oraz konkurencyjny sektor finansowy, do którego konsumenci mają duże zaufanie dzięki stosowaniu skutecznych środków ochrony konsumenta.

2.4 EKES popiera także propozycje Komisji zmiany ukierunkowania swoich wysiłków i skoncentrowania się na urzeczywistnianiu już podjętych inicjatyw. Na tym etapie należy monitorować i oceniać inicjatywy podjęte w przeszłości, a każda nowa inicjatywa powinna być wprowadzana z ostrożnością i należytym uwzględnieniem interesów konsumentów. Analiza kosztów i korzyści powinna automatycznie stać się integralnym elementem nowych przepisów; stanowione prawodawstwo musi być przejrzyste celem uniknięcia późniejszego „pozłacania” (ang. *gold plating*) przez Państwa Członkowskie.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES wyraża uznanie wobec Komisji za zapewnienie wysokiej jakości propozycji zawartych w Zielonej księdze i wyraża szerokie poparcie dla większości z nich. W niniejszej opinii w sprawie Zielonej księgi EKES stara się zwrócić uwagę na te obszary, które według niego mają szczególne znaczenie dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE, jednocześnie zwracając się do Komisji o doprecyzowanie planowanych przez nią propozycji dotyczących szeregu kluczowych kwestii.

#### 3.2 Zasadnicze ukierunkowanie polityczne Zielonej księgi

3.2.1 EKES zgadza się z ogólnymi celami polityki Komisji na kolejnych pięć lat oraz z proponowanym, zasadniczym ukierunkowaniem politycznym.

3.2.2 EKES popiera ogólny cel Komisji Europejskiej stworzenia otwartego i efektywnego gospodarczo europejskiego rynku finansowego, regulowanego przez odpowiednie przepisy nadzorcze gwarantujące wystarczająco wysoki poziom ochrony konsumentów. Komisja musi pamiętać, że istnieje związek między ochroną konsumentów a ich zaufaniem. Toteż, będąc zdania, że cele Komisji zmierzają w kierunku znalezienia właściwej równowagi między rolą pracodawców i pracowników, czy też instytucji finansowych i konsumentów, w zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim, uważamy, iż należałoby również uznać, że skuteczna polityka ochrony konsumentów także zajmuje kluczowe miejsce. Kompetentny i wystarczająco liczny personel ma do odegrania kluczową rolę w tworzeniu zaufania konsumentów oraz w zapewnieniu ich edukacji.

3.2.3 EKES podziela stanowisko Komisji, że **hasła przewodnie**, którymi są ponadgraniczna konkurencja, większa przejrzystość, integralność rynku, stabilność finansowa, międzynarodowa konkurencyjność sektora finansowego UE oraz skuteczność, są nadal aktualne. Niemniej Komisja powinna także uznać, że potrzeby konsumentów również należy traktować jako decydujące kryterium w przypadku każdej proponowanej przez nią inicjatywy. Zaufanie konsumentów do usług finansowych byłoby dobrą miarą tego, w jakim stopniu udało się zaspokoić potrzeby konsumentów.

3.2.4 Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) są katalizatorami rozwoju gospodarczego, których potrzeby powinny leżeć u podstaw założeń politycznych UE. EKES mocno popiera koncepcję, zgodnie z którą uwarunkowania sprzyjające **przedsiębiorczości, wspierane przez dobrze funkcjonujący rynek zarządzania ryzykiem**, mają zasadnicze znaczenie dla promowania nowych i innowacyjnych firm, tym samym zwiększając wydajność i zrównoważone tempo wzrostu gospodarczego w UE. Polityka UE w zakresie usług finansowych usprawniła przepisy prawne w zakresie pozyskiwania kapitału przez MSP, na przykład dzięki dyrektywie w sprawie pros-

pektów<sup>(1)</sup>. Celowe mogą być także inicjatywy niewchodzące w zakres stanowienia przepisów.

3.2.5 Mając na uwadze zobowiązanie EKES do działania na rzecz globalnej konkurencyjności EU i konkurencji, zgadzamy się z Komisją, że **zasada wysokiej jakości tworzonych regulacji prawnych** musi być ściśle przestrzegana w odniesieniu do wszystkich jej inicjatyw. Niemniej EKES zdecydowanie opowiada się za uwzględnieniem szeregu czynników, zanim zacznie być stosowana ww. zasada. Po pierwsze EKES oczekuje, że zostaną wykonane oceny wpływu przez niezależne i kompetentne organizacje. Nie powinno się przesadnie naciskać na integrację usług finansowych *per se*, bez wzięcia pod uwagę interesów konsumentów: należy uwzględnić obie strony monety. Aspekty społeczne i aspekty związane z zatrudnieniem muszą zostać włączone do wszystkich przeprowadzanych ocen. Przed zakończeniem prac na ocenami wpływu, konieczne jest przeprowadzenie szerokich konsultacji, jak również przyjęcie wyważonego i opartego na faktach podejścia. Należy pamiętać, że grupy konsumenckie mają zwykle bardziej ograniczone środki niż sektor finansowy. Na przykład uczestniczenie w grupach dyskusyjnych zajmujących się konkretnymi produktami detalicznymi może być poważnym obciążeniem dla organizacji konsumenckich pod względem dyspozycyjności ich personelu.

3.2.6 EKES jest zdania, że wspomniane **podejście zakładające kształtowanie polityki w oparciu o fakty** jest słuszne, pod warunkiem, że należycie zostaną uwzględnione kwestie związane z konsumentami. Zwraca się także do Komisji o wyraźne stwierdzenie, że to zobowiązanie dotyczy nie tylko przepisów, których inicjatorem jest DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, ale także uregulowań proponowanych przez inne dyrekcje generalne. EKES wyraża także zdecydowane poparcie dla Komisji w związku z wezwaniem przez nią Parlamentu Europejskiego i, w naszym przekonaniu, szczególnie Rady, do stosowania tych samych zasad tworzenia wysokiej jakości prawa, które w zarysie opisano powyżej, co gwarantowałyby, że wnioski Komisji po uzgodnieniach w ramach procedury współdecydowania, nie będą zbyt skomplikowanymi wersjami jej pierwotnych tekstów. Wreszcie EKES zwraca uwagę na fakt, że zasada tworzenia lepszych przepisów musi być także stosowana przez komitety tzw. poziomu 3<sup>(2)</sup> oraz podmioty ustanawiające standardy globalne.<sup>(3)</sup>

3.2.7 EKES zauważa, że bez stosowania **testu konkurencyjności** wobec proponowanych przepisów i standardów, znacznie zmniejszą się perspektywy na zrealizowanie kiedykolwiek celów strategii lizbońskiej przez UE. Osłabiłoby to globalną konkurencyjność UE, jej stabilność finansową oraz jej zdolności zwiększania zatrudnienia. EKES uważa, że jest to zbyt duża szansa, aby można było ją zaprzepaścić. Wraz z badaniem wpływu nowych inicjatyw na konkurencyjność, Komisja musi także sprawdzać swoją zdolność rozwiązywania problemów, z jakimi mogą się spotkać konsumenci i usługodawcy na rynku.

<sup>(2)</sup> Nazwa „komitety trzeciego szczebla” odnosi się do Komitetu Organów Nadzoru Europejskich Papierów Wartościowych (CESR), Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (CEIOPS).

<sup>(3)</sup> Można tu wymienić np. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS), Międzynarodową Organizację Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO), Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) przy OECD oraz Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB).

<sup>(1)</sup> Dyrektywa nr 2003/71/WE (Dz.U. L 345 z 31.12.03).

3.2.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja chce w większym stopniu wykorzystać swoje **uprawnienia w zakresie polityki konkurencji** celem zapewnienia, że antykonkurencyjne działania nie będą utrudniać realizacji szerokich celów FSAP polegających na pogłębianiu integracji. Niemniej wzywa Komisję do zapewnienia pewności prawnej, na przykład poprzez stworzenie „bezpiecznego schronienia” w odniesieniu do uwarunkowań, w których samoregulacja nie ma naruszać prawa konkurencji.

3.2.9 EKES popiera dalsze stosowanie **podejścia Lamfalussy’ego**. Zatem na poziomie 2 procesu Lamfalussy’ego, EKES wzywa instytucje UE do osiągnięcia porozumienia (międzyinstytucjonalnego) celem przyznania Parlamentowi Europejskiemu takiej samej roli „współ-prawodawcy”, jaką zapewniłby mu art. I-36 Traktatu konstytucyjnego. Zapobiegłoby to między innymi wejściu w życie klauzul wygaśnięcia (tzw. *sunset clauses*) w kwietniu 2007 r. (tak jak stałoby się w przypadku dyrektywy w sprawie nadużyć rynkowych) <sup>(4)</sup>.

3.2.10 Niemniej, pomimo stwierdzenia Komisji, że „w następstwie tzw. »procesu Lamfalussy’ego« nastąpiła racjonalizacja i usprawnienie europejskich struktur decyzyjnych i regulacyjnych”, pojawiły się pytania co do skuteczności i tempa tego procesu. Stanowienie prawa nie może odbywać się szybciej i bardziej skutecznie, ponieważ wymagane konsultacje dotyczące środków wykonawczych mają wpływ na czas potrzebny do uzgodnienia ostatecznego pakietu. Zatem od wszystkich stron należy znaleźć właściwą równowagę między dostatecznym zakresem konsultacji a względami praktycznymi. Ponadto EKES waha się, czy wyrazić swoje poparcie dla stosowania procesu Lamfalussy’ego w kwestiach związanych z detalicznymi usługami finansowymi, jeżeli pociągnęłoby to za sobą zakwestionowanie dyskrecjonalnych uprawnień Państw Członkowskich w obszarze ochrony konsumentów.

### 3.3 Wyższa jakość uregulowań, transpozycji, egzekwowania i systematycznej oceny

3.3.1 EKES w zasadzie zgadza się z **priorytetowymi środkami** określonymi przez Komisję. W tej chwili również ważne dla Komisji jest wyraźne stwierdzenie przez nią, jak zamierza przełożyć ten pełen dobrych intencji język na praktyczne i konkretne działania celem urzeczywistnienia własnych celów. Szczególnie ważne jest, aby Komisja informowała o tych koncepcjach w jasny sposób, tak by zainteresowane strony miały bardzo realne pojęcie o tym, jak Komisja planuje zrealizować swoje cele oraz w jaki sposób zainteresowane strony mogą uczestniczyć w tym procesie.

3.3.2 UE potrzebuje bardziej efektywnej strategii celem pobudzenia wzrostu i tworzenia zatrudnienia z korzyścią dla całego społeczeństwa. Nadmiernie uciążliwe i nieodpowiednie przepisy są tylko utrudnieniem dla wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Dlatego też EKES z zainteresowaniem zwraca uwagę na propozycję przeprowadzania oceny tego, czy istniejące dyrektywy i przepisy przynoszą oczekiwane korzyści gospodarcze. Z zadowoleniem odnosi się do zobowiązania Komisji do **zmiany lub zniesienia tych środków, które**

**w oczywisty sposób nie przynoszą takich korzyści** oraz liczy, że słowa będą konsekwentnie przekładane na czyny. Niemniej EKES sądzi, że w każdej takiej ocenie wysoki priorytet należy przyznać interesom konsumentów. Należy więc uwzględnić nie tylko korzyści gospodarcze jako takie, ale w szczególności korzyści ekonomiczne dla konsumentów, w tym także ewentualne szkody, jakie mogą ponieść.

3.3.3 EKES pozytywnie odnosi się do faktu, że Komisja kładzie duży nacisk na **właściwą transpozycję i egzekwowanie stosowania środków przewidzianych w FSAP** i traktuje to jako warunek *sine qua non* dla pomyślnej realizacji zakładanych celów FSAP. EKES zauważa jednak, że zasadnicze znaczenie dla tego procesu ma wspólne działanie Państw Członkowskich i komisji Lamfalussy’ego na poziomie 3, jako że bez bezwarunkowego i zdecydowanego zaangażowania po ich stronie nic nie uda się osiągnąć, niezależnie od tego jak dobre intencje i jak wielką determinację posiada Komisja.

3.3.4 Zatem EKES nalega, aby Komisja utrzymała obecną dynamikę i rozmach, jak również zobowiązanie szefów państw i rządów, członków ECOFIN oraz komisji poziomu 3, gdyż istotne jest wzięcie przez nich odpowiedzialności za sprawy związane z jednolitym rynkiem. Ponadto EKES jest zdania, że w obecnym klimacie, w jakim odbywa się refleksja nad rolą i losem Unii Europejskiej, Komisja musi naciskać **na Państwa Członkowskie o jasne informowanie obywateli** na temat celów decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, jak również motywów leżących u ich podstaw. Przede wszystkim należy uświadaczać społeczeństwo, w jaki sposób może i powinno uczestniczyć w kształtowaniu polityki europejskiej w ogóle oraz w tworzeniu jednolitego rynku w szczególności.

3.3.5 Celem osiągnięcia globalnej konkurencyjności oraz stabilności finansowej, które miał stworzyć w założeniu jednolity rynek EKES w szczególności popiera zalecenie 6 Komisji <sup>(5)</sup>. W odniesieniu do tego, co powszechnie nazywa się „**pozlacaniem**”, wspomniane zalecenie stwierdza, że Państwa Członkowskie powinny „uniknąć wprowadzania do krajowych przepisów wykonawczych warunków lub wymogów, które nie są konieczne dla dokonania transpozycji danej dyrektywy w sytuacji, gdy takie warunki lub wymogi mogą utrudnić realizację celów, jakie mają zostać osiągnięte przez wdrożenie tej dyrektywy”.

3.3.6 W świetle powyższego, EKES zachęca Komisję do zagwarantowania, aby język używany w prawodawstwie UE był wystarczająco jasny. W rzeczy samej EKES zauważa, że to, co czasami określa się jako „pozlacanie” może być po prostu próbą wyjaśnienia tekstów UE przez Państwa Członkowskie, które w ten sposób chronią przedsiębiorstwa przed dodatkowym ciężarem raczej niż nakładają go. Obojętnie czy mamy do czynienia z poszukiwaniem przez Państwa Członkowskie UE „super równoważności” z prawodawstwem wspólnotowym, czy też z próbą wyjaśnienia tekstów prawnych, ciężar i tak się zwiększa. Ponieważ obciążenia takie mają często niewspółmiernie duży wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa, Komisja musi pamiętać, że biurokracja i przepisy nie mogą zniszczyć w społeczeństwie przedsiębiorczości i innowacji.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa nr 2003/6/WE (Dz.U. L 96 z 12.4.2003).

<sup>(5)</sup> SEC(2004) 918.

3.3.7 Ponadto jednolity rynek nie może zwiększać ryzyka konsumentów poprzez eliminowanie istniejącej ochrony na poziomie krajowym. Zasady i regulacje krajowe w zakresie ochrony konsumentów powstały w odpowiedzi na problemy występujące na rynkach krajowych i nie powinny być zatem konieczne traktowane jako bariery dla jednolitego rynku. EKES nie jest przekonany, że obecne postanowienia prawa krajowego w dziedzinie ochrony konsumentów zazwyczaj prowadzą do zburzenia równowagi konkurencyjnej i szkodzą innowacyjności jako takiej lub też ograniczają rozwój rynku transgranicznego. Nie wystarczy założyć, że usunięcie dostrzeganych barier z pewnością zagwarantuje działanie efektywnego transgranicznego rynku konsumentów. Niemniej Państwa Członkowskie muszą pamiętać o tym, by nie wprowadzać dodatkowych środków ochrony konsumentów prowadzących do pojawienia się jakiejś formy ochrony swoich lokalnych rynków przed konkurencją ze strony innych europejskich rynków. EKES stoi na stanowisku, że pełna harmonizacja kluczowych elementów bankowości detalicznej (takich jak informacje dotyczące umów, roczna stopa procentowa, stawki opłat itd.), tzn. „pełna, ukierunkowana harmonizacja”, jest najbardziej skutecznym sposobem stworzenia prawdziwego, europejskiego rynku wewnętrznego usług bankowości detalicznej, przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającego poziomu ochrony konsumentów.

#### 3.4 Konsolidacja ustawodawstwa z zakresu usług finansowych w okresie 2005-2010

##### 3.4.1 Środki w przygotowaniu

3.4.1.1 Logiczne jest, że przed przystąpieniem do realizacji nowych przedsięwzięć należy dokończyć i pogłębić prace nad obecnie wdrażanymi inicjatywami. EKES zgadza się zatem z Komisją, że naczelnym priorytetem na kolejne 12 miesięcy musi być **ostateczne opracowanie tych elementów FSAP, które nie zostały jeszcze ukończone**. Oznacza to zakończenie uzgodnień z Parlamentem Europejskim i Radą, dokończenie prac nad środkami wykonawczymi, które są obecnie w fazie przygotowawczej w Komisji, z zastrzeżeniem przeprowadzenia ostatecznej i pogłębionej oceny wpływu, jak również przedłożenie dyrektywy ramowej w sprawie clearingu i rozliczeń papierów wartościowych.

##### 3.4.2 Efektywny i skuteczny nadzór

3.4.2.1 EKES z zadowoleniem odnosi się do ewolucyjnego podejścia zalecanego przez Komisję, niemniej zdecydowanie stwierdza, że w Zielonej księdze nie skorzystano z możliwości ustanowienia jasnych i ambitnych celów politycznych w zakresie nadzoru bankowego. Uważamy za istotne wytyczenie „krytycznej ścieżki”, a mianowicie pokazanie, jak w perspektywie kolejnych lat rozwiązywanych będzie wiele oddzielnych, niemniej odnoszących się wzajemnie do siebie kwestii. EKES wyraża zatem nadzieje, że w Białej księdze pojawi się więcej konkretnych propozycji. Propozycje przedstawione w odniesieniu do nadzoru bankowego powinny także dotyczyć sektora ubezpieczeń.

3.4.2.2 W odniesieniu do działań na rzecz rozwoju właściwej kultury ochrony konsumentów, w której najbardziej narażonym na ryzyko konsumentom zapewnia się większą ochronę niż doświadczonym inwestorom, umożliwiając przez to UE konkurowanie w kontekście globalnym i utrzymywanie

wzrostu, EKES zidentyfikował szereg kwestii, którymi należy się zająć w taki sposób, aby fundamentalne znaczenie miały interesy konsumentów:

- wyeliminowanie dublującego się nadzoru;
- usunięcie rozbieżności pomiędzy dyrektywami a nieaktualnymi wyjątkami stosowanymi do zasady państwa pochodzenia;
- przegląd sieci zabezpieczeń i ewentualne badanie modeli nadzorczych;
- zbieżność standardów nadzoru w oparciu o najlepsze praktyki;
- współpraca między komitetami na poziomie 3 (CESR, CEBS i CEIOPS);
- współpraca pomiędzy zainteresowanymi stronami.

3.4.2.3 Zgodnie z opinią z 9 marca 2005 r.<sup>(6)</sup> w sprawie proponowanej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Komisję, że **nadzór skonsolidowany** stanowi uzasadnione żądanie ze strony sektora finansowego. Zakładając, że nadzór skonsolidowany w żaden sposób nie wpływa na możliwość podjęcia przez Państwa Członkowskie działań w przypadku naruszenia zasad przez przedsiębiorstwa ze szkodą dla konsumentów aktywnych na ich rynku, EKES uważa, że taki nadzór zapewniłby wystarczający poziom ochrony konsumentów, ograniczając do minimum dublowanie się wymogów regulacyjnych. To z kolei wzmocniłoby skuteczność sektora finansowego UE. Niemniej EKES sądzi, że dokument Komisji nie wyraża się jasno co do tego, czy konieczna jest zbieżność standardów nadzoru przed tym, jak stanie się możliwy nadzór skonsolidowany. Według EKES cel i ewentualne wdrożenie nadzoru skonsolidowanego, w krótkim okresie czasu, stanowić będzie czynnik przyspieszający konwergencję w dziedzinie nadzoru.

##### 3.4.3 Umożliwienie inwestycji transgranicznych i transgranicznej konkurencji

3.4.3.1 Usunięcie nieuzasadnionych barier utrudniających konsolidację rzeczywiście przyniesie korzyści gospodarcze. Korzyści takie przełożą się na zwiększenie dynamiki gospodarki europejskiej, co oznaczać będzie, że UE będzie mogła tworzyć więcej miejsc pracy i podwyższyć poziom życia dla swoich obywateli. EKES popiera zatem cel Komisji polegający na eliminowaniu lub ograniczaniu nieuzasadnionych barier dla transakcji transgranicznych, takich jak konsolidacja w drodze **fuzji i przejęć** (M&A). W ostatnich latach byliśmy świadkami znacznego wzrostu działalności transgranicznej, jednak w sektorze bankowym UE obserwowany poziom M&A był stosunkowo niski, mimo że w przeciągu ostatnich miesięcy szereg takich transakcji zostało sfinalizowanych, albo są one aktualnie planowane. Przyczyną takiego stanu rzeczy są częściowo utrudnienia na europejskim rynku bankowym, przy czym wielu z nich nie da się uzasadnić takimi względami jak zwiększenie wartości dla klienta albo stabilność finansowa i można je usunąć bądź zmniejszyć wprowadzając instrumenty w zakresie polityki. Restrukturyzacja przemysłu doprowadzi do poważnych zmian dla wszystkich zainteresowanych stron — pracowników, firm i klientów. Potrzebna jest całościowa strategia podejścia do skutków powodowanych przez te zmiany.

<sup>(6)</sup> Dz. U C 234 z 22 9.2005.

3.4.3.2 EKES podziela pogląd wyrażony w Zielonej księdze, że konsolidacja nie jest celem samym w sobie, ale środkiem do uzyskania korzyści skali lub zakresu działalności. One to z kolei umożliwiają bankom oferowanie klientom, indywidualnym, MSP, czy też większym podmiotom, szerokiej gamy usług po lepszej cenie. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że konsolidacja oraz osiągnięcie synergii nie pociąga za sobą automatycznie redukcji zatrudnienia w ramach grupy połączonych ze sobą banków. W rzeczywistości bowiem często ma miejsce odwrotna sytuacja. EKES uważa zatem, że jest to istotny czynnik dla zatrudnienia, ponieważ sektor finansowy już teraz jest znaczącym pracodawcą w Europie. Banki nie będą brały na siebie kosztów i ryzyka związanego z M&A, chyba że dostrzegą możliwość uzyskania takich korzyści ekonomicznych lub synergii. W tym kontekście EKES oczekuje na mającą zostać wkrótce udostępnioną przez Komisję analizę barier dla działalności transgranicznej w zakresie przejść i fuzji w Europie.

3.4.3.3 Logiczne jest wobec tego, aby EKES wezwał Komisję do opublikowania „mapy drogowej” planowanych środków w tym obszarze, z konkretnym ustaleniem ram czasowych, w jakich takie działania mają być podjęte.

#### 3.4.4 Wymiar zewnętrzny

3.4.4.1 EKES wyraża ogólną aprobatę dla tej części dokumentu i w pełni zgadza się z Komisją, że sektor finansowy UE musi być konkurencyjny na rynkach globalnych. EKES pozytywnie odnosi się zwłaszcza do inicjatyw Komisji zakładających pogłębienie **dialogu w zakresie rynków finansowych** między UE a USA, wzmocnienie stosunków finansowych z Japonią, Chinami, Indiami oraz poszerzenie zakresu zagadnień będących przedmiotem wspomnianego dialogu. EKES uważa, że ma to podstawowe znaczenie, zwłaszcza biorąc pod uwagę wiodącą rolę Chin i Indii w gospodarce światowej.

3.4.4.2 Globalizacja rynków kapitałowych i usług finansowych a także brak prawdziwie międzynarodowych organów decyzyjnych doprowadził do sytuacji, w której bardzo duże znaczenie w kształtowaniu polityki odgrywają podmioty **stano-  
wiące globalne standardy**. EKES stwierdza, że na niektórych z tych forów UE nie wyraża wystarczająco jednolitego stanowiska. W niektórych przypadkach może mieć to wpływ na zdolność UE wywierania wpływu na kształt tych standardów, działając w ten sposób sprzecznie z interesami europejskimi.

3.4.4.3 Z uwagi na różny charakter i różne role tych gremiów należy preferować rozwiązania doraźne, a nie podejście uniwersalne, zapewniając, by Europa mówiła jednym silnym głosem w kontekście ustanawiania międzynarodowych standardów. EKES podkreśla, że celem na tej arenie jest wypracowanie jednego zestawu globalnych standardów, w szczególności dotyczących księgowości, w których stanowisko Europy byłoby dobrze reprezentowane, a nie stworzenie oddzielnych europejskich standardów, sprzecznych z normą światową. Podejście takie nie tylko sprawiłoby, by europejski sektor usług finansowych i europejscy konsumenci w tym sektorze mówili jednym silnym głosem, ale także pomogłoby

utworzyć równe warunki konkurencji przy zachowaniu wszystkich korzyści ekonomicznych, jakie zakładałby taki rozwój wydarzeń.

#### 3.5 Możliwe nowe inicjatywy celowe

3.5.1 W odniesieniu do możliwych nowych inicjatyw celowych EKES chciałby zwrócić szczególną uwagę na inicjatywy w dziedzinie usług finansowych dla klientów indywidualnych, ponieważ jest przekonany, że dla konsumentów jakość wyboru jest równie ważna — o ile nie ważniejsza — co ilość możliwości wyboru. EKES sądzi zatem, że dostosowanie do rynków lokalnych jest kluczowym czynnikiem dla dostawców usług dla klientów indywidualnych, niezależnie od przyjętej metody dystrybucji.

3.5.2 W odniesieniu do zaleceń przedstawionych przez grupę dyskusyjną na temat **kredytów hipotecznych** EKES jest zdania, że zamiast harmonizowania kredytów hipotecznych bardziej odpowiednie byłoby podejście oparte na konkurencji, ponieważ prowadziłyby do powstania większych możliwości wyboru oraz produktów o lepszej jakości. EKES zauważa także solidne prace przygotowawcze przeprowadzone przez Komisję w celu dokonania przeglądu istniejącego ustawodawstwa dotyczącego **zarządzania aktywami**. Odnośnie tego, czy prace te powinny zaowocować konkretnymi inicjatywami w zakresie kredytów hipotecznych i/lub zarządzania aktywami w roku 2006, w następstwie konsultacji przeprowadzonych przez Komisję wcześniej w tym roku, EKES jest zdania, że istnieje potrzeba dokonania uprzednio znaczącej oceny wpływu, włącznie z analizą kosztów/korzyści.

3.5.3 EKES jest nadal przekonany o zaletach tak zwanej **regulacji nr 26**, przede wszystkim dla konsumentów. Zgadza się z Komisją, że korzyści z takiej regulacji nr 26 nadal wymagają udowodnienia i że trudno będzie uzgodnić fakultatywne europejskie standardy opracowane jedynie dla niektórych produktów. Konsumenci mogą także poczuć się zdezorientowani przez krajowe normy i regulacje dotyczące informacji różniące się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wprowadzenie regulacji nr 26 będzie prawdopodobnie równie skomplikowane co wprowadzenie wspólnego europejskiego prawa cywilnego, włącznie z prawem procesowym, ustrojem sądów itd. Niemniej pomysł wprowadzenia regulacji nr 26 stanowi wyzwanie i wart jest zbadania.

3.5.4 Jest jednak jasne, że jakkolwiek dodatkowa, alternatywna lub fakultatywna regulacja nie powinna prowadzić do czy nieść ze sobą nałożenia na dostawców kaftana bezpieczeństwa w postaci standaryzacji produktów, jako że byłoby to ze szkodą dla konkurencyjności i możliwości innowacyjnych sektora usług finansowych w zakresie spełniania zmieniających się potrzeb konsumentów.

3.5.5 Z uwagi na trwającą debatę EKES przyjąłby zatem z zadowoleniem wszelkie dalsze wyjaśnienia Komisji, które mogłyby przynieść lepsze zrozumienie regulacji nr 26. EKES z zadowoleniem przyjmuje planowane studium wykonalności.

3.5.6 Ogólnie pozytywne jest większe wykorzystanie **grup dyskusyjnych**. Jednakże, jak zauważono wcześniej, utworzenie grup dyskusyjnych dla poszczególnych produktów detalicznych może stanowić znaczne obciążenie dla zasobów organizacji konsumenckich.

3.5.7 Obszary, w których możliwe jest podjęcie działań w przyszłości

3.5.7.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że Komisja Europejska jest skłonna do skodyfikowania i być może uproszczenia **istniejących przepisów odnośnie wymogów związanych z informacjami**. Bardziej opowiadałby się jednak za uproszczeniem niż kodyfikacją. EKES przyjmuje odniesienie do uproszczenia jako wskazanie na zamiar Komisji poprawy jakości a nie zwiększenia ilości informacji dostarczanych konsumentom. Aby poprawić wymagania odnośnie jakości, EKES zwróciłby się do Komisji o przyjrzenie się obecnym wymogom prawnym (zarówno na szczeblu UE jak i na szczeblu krajowym) w celu ujednoczenia odnośnych zobowiązań w zakresie informacji oraz standaryzowania sposobów dostarczania informacji (nawet poprzez kodyfikację) mając na uwadze środek przekazu wybrany przez konsumenta.

3.5.7.2 EKES uważa, że konsumenci mogliby odnieść korzyści z lepszych standardów dostarczania informacji w postaci, na przykład, zrozumiałych, ustrukturyzowanych, porównywalnych danych dotyczących wszystkich kluczowych aspektów umów. Należy zatem zagwarantować wysoki poziom ochrony konsumenta w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej oraz zapewnienia, by informacje były właściwe i pełne.

3.5.7.3 Jeżeli chodzi o **pośrednictwo finansowe** i relacje pomiędzy instytucjami finansowymi i konsumentami a pośrednikami, EKES zauważa, że pośrednictwo finansowe jest przede wszystkim w różnym stopniu regulowane na szczeblu UE. Dyrektywa w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego<sup>(7)</sup> oraz dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych<sup>(8)</sup> określają różne pojęcia i różne poziomy regulacji dla pośrednictwa w zakresie usług i produktów finansowych. Należy zachęcać do większej spójności i zbieżności na tym polu, ale EKES wierzy, że należy pozostawić pewien czas na sprawdzenie efektywności rozwiązań zawartych w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych, której podejście jest bardziej wszechstronne, zanim wyciągnię się nowe wnioski co do potencjalnej potrzeby dalszej regulacji pośrednictwa kredytowego.

3.5.7.4 Z uwagi na potrzebę dalszego dostosowania przepisów w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej i doradztwa w zakresie sprzedaży należy wziąć pod uwagę stworzenie równych warunków konkurencji dla wszystkich dostawców usług finansowych dla klientów indywidualnych, uwzględniając jednocześnie różnorodne warunki krajowe.

Korzystniejsze byłoby jednak zapewnienie zbieżności lub harmonizacji krajowych regulacji dotyczących marketingu i dystrybucji niż podejmowanie nowych inicjatyw w zakresie zasad prowadzenia działalności gospodarczej.

3.5.7.5 W odniesieniu do profesjonalnego i niezależnego doradztwa Komitet sądzi, że należy poczynić wyraźne rozróżnienie pomiędzy (i) doradztwem jako oddzielną, płatną usługą na życzenie klienta a (ii) doradztwem, jakiego konsument potrzebuje, aby dokonać świadomego wyboru.

3.5.7.6 Ogromne znaczenie ma przede wszystkim wytyczenie jasnych zasad i standardów dla pośredników finansowych, którzy odgrywają kluczową rolę w szczególności w odniesieniu do produktów inwestycyjnych, ale także pośrednictwa kredytowego. Pośrednicy muszą także udowodnić, że posiadają gruntowną wiedzę o swoim sektorze i produktach. Maklerzy i niezależni agenci powinni odpowiadać za dostarczanie klientom odpowiednich, uczciwych i wiarygodnych porad. Należy także wprowadzić ustalenia dla szybkiego i efektywnego rozwiązywania sporów. Specjalistyczna wiedza musi być konkretnie określona — tzn. można by ją podzielić na sekcje: oszczędzanie, inwestycje, ubezpieczenia, kredyty hipoteczne/pożyczki. Działania dotyczące tych zagadnień byłyby także zgodne z rozwojem sytuacji na szczeblu krajowym.

3.5.7.7 EKES z zainteresowaniem zauważa pragnienie Komisji dokładniejszego przeanalizowania dostrzeganych przeszkód w otwieraniu **rachunków bankowych** za granicą oraz zagadnień związanych z prowadzeniem, przenoszeniem, i zamykaniem rachunków. W odniesieniu do tych ostatnich nie można przeoczyć wpływu istniejących systemów elektronicznych i informatycznych.

3.5.7.8 EKES jest przekonany, że zielona księga Komisji powinna być wyraźnie dotyczyć zagadnień podatkowych. Od czasu przyjęcia szóstej dyrektywy VAT<sup>(9)</sup>, a w szczególności w ostatnich dziesięciu latach, coraz bardziej problematyczny staje się brak neutralności w zakresie **obciążenia usług finansowych podatkiem VAT** oraz brak pewności prawnej w ramach obecnego systemu.

3.5.7.9 W swoim raporcie w sprawie stanu integracji finansowej w UE Grupa Ekspertów ds. Bankowości<sup>(10)</sup> wskazuje na fakt, że „mniej karzące zastosowanie VAT w stosunku do outsourcingu jest kluczowym warunkiem dla dalszej integracji funkcji w centrach doskonałości, które będą dostarczać usługi dla różnych części grup bankowych UE.” Należy oficjalnie przyznać, że obecny system podatku VAT od usług finansowych uniemożliwia skuteczne wdrożenie europejskiego wspólnego rynku. Agenda Komisji po wykonaniu planu działań w zakresie usług finansowych (FSAP) powinna stanowić ramy dla takiego oficjalnego stwierdzenia. EKES wzywa zatem Komisję do przedstawienia agendy na przyszłość w tej dziedzinie.

<sup>(7)</sup> Dyrektywa 2002/92/WE, Dz.U. L 9, z 15.1.2004.

<sup>(8)</sup> Dyrektywa 2004/39/WE, Dz.U. L 145, z 30.4.2004.

<sup>(9)</sup> Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG, Dz.U. L 145, z 13.6.1977.

<sup>(10)</sup> „Financial Services Action Plan: Progress and Prospects” [Plan działania dla usług finansowych: postępy i perspektywy], Grupa Ekspertów ds. Bankowości, Raport końcowy, maj 2004 r.

3.5.7.10 Wreszcie, EKES chciałby podkreślić, że konsumenci będą mogli lepiej radzić sobie z produktami finansowymi, jeżeli otrzymają więcej profesjonalnych i niezależnych, wysokiej jakości porad. Powinni oni otrzymywać najlepsze możliwe porady dotyczące produktów i usług, najlepiej dostosowane do ich potrzeb i sytuacji (finansowej). Jednakże konsumenci nie mogą całkowicie uniknąć odpowiedzialności, jaką niesie ze sobą możliwość wyboru (czy to cech produktu czy eksperta doradzającego w sprawie tych cech). Powinni mieć zatem możliwość dokonywania świadomego wyboru i dostrzegania jego konsekwencji.

3.5.7.11 EKES wspiera zatem zasadę edukowania konsumentów i podnoszenia standardów **znajomości zagadnień finansowych** w całej UE. EKES uważa w szczególności, że pojęcie ryzyka i zysku z inwestycji musi być kluczowym tematem edukacji inwestorów. Opowiada się także za zobowiązaniem pośredników do dostarczania właściwych, uczciwych i wiarygodnych porad. Jest to tym bardziej konieczne, że pracownicy będą w coraz większym stopniu musieli organizować znaczną część swoich dochodów w okresie emerytalnym. Konsumenci muszą dysponować wystarczającymi informacjami, aby móc porównać różne produkty i dokonywać świadomego wyboru spośród konkurujących ze sobą produktów niosących ze sobą różny stopień ryzyka.

#### 4. Wniosek

4.1 EKES sądzi, że działanie dokonywania bilansu tego, co zostało osiągnięte oraz co pozostaje do zrobienia w dziedzinie usług finansowych jest dla UE okazją do poczynienia znacznych postępów w kierunku ożywienia gospodarki UE, zmniejszenia biurokracji, stworzenia miejsc pracy oraz zwiększenia nie tylko dobrobytu, ale także zaufania wszystkich Europejczyków do systemu finansowego. Innymi słowy, jest to szansa na prawdziwy postęp w kierunku wypełnienia celów, jakie UE wyznaczyła sobie w strategii lizbońskiej.

4.2 W zakresie usług finansowych UE może poczynić znaczące kroki w kierunku realizacji celów z Lizbony poprzez

zajęcie się szeregiem zagadnień. EKES jest zdania, że obejmuje to m.in.:

- rygorystyczne stosowanie ram lepszego stanowienia prawa dla całości nowego i istniejącego prawodawstwa;
- mierzenie zaufania konsumentów poprzez ich gotowość do zaakceptowania danej propozycji;
- sprawienie, by instytucje UE i Państwa Członkowskie współpracowały nad transponowaniem i wdrażaniem prawodawstwa w wyznaczonym czasie i przy zachowaniu ducha, w jakim ono powstawało;
- skupienie się na zakończeniu realizacji pozostałych środków planu działań w zakresie usług finansowych (FSAP), przy zastosowaniu w razie potrzeby celowych, w pełni zharmonizowanych środków;
- pracę nad usunięciem przeszkód dla optymalnych ram nadzoru dla Europy: nadzór skonsolidowany;
- usunięcie nieuzasadnionych utrudnień dla zwiększenia działalności w zakresie przejęć i fuzji (M&A) w Europie, w szczególności w sektorze bankowym; oraz
- uznanie faktu, że dla konsumentów jakość produktów na rynku jest równie ważna — jeżeli nie ważniejsza — co ich ilość.

4.3 Zewnętrzny wymiar polityki usług finansowych UE na najbliższe pięć lat ma również ogromne znaczenie dla jej długookresowej światowej konkurencyjności. EKES żywo popiera zatem wysiłki w zakresie wzmocnienia i pogłębienia dialogu ustawodawczego ze światowymi konkurentami UE, takimi jak Stany Zjednoczone, Japonia, Chiny i Indie.

4.4 Proces rozważań nad przyszłymi priorytetami dla usług finansowych w roku 2005 daje zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu jako całości możliwość uczestniczenia w wysiłkach osiągnięcia celów z Lizbony. Gra toczy się o zbyt wielką stawkę zarówno dla gospodarki Europy, jak i, co ważne, dla konsumentów usług dostarczanych przez tę gospodarkę, by nie próbować wykorzystać tej możliwości.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zasady higieny a przetwórstwo rzemieślnicze”

(2006/C 65/25)

W dniach 9-10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie: „Zasady higieny a przetwórstwo rzemieślnicze”.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 9 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Lutz RIBBE**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 15 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Nowe ustawodawstwo UE w zakresie higieny żywności<sup>(1)</sup>, które weszło w życie 20 maja 2004 r., ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumenta w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności poprzez wysiłki integrujące całą sieć produkcji i dystrybucji żywności „od producenta do konsumenta”. Ujednolicone zasady powinny ponadto zapewnić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1.2 Podstawowa zasada mówi, że przedsiębiorstwa sektora spożywczego ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo zdrowotne swoich produktów. Jego zapewnieniu ma służyć przestrzeganie podstawowych i specyficznych norm higieny, jak również zastosowanie zasad analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP<sup>(2)</sup>).

1.3 Na nowe ustawodawstwo w zakresie higieny żywności składa się **kilka rozporządzeń**:

- rozporządzenie (WE) 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego (tzw. rozporządzenie podstawowe),
- rozporządzenie (WE) 852/2004 w sprawie higieny artykułów spożywczych,
- rozporządzenie (WE) 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego,
- rozporządzenie (WE) 854/2004 dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi,
- rozporządzenie (WE) 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz
- rozporządzenie w sprawie kryteriów mikrobiologicznych (wniosek w przygotowaniu).

1.4 Dla zapewnienia możliwie jednolitego stosowania rozporządzeń (WE) nr 852/2004 i 853/2003, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (SANCO) opracowała następujące wytyczne. Są one zaleceniami skierowanymi bezpośrednio do przedsiębiorstw branży spożywczej oraz do władz lokalnych:

- wytyczne w sprawie stosowania niektórych przepisów rozporządzenia nr 852/2004, SANCO/1513/2005 REV.1 z dnia 8 września 2005 r.,
- wytyczne w sprawie stosowania niektórych przepisów rozporządzenia nr 853/2004, SANCO/1514/2005 REV. 1 z dnia 8 września 2005 r.,
- wytyczne w sprawie ułatwienia stosowania zasad HACCP w przemyśle spożywczym SANCO/1955/2005 z dnia 30 sierpnia 2005 r.

1.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w ramach procedur legislacyjnych zajął stanowisko<sup>(3)</sup>, m.in. w dniach 28-29 marca 2001 r., wobec rozporządzeń nr 852/2004 do 854/2004, popierając zdecydowanie nowe rozporządzenia, jak również zasady leżące u ich podstaw.

1.6 Za pośrednictwem niniejszej opinii Komitet pragnie zaproponować sprawdzenie, czy nowe zasady higieny wnoszą, pod względem spójności celów i środków, najlepszy możliwy wkład w politycznie pożądany zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Dla gospodarczego rozwoju takich obszarów szczególne znaczenie ma drobne rzemieślnicze i/lub tradycyjne przetwórstwo. Liczne dotychczasowe doświadczenia wskazują jednakże na znaczny spadek liczby tego rodzaju przedsiębiorstw, zwłaszcza w dziedzinie przetwórstwa i zbytu mięsa oraz mleka. Zarówno bezpośrednio zainteresowani przedsiębiorcy, jak i kompetentne władze wielokrotnie zwracali uwagę, że „wysokie unijne wymagania w zakresie higieny” powodują wspomniane zmiany strukturalne.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 226 z 25.6.2004.

<sup>(2)</sup> HACCP = Hazard Analysis Critical Control Points

<sup>(3)</sup> Dz. U. C 155 z 29.5.2001, s. 39.



1.7 W tej sytuacji należy sprawdzić, czy UE rzeczywiście pośrednio lub bezpośrednio odpowiada za zmiany strukturalne spowodowane wymogami w zakresie higieny. Nie oznacza to oczywiście w żaden sposób kwestionowania celu, jakim jest zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia ludzkiego. Należy się jednak dowiedzieć, czy dla osiągnięcia celów, jakie stawia sobie UE (zarówno higiena, jak i tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy) potrzebne są zróżnicowane wytyczne oraz czy zapewniono niezbędne uelastycznienia.

1.8 W ramach niniejszej opinii należy sprawdzić, czy:

- a) ramy zasad higieny hamują, czy też wspierają małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego o tradycyjnych i/lub rzemieślniczych metodach produkcji;
- b) poszczególne narodowe sposoby wdrażania regulacji dotyczących elastyczności nie prowadzą do niekorzystnych warunków konkurencji dla produktów rzemieślniczych czy małych przedsiębiorstw sektora spożywczego.

1.9 Ponieważ specjalne przepisy w zakresie higieny przewidziane w rozporządzeniach nr 853/2004 i 854/2004 dotyczą wyłącznie produktów pochodzenia zwierzęcego, na nich właśnie skupią się rozważania nad wpływem na przedsiębiorstwa sektora spożywczego. Odstąpi się natomiast od analizy przetwórstwa produktów roślinnych (m. in. piekarni, cukierni) oraz innych produktów zwierzęcych (m. in. ryb), które także podlegają nowym przepisom w zakresie higieny (rozporządzenie 852/2004).

1.10 Niniejszą opinią EKES pragnie rozpocząć debatę na temat norm bezpieczeństwa żywności i związanego z tym również zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Komitet wyraża przy tym pogląd, że ochrona konsumenta, utrzymanie różnorodności kulturowej, zapewnienie uczciwej konkurencji oraz utrzymanie i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich są celami o równie istotnym znaczeniu i powinny być realizowane w sposób skoordynowany.

## 2. Treść rozporządzeń

2.1 **Rozporządzenie (WE) nr 178/2002** ustanawia, oprócz ogólnych zasad i wymagań prawa żywnościowego, m.in. także procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności w celu usprawnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz swobodnego przepływu żywności i produktów paszowych. Ponadto, poprzez zbliżenie na poziomie wspólnotowym dotychczas silnie narodowo zróżnicowanych pojęć, zasad i metod postępowania zawartych w prawodawstwie dotyczącym żywności, należy zagwarantować wysoki stopień ochrony konsumenta.

2.2 **Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych** konkretyzuje cele rozporządzenia nr 178/2002 i ustanawia podstawowe zasady higieny przy produkcji żywności. Dotyczy ono wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. „Rolnicza

produkcja podstawowa” znajduje się również w obszarze obowiązywania rozporządzenia. W przeciwieństwie do „przedsiębiorstw sektora spożywczego”, rolnicy będący producentami podstawowymi nie muszą (jeszcze) stosować sposobów postępowania, które opierają się na **zasadach HACCP**, muszą jednakże przestrzegać zasad zawartych w załączniku I. Natomiast wszystkie przedsiębiorstwa sektora spożywczego muszą się **zarejestrować** oraz spełniać ogólne wymogi dotyczące higieny przewidziane w załączniku II do rozporządzenia. Procedury rejestracji przedsiębiorstw ustalają władze krajowe na podstawie art. 31 **rozporządzenia nr 882/2004**.

2.3 Wszystkie przedsiębiorstwa sektora spożywczego, zależnie od prowadzonej produkcji, w zakresie higieny zobowiązane są do:

- spełniania mikrobiologicznych kryteriów dotyczących żywności,
- przestrzegania określonych sposobów postępowania koniecznych z punktu widzenia realizacji celów rozporządzenia,
- przestrzegania wymogów kontroli temperatury żywności,
- utrzymywania łańcucha chłodniczego,
- pobierania i analizy próbek.

2.4 Z zakresu obowiązywania rozporządzenia wyłączone są:

- produkcja podstawowa dla gospodarstwa oraz domowe przetwórstwo na potrzeby własne,
- bezpośrednie przekazywanie poprzez wytwórcę niewielkich ilości wyrobów produkcji podstawowej, ewentualnie niewielkich ilości mięsa drobiowego i zajęczaków pochodzącego z uboju w ramach produkcji rolnej, konsumentowi końcowemu lub miejscowym przedsiębiorstwom detalicznym.

2.5 Nowe regulacje dotyczące higieny nie zawierają szczegółowych przepisów na temat kryteriów określonych w punkcie 2.3 (np. rodzaje kryteriów mikrobiologicznych, zakres pobierania i rodzaj analizy próbek). Na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 opracowano już projekt osobnego **rozporządzenia w sprawie mikrobiologicznych kryteriów oceny żywności**.

2.6 Ponieważ w przypadku produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego mogą wystąpić szczególne zagrożenia dla zdrowia, poświęcono im dwa osobne rozporządzenia:

- **rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego** oraz
- **rozporządzenie (WE) nr 854/2004 dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi**.

2.7 Przedsiębiorstwa sektora spożywczego pracujące z produktami żywnościowymi pochodzenia zwierzęcego muszą:

- uzyskać stosowne zezwolenie. Procedury udzielania zezwoleń ustalają władze krajowe na podstawie art. 31 **rozporządzenia nr 882/2004**;
- wypełniać szczególne przepisy dotyczące zasad higieny, ustanowione w załącznikach do rozporządzenia nr 853/2004, które odnoszą się m.in. do transportu, uboju zwierząt, rozbioru i przetwarzania mięsa (mięsa, drobiu i dziczyzny) oraz wytwarzania mleka surowego, przetwarzania mleka itp., ale także do jajek, produktów jajczarskich, ryb i przetworów rybnych, skorupiaków i innych owoców morza;
- także małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego pracujące z produktami żywnościowymi pochodzenia zwierzęcego muszą uzyskać zezwolenie. Tymczasem Komisja w swej wytycznej SANCO 1514/2005/REV. 1 w punkcie 4.2 wyraźnie stwierdza, że „wymagania w zakresie zezwoleń nie powinny stanowić dla przedsiębiorstw żadnych nowych dodatkowych obciążeń”.

2.8 Z zakresu obowiązywania rozporządzenia nr 853/2004 wyłączone są ponadto:

- bezpośrednie przekazywanie poprzez wytwórcę niewielkich ilości mięsa, drobiu i zajęczaków pochodzących z uboju w ramach produkcji rolnej, konsumentowi końcowemu lub miejscowym przedsiębiorstwom detalicznym;
- handel detaliczny, pod pewnymi warunkami (art. 1 ust. 5 lit. a)).

2.9 Wytyczne SANCO/1514/2005 rev. 1 w punkcie 3.5 precyzują, że handel detaliczny powinien być wyłączony z zakresu obowiązywania rozporządzenia nr 853/2004 i wchodzić w zakres przepisów rozporządzenia nr 852/2004 jedynie w przypadku: (a) bezpośredniego, lub (b) niewielkiego, regionalnego i ograniczonego zaopatrzenia konsumentów końcowych w produkty pochodzenia zwierzęcego. Jednakże przyjęcie ogólnych uregulowań dotyczących handlu detalicznego pozostawia się Państwom Członkowskim.

2.10 Nowe ustawodawstwo w zakresie higieny żywności kładzie szczególny nacisk na elastyczność:

- a) **Wytyczne zamiast przepisów szczegółowych.** W porównaniu z obowiązującymi dotychczas przepisami prawnymi nowe rozporządzenia, zwłaszcza rozporządzenie nr 853/2004 ustanawiające specyficzne przepisy dotyczące higieny, zawierają znacznie mniej szczegółowych sformułowań (np. w sprawie wymogów budowlanych, jakie muszą spełniać zakłady dokonujące uboju zwierząt i rozbioru mięsa).

b) **Uprawnienie do wydawania przepisów krajowych** (rozporządzenia nr 852/2004 (art. 13), 853/2004 (art. 10) i 854/2004 (art. 17)) dla dostosowania wymogów zawartych w rozporządzeniach, mające na celu umożliwienie stosowania **metod tradycyjnych** na każdym z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności, bądź też uwzględnienia potrzeb przedsiębiorstw sektora spożywczego w regionach o **trudnym położeniu geograficznym**.

c) **Uprawnienie do wydawania przepisów krajowych** dla uregulowania bezpośredniego zbytu (patrz punkty 2.4 i 2.8) oraz handlu detalicznego (patrz punkty 2.8 i 2.9).

### 3. Małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego i rozwój obszarów wiejskich

#### Pojęcia i rozgraniczenia

3.1 Spektrum przedsiębiorstw sektora spożywczego w wielu Państwach Członkowskich jest ciągle jeszcze bardzo zróżnicowane. Przetwarzanie surowców rolnych i produkcja żywności może odbywać się zarówno w dużych, przemysłowych i zorientowanych na rynek międzynarodowy przedsiębiorstwach, jak i w małych przedsiębiorstwach sektora spożywczego nastawionych bardziej (choć nie wyłącznie!) na zaopatrzenie rynków regionalnych, a także w mikroprzedsiębiorstwach. Mikroprzedsiębiorstwa mogą być organizacyjnie i przestrzennie całkowicie powiązane z gospodarstwami rolnymi.

3.2 Ze strukturą i wielkością produkcji przedsiębiorstw sektora spożywczego wiążą się z reguły specyficzne procesy produkcji. Także one sięgają od przemysłowych/seryjnych metod produkcji po metody rzemieślnicze i tradycyjne. Granice między nimi są jednak płynne.

3.3 W dalszej części tekstu uwaga skupiona będzie **na małych przedsiębiorstwach sektora spożywczego i mikroprzedsiębiorstwach, które częściej pracują metodami rzemieślniczymi i/lub tradycyjnymi**.

3.4 Uwaga skupiać się będzie także na **przedsiębiorstwach sektora spożywczego zajmujących się przetwarzaniem mięsa (włącznie z drobiem i mięsem innych małych zwierząt) oraz mleka**, ponieważ dla obu tych zakresów, będących w wielu Państwach Członkowskich ważnymi obszarami tworzenia wartości w rolnictwie, wydano szczególne przepisy dotyczące higieny (patrz także: punkt 1.9). Konkretnie chodzi przede wszystkim o regionalne rzeźnie, rzeźników samodzielnie dokonujących uboju i przetwórstwa, regionalne mleczarnie, małe rzemieślnicze serownie, serownie w gospodarstwach rolnych.

*Małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego, obszary wiejskie, praca i jakość*

3.5 Małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego przeważają w większości Państw Członkowskich, dlatego odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy. Zalicza się do nich także zakłady rzemieślnicze, niejednokrotnie mieszczące się w obrębie miast i zwiększające różnicowanie produktów i różnorodność kulturalną, a przy tym — czego nie należy lekceważyć — oferujące zatrudnienie mniejszościom etnicznym. Nasza uwaga jest jednak szczególnie skierowana na te przedsiębiorstwa sektora spożywczego, zajmujące się etapem produkcji i przetwórstwa, które mniej lub bardziej ściśle związane są z wytwarzaniem produktów podstawowych bądź surowców w rolnictwie. Wiele spośród nich działa na obszarach wiejskich, często borykających się z problemami strukturalnymi. Tam zakłady te mają nierzadko spore znaczenie dla utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy.

3.5.1 **Przykłady:** W Europie działalność gospodarzą prowadzi ponad 150 000 niezależnych rzeźni, które zatrudniają łącznie około 1 miliona osób. Tylko w samych Niemczech istnieje obecnie około 18 000 przedsiębiorstw rzemieślniczych zajmujących się rzeźnictwem (tj. 29 000 rzeźni wraz z zależnymi oddziałami), zatrudniających około 168 000 osób. W dalszym ciągu 15 % tych zakładów samodzielnie dokonuje uboju, zaś 10 % zakładów rzeźniczych przekazuje do uboju zwierzęta z własnego chowu ubojniom. Wśród innych krajów, gdzie rzemieślnicza produkcja mięsa jest szeroko rozpowszechniona, wymienić można Hiszpanię z około 35 400 niezależnymi rzeźniami (wraz z oddziałami), zatrudniającymi ok. 70 000 pracowników, oraz Francję, w której działa niemal 35 000 małych rzeźni, zatrudniających ponad 55 000 pracowników.

3.5.2 W ostatnich latach odnotowuje się wprawdzie tendencję kupowania produktów mięsnych w dużych supermarketach i dyskontach, mimo to EKES wyraźnie podkreśla duże znaczenie zakładów działających na mniejszą skalę, co nie musi wynikać tylko ze wskaźników sprzedaży <sup>(4)</sup>.

3.5.3 Również w dziedzinie przetwórstwa mleka działa mnóstwo małych przedsiębiorstw. W Niemczech w ostatnich latach w wyniku rozwoju ekologicznej produkcji mleka powstało ponad 500 serowni w gospodarstwach rolnych, zatrudniających ok. 1500 osób. Należy do tego dodać nowe miejsca pracy utworzone w bio-mleczarniach i przemysłowych bio-serowniach. Niestety brak jest danych na ten temat na poziomie europejskim.

3.6 W ramach Agendy 2000 Komisja i Państwa Członkowskie podkreśliły konieczność nie tylko zwiększania konkurencyjności europejskiego rolnictwa na rynku światowym, ale także przestrzegania polityki jakości. W tym celu utrzymany i wspierany ma być **wielofunkcyjny charakter rolnictwa** (tzn. „europejski model agrarny”). Pod tym pojęciem należy rozu-

<sup>(4)</sup> W Niemczech zakłady rzemieślnicze mają nadal 45-procentowy udział w finansowym obrocie produktami mięsnymi. Jeśli mierzyć według obrotu wagowego, wówczas znaczenie mięsnych zakładów rzemieślniczych jest nieco mniejsze, gdyż ze względu na m. in. wyższe koszty surowców i płac mają one także wyższy poziom cen.

mieć rolnictwo, które m.in. dostarcza **produktów wysokiej jakości** i w ten sposób zapewnia utrzymanie i tworzenie **miejsc pracy**. Ta strategia zwiększania tworzenia wartości na obszarach wiejskich jest nierozzerwalnie związana z utrzymaniem i dalszym rozwojem sektorów powiązanych z sektorem przetwórstwa żywności. Owe polityce jakości służy także ochrona oznaczeń pochodzenia.

3.7 Polityka jakości powinna w przyszłości być realizowana m.in. poprzez rozporządzenia dotyczące EFRR w ramach osi „Dywersyfikacja” oraz poprzez program działania „Ekologiczne rolnictwo”.

3.8 Strategiczne znaczenie w ramach polityki jakości mają małe przedsiębiorstwa sektora spożywczego, a zwłaszcza mali rzemieślnicy przetwarzający żywność. Te niewielkie firmy mogą przyczyniać się do dywersyfikacji, czyli do zapewnienia konsumentom **wysokiej różnorodności produktów**. Rosnący popyt świadczy o tym, że konsumenci coraz wyżej cenią taką różnorodność, a właśnie tradycyjne i rzemieślnicze metody produkcji są nierozzerwalnie związane z wysoką jakością produktów. Jednocześnie są one częścią naszego dziedzictwa kulturowego. Zakłady te udowadniają od dziesięcioleci, że są w stanie wytwarzać bezpieczne produkty.

*Różne rodzaje ryzyka wymagają różnych pojęć bezpieczeństwa*

3.9 EKES odnotowuje zatem z zadowoleniem, że nowe rozporządzenia, w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami, wykazują **wyższy stopień elastyczności. Uelastycznienie przepisów** stwarza małym przedsiębiorstwom sektora spożywczego, prowadzącym tradycyjne przetwórstwo rzemieślnicze, **nowe możliwości**, ponieważ jednolita procedura udzielania zezwoleń pozwala im w przyszłości na uczestnictwo w ponadgranicznej wymianie handlowej. Możliwości te wykorzystać muszą jednak także Państwa Członkowskie.

3.10 Jednocześnie jednakże uelastycznienie to niesie ze sobą również **ryzyka** dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego. Przedsiębiorstwa, które wcześniej podlegały tylko „rejestracji” muszą teraz spełniać surowsze normy przewidywane przez procedurę udzielania zezwoleń. Ponadto pewne specyficzne działania związane z higieną, zawarte w rozporządzeniu nr 853/2004, stawiają wyraźnie **wyższe wymagania** niż dotychczas. Dotyczy to zwłaszcza wynikających stąd nakładów na kontrole mikrobiologiczne.

3.11 Wyznaczenie celów w zakresie higieny zamiast ustanawiania ścisłych norm oraz związanych z nimi klauzul uelastyczniających, pozwalają na dostosowanie zarówno koncepcji HACCP (zgodnie z rozporządzeniem nr 852/2004), jak i procedur udzielania zezwoleń do specyficznych rodzajów ryzyka związanych z różnymi typami działalności i procesami produkcji.

3.12 Uelastycznienie to ma kluczowe znaczenie dla utrzymania różnorodności przedsiębiorstw w sektorze spożywczym w Europie, jako że specyficzne rodzaje ryzyka i odpowiednie wymagania dotyczące higieny są po części ściśle związane z danym systemem produkcji, przetwarzania i dystrybucji. W małych i rzemieślniczych przedsiębiorstwach sektora spożywczego o głównie lokalno-regionalnej dystrybucji występuje częściowo inne rozłożenie ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności niż w dużych przedsiębiorstwach przemysłowych o ponadregionalnej i międzynarodowej dystrybucji. Jest zrozumiałe, że w dużych zakładach o znacznej liczbie pracowników, dużej skali produkcji i rozgraniczonych zakresach odpowiedzialności sens ma wprowadzanie systemów śledzenia drogi produktów i zarządzania jakością, numeracji partii, wyrafinowanych systemów zagospodarowania przestrzeni, jak i kontroli mikrobiologicznej poszczególnych partii produktów. W małych zakładach sektora spożywczego, w których odpowiedzialność spoczywa w rękach niewielu współpracowników i które często nie uczestniczą w wewnątrzspółnotowym obiegu handlowym, najczęściej wystarczają proste sposoby, takie jak losowa kontrola temperatury chłodzenia lub parzenia, bądź też kontrola wzrokowa (kielbasa gotowana, kielbasa parzona). W tym przypadku właściwe są tradycyjne i wypróbowane metody kontroli. Zwiększone nakłady techniczne czy organizacyjne nie wnoszą nic z punktu widzenia higieny, prowadzą natomiast jedynie do wyższych nakładów finansowych i straty czasu.

3.13 Przykładem przeniesienia na przedsiębiorstwa rzemieślnicze wymogów, które są odpowiednie i konieczne w przypadku produkcji przemysłowej, jest zawarty już w dyrektywie 64/433/EWG obowiązek wyposażenia w sterylizatory. Przy uboju taśmowym z typowymi dla dzisiejszych przedsiębiorstw wysokimi prędkościami przesuwu taśmy nie ma czasu na czyszczenie noża, gdy na przykład wejdzie on w kontakt z ropieniem. Sterylizator przy każdym stanowisku rozbioru mięsa umożliwia rzeźnikowi pracującemu przy taśmie wymianę noża za każdym razem na nowy, sterylny. Inaczej rzecz się ma w przypadku niewielkiej rzeźni: dane zwierzę rozbiera jedna osoba i w razie potrzeby zawsze ma ona wystarczająco dużo czasu, by wymienić nóż na nowy i sterylny. Dla zapewnienia sterylności noży wystarczy przygotować w przeddzień ich odpowiednią ilość. Sterylizator przy każdym stanowisku pracy nie jest konieczny. Nowelizacja przepisów SANCO nr 1514 z 8 września 2005 r. uwzględnia już tę uwagę EKES-u i w punkcie 5.3 przewiduje, że w małych ubojniach wystarczy, jeśli przed ubojem przygotowana będzie odpowiednia ilość sterylnych noży.

3.14 Innymi słowy, jeżeli normy higieny i wymagania dotyczące bezpieczeństwa zostaną automatycznie wywiedzione z rodzajów ryzyka związanych z przeważającymi dzisiaj metodami działania, tzn. z produkcji przemysłowej i globalnego zbytu, oraz przeniesione na struktury rzemieślnicze, to wiąże się z tym zawsze ryzyko, że tradycyjnie rzemieślniczo wytwarzane produkty znajdują się w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej. Odbierze się im bezpośrednio lub częściowo pośrednio (poprzez zwiększenie kosztów) możliwość dostępu do rynku.

3.15 Gdy w niniejszej opinii żąda się pojęć higieny dostosowanych do specyficznych metod i struktur, nie chodzi tu

wyłącznie o zapewnienie równych szans dostępu do rynku. Chodzi przede wszystkim i w szczególności o zachowanie i wspieranie innowacji na obszarach wiejskich. Tak też jedną z najważniejszych innowacji w ostatnich dziesięcioleciach był rozwój i rozpowszechnienie się rolnictwa ekologicznego. Bez istniejących i nowo wywalczonych obszarów swobody nie mógłby mieć miejsca dalszy rozwój tradycyjnych metod przetwarzania żywności. Należałoby zatem także w przyszłości pozostawić obszary swobody dla regionalnych osobliwości, tradycyjnych rzemieślniczych metod pracy, szczególnych cech jakościowych i szczególnych sposobów wprowadzania na rynek a jednocześnie zagwarantować konsumentom jednolity i wysoki poziom bezpieczeństwa produktów spożywczych.

#### 4. **Możliwe, uwarunkowane nowymi ramami zasad higieny szanse i przeszkody dla małych rzemieślniczych przedsiębiorstw sektora mięsnego i mlecznego**

*Rozporządzenie nr 852/2004*

4.1 Niektóre Państwa Członkowskie wykorzystywały przewidzianą w „starym” prawie możliwość rozróżniania w przypadku przetwarzania mięsa i mleka pomiędzy zakładami „zarejestrowanymi” i „posiadającymi zezwolenie”. Zakłady zarejestrowane nie mogły uczestniczyć w handlu wewnątrzspółnotowym, mimo że nie miało to uzasadnienia w różnych standardach higieny. Wytyczne SANCO/1513/2005 REV. 1 z 8 września 2005 r. w punkcie 3.4 wyraźnie wzywają Państwa Członkowskie, by podmiotom bezpośrednio sprzedającym na rynek, które wyłączone zostały z zakresu obowiązywania rozporządzeń nr 852/2004 i 853/2004, a działają w regionach przygranicznych, zezwalać na zbyt za granicą. W ten sposób zakładom z regionów przygranicznych daje się nowe szanse wejścia na rynek.

4.2 Rozporządzenie nr 852/2004 wymaga zastosowania **idei HACCP** do metod postępowania, które służą bezpieczeństwu żywności. Obowiązkowe wprowadzenie założeń HACCP należy powitać z zadowoleniem, odpowiada ono przecież rzemieślniczej tradycji osiągnięcia maksymalnego bezpieczeństwa żywności dzięki nielicznym, ale możliwie najbardziej efektywnym kontrolom w odpowiednich miejscach. Również wytyczne SANCO/1955/2005 z 30 sierpnia 2005 r. wskazują, w jaki sposób koncepcje HACCP dostosować można do różnych rodzajów przedsiębiorstw. W poszczególnych Państwach Członkowskich także opracowano odpowiednie wytyczne dotyczące właściwych procedur z zakresu higieny. Mogą one ułatwić zastosowanie HACCP w mniejszych przedsiębiorstwach sektora spożywczego, gdyż nie ma wówczas konieczności samodzielnego przeprowadzania ewentualnej analizy ryzyka i zagrożeń.

4.3 To, czy tak rozumiane założenia HACCP pomogą także rzemieślniczym przedsiębiorstwom sektora spożywczego, będzie zależało od tego, jak skonstruowane zostaną narodowe wytyczne HACCP. Jeżeli zbyt dużo wagi zostanie przywiązane do dokumentacji i obszernych list kontrolnych, instrument ten może łatwo spowodować zwiększenie kosztów bez poprawy standardów bezpieczeństwa.

4.4 Z HACCP wiązą się kontrole mikrobiologiczne, których kryteria i zasięg wymagają jeszcze ustalenia (art. 4). Kształt nowego **rozporządzenia w sprawie kryteriów mikrobiologicznych** będzie miał decydujący wpływ na koszty kontroli własnych. Będzie miało ono także istotny wpływ na konkurencyjność małych przedsiębiorstw sektora spożywczego, ponieważ rozkładają one koszty na przykład na znacznie mniejsze ilości przetwarzanych i sprzedawanych produktów niż duże firmy. Dlatego należy powitać z zadowoleniem przewidywane uregulowanie, że częstotliwość kontroli mięsa mielonego w małych zakładach uboju i rozbioru bądź rzeźniach dostosować można do wielkości produkcji. Wszystkie inne przedsiębiorstwa zobowiązane są pobierać próbki raz na tydzień.

*Rozporządzenie nr 853/2004: ryzyko związane z uelastycznieniem przepisów na przykładzie przetwórstwa mleka:*

4.5 Poprzez uelastycznienie przepisów nie tylko same Państwa Członkowskie, ale w szczególności także regionalne władze weterynaryjne odpowiedzialne za udzielanie zezwoleń przedsiębiorstwom sektora spożywczego otrzymują **dużą swobodę działania zgodnie ze swoim uznaniem**. Obecnie występują znaczne różnice w realizacji przepisów dotyczących higieny, w szczególności w obszarach zaszerogowanych przez weterynarzy jako obciążone ryzykiem, jak np. ubój drobiu blisko gospodarstw, serownie rzemieślnicze i wytwarzanie produktów z mleka surowego.

4.6 W wielu Państwach Członkowskich tymczasem liczne gospodarstwa rolne dla zapewnienia dochodowości prowadzą przetwórstwo mleka w sery. Jak wskazują regionalne doświadczenia Polski sprzed i po jej wstąpieniu do UE, władze weterynaryjne zakazywały początkowo tworzenia serowni w gospodarstwach rolnych, powołując się na rzekome „wymogi unijne”. Okazało się, że całkowicie nieobeznane z „nowymi” ideami władze weterynaryjne początkowo na wszelki wypadek wołały postępować zgodnie z założeniem, że co nie istnieje, nie może również rodzić żadnych problemów (w tym związanych z higieną). Jasne jest jednak, że to nie UE, lecz władze krajowe i regionalne same ponoszą tutaj odpowiedzialność.

4.7 Liczne i w starym prawodawstwie unijnym jeszcze bardziej szczegółowe przepisy w zakresie przetwórstwa mleka przestają obecnie obowiązywać. Nowe rozporządzenie właśnie małym rzemieślniczym przedsiębiorstwom sektora spożywczego stwarza nowe szanse. Mogą one ubiegać się o uznanie tzw. „alternatywnych metod postępowania”, które nie zostały jednak w rozporządzeniu konkretnie zdefiniowane.

4.8 Istnieje zatem uzasadniona obawa, że stosując przepisy rozporządzenia na poziomie krajowym pewne Państwa Członkowskie będą próbowały przeforsować wykładnię rozporządzenia znacznie węższą i mniej korzystną dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego niż zamierzona przez Wspólnotę.

4.9 Przykład 1: W Niemczech przedstawiono już pierwsze projekty ogólnych przepisów administracyjnych (procedura udzielania zezwoleń zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 882/2004). Przewidują one, jak to już miało miejsce przeszłości, homologację typu przed dopuszczeniem do użytku instalacji

do pasteryzacji i wirówek czyszczących. Na przedsiębiorstwach korzystających z innych urządzeń lub stosujących inne procesy spoczywa ciężar dowodu oraz koszty własnych ekspertyz.

4.10 Przykład 2: We wschodnioeuropejskich Państwach Członkowskich, takich jak Czechy, Polska oraz kraje bałtyckie, proces dostosowywania przepisów krajowych do „*acquis communautaire*” przebiegał podobnie jak we wschodnich landach tuż po zjednoczeniu Niemiec. Nie tylko trudności ekonomiczne wywołały głębokie przemiany strukturalne i — co się z tym wiąże — znaczną redukcję zatrudnienia w mleczarniach i ubojniach, ale także i interesy wielkich przetwórców, polegające na poprawie wykorzystania mocy wytwórczych ich zakładów, często decydowały o praktyce udzielania zezwoleń.

4.11 Wzywa się Wspólnotę, aby przy **zachowaniu uczciwej konkurencji** pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi umożliwiono władzom wykorzystanie marginesu swobody wykładni, przyznanego wysokiej jakości wyrobom tradycyjnym i regionalnym, także w interesie miejscowych małych przedsiębiorstw sektora spożywczego.

*Rozporządzenie nr 853/2004: Przeszkody dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego w branży mięsnej*

4.12 Rozporządzenie nr 853/2004 zawiera jasno zdefiniowane wytyczne, które wychodzą daleko poza dotychczas obowiązujące wytyczne dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego i negatywnie wpłyną na kształtowanie się kosztów, a tym samym na małe przedsiębiorstwa z tego sektora. Oto najważniejsze z nich:

4.13 Zgodnie z nowym rozporządzeniem wszystkie ubojnie muszą dysponować **miejscami postoju zwierząt**<sup>(5)</sup>. Dotyczyłoby to również rzeźnictwa rzemieślniczego, nawet jeżeli w danym małym zakładzie zwierzęta nie przebywałyby długo i w ciągu tygodnia ubijano by tylko niewielką ich ilość. Stwarza to konieczność dokonania przede wszystkim przez małe przedsiębiorstwa znacznych inwestycji, które nie przyniosłyby wyraźnych korzyści dla higieny. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że znowelizowana wersja wytycznych SANCO/1514/2005 podejmuje ten problem. W punkcie 5.2 podkreśla się, że małych ubojni nie należy zobowiązywać do inwestowania w przesadnie rozbudowane oprzyrządowanie (sophisticated or extensiv infrastructures) lub w oprzyrządowanie do pojenia i karmienia zwierząt.

4.14 Należy zapewnić **osobne pomieszczenia dla uboju i rozbioru mięsa**. Jeżeli czynności te są oddalone od siebie w czasie, omówione czynności mogą się odbywać w tych samych pomieszczeniach bez ujemnego wpływu na bezpieczeństwo żywności. Dodatkowo należy zapewnić wystarczającą ilość czasu na osuszenie tych pomieszczeń, co poprawia stan higieny, a jednocześnie pozwala mniejszym przedsiębiorstwom sektora spożywczego uniknąć inwestycji. Z tego powodu, przy wystarczającym oddaleniu czasowym pomiędzy ubojem a rozbiorem mięsa oraz przy odpowiednim czyszczeniu, w zmienionej wersji wytycznych należy zrezygnować z wymogu drugiego, osobnego pomieszczenia.

<sup>(5)</sup> Załącznik III, sekcja I, rozdział II, ust. 1 lit. a) oraz ust. 2 lit. c).

4.15 Nowością jest także to, że w przyszłości także małe zakłady rzemieślnicze, które do tej pory miały status „zakładów zarejestrowanych”, będą musiały **utrzymywać w pomieszczeniu, w którym odbywa się rozbiór mięsa, temperaturę 12°C** lub zastosować „alternatywne procesy”. Abstrahując już od faktu, że praca przy 12°C jest dość problematyczna, to i tak dla małych przedsiębiorstw wynikają z tego dodatkowe koszty inwestycji i chłodzenia<sup>(6)</sup>. A tymczasem zupełnie wystarczyłoby wyjmowanie mięsa do rozbioru z chłodni porcjami.

4.16 Szczególne problemy stwarzają nowe przepisy dotyczące **wymogów temperaturowych i kontrolnych w odniesieniu do mięsa mielonego**, zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 853/2004, ponieważ mięso mielone ma duże znaczenie ekonomiczne także dla mikroprzedsiębiorstw i małych zakładów przetwórstwa mięsa. Do tej pory, przynajmniej w Niemczech, zakłady te występowały „tylko” jako „zakłady zarejestrowane” i musiały przestrzegać krajowych przepisów o przechowywaniu mięsa mielonego w temperaturze 4°C. Ponieważ w przyszłości będą istniały wyłącznie zakłady posiadające unijne zezwolenie, również rzemieślnicze zakłady przetwórstwa mięsa muszą spełniać rygorystyczne wymogi odnośnie temperatury (2°C), jakie nakłada nowe rozporządzenie<sup>(7)</sup>. O ile zakłady mielą mięso i sprzedają je tego samego dnia, (czego wymagały dotychczasowe przepisy), z wymogiem niższej temperatury nie wiąże się żadna poprawa higieny. Ponieważ starych maszyn nie można tak po prostu przestawić na niższą temperaturę, a dodatkowo potrzebne są także nowe urządzenia rozmrażalnicze, zakłady będą musiały zainwestować w nowe chłodziarki. Konkurencyjność zakładów rzemieślniczych pogarsza także fakt, że nowe rozporządzenie dopuszcza wytwarzanie mielonego mięsa z mięsa mrożonego. Sprzyja to dalszemu dumpingowi cenowemu.

4.17 Nowością jest również zobowiązanie zakładów rzemieślniczych produkujących mięso mielone do przeprowadzania **kontroli mikrobiologicznych**, także wówczas, gdy mięso mielone zostaje sprzedane albo zamrożone bezpośrednio w dniu produkcji<sup>(8)</sup>. Prowadzi to do ponoszenia znacznych kosztów i nie przynosi wyraźnych korzyści w zakresie higieny. Otwarta pozostaje kwestia, jakiej częstotliwości kontroli będzie się od nich wymagać. Projekt rozporządzenia przewiduje tylko, że w przypadku małych przedsiębiorstw można zrezygnować z cotygodniowego pobierania próbek (patrz: kolejne punkty 4.18 — 4.20).

#### *Rozporządzenie w sprawie kryteriów mikrobiologicznych*

4.18 Dla przyszłej pozycji konkurencyjnej małych przedsiębiorstw sektora spożywczego szczególne znaczenie będzie miał charakter znajdującego się w opracowaniu rozporządzenia w sprawie kryteriów mikrobiologicznych. Zakres pobierania próbek i wielkość samych próbek należy określić tak, by rozsądnie odpowiadały zakresowi produkcji zakładu i jednocześnie były istotne statystycznie.

<sup>(6)</sup> Załącznik III, sekcja I, rozdział V, ust. 2 lit. a).

<sup>(7)</sup> Załącznik III, sekcja V, rozdział III, ust. 2 lit. c).

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie (WE) 852/2004 rozdział II, art. 4, ust. 3 lit. a).

4.19 Dotąd ubojnie raz w roku musiały przeprowadzać badania bakteriologiczne mięsa ubijanych zwierząt pod kątem całkowitej liczby bakterii oraz występowania enterobakterii, a 10 razy w roku odpowiednie badania oprzrzędowania, ścian pomieszczeń, itd. Planowane zwiększenie częstotliwości pobierania próbek doprowadzi do znacznych dodatkowych kosztów ponoszonych przez małe przedsiębiorstwa (nt. mięsa mielonego patrz punkt 4.16).

4.20 Do tego dochodzi fakt, że ze względu na niewielki wolumen produkcji pojawiałyby się problemy nie tylko statystyczne, ale również związane z wielkością pobieranych próbek. Wskazała na to CGAD (Confédération Générale de l'Alimentation en Détail), francuska organizacja branżowa rzemiosła sektora spożywczego. Według CGAD, jeżeli zachowany zostanie przewidziany zakres prób, w niektórych przypadkach po pobraniu próbek nie pozostanie już towaru do sprzedaży, nie mówiąc już nawet o powstałych przy tym kosztach.

## 5. Wnioski

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje elastyczność nowych rozporządzeń. Oferują one tradycyjnym rzemieślniczemu i regionalnym przedsiębiorstwom sektora spożywczego nowe możliwości.

5.2 EKES zwraca jednak uwagę, że ta swoboda manewru wiąże się równocześnie z ryzykiem dla rzemieślniczych przedsiębiorstw sektora spożywczego, jako że zarówno władze krajowe, jak lokalne, mogą interpretować owe przepisy na niekorzyść takich przedsiębiorstw. Wskazują na to doświadczenia w zakresie wdrażania dyrektyw unijnych. Wybór sposobów realizacji ustalonych celów w zakresie higieny zasadniczo pozostawić należy przedsiębiorcom. Podkreślają to także wytyczne SANCO/1513/2005/REV. 1 z 8 września, punkt 4. Dlatego Komisja powinna zadbać, by wytyczne te były we właściwy sposób rozpowszechniane w Państwach Członkowskich.

5.3 Zdaniem EKES występuje konieczność zmiany pewnych przepisów zawartych w rozporządzeniach:

5.3.1 Rzemieślniczy ubój pojedynczych sztuk zwierząt należy uznać za „tradycyjną metodę produkcji”. Odnosi się to do wszystkich wniosków dotyczących zmian wnoszonych przez Państwa Członkowskie na podstawie art. 13 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 852/2004, art. 10 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz art. 17 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 854/2004.

5.3.2 Pomieszczenia wykorzystywane przez sprzedawców detalicznych do przygotowywania i/lub rozbierania większych ilości produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego, aby te produkty następnie przekazać innym sprzedawcom detalicznym, należy bez wyjątku włączyć w zakres rozporządzenia nr 853/2004<sup>(9)</sup>.

<sup>(9)</sup> Patrz: opinia EKES-u z 28 marca 2001 r. (Dz. U. C 155/39).

5.3.3 Odnośnie wymogów konstrukcyjnych (załącznik III do rozporządzenia (WE) nr 853/2004), przestrzegane powinny być zalecenia zawarte w SANCO 1514 w punkcie 5.2, zgodnie z którymi zakłady rzemieślnicze samodzielnie dokonujące uboju nie są zobowiązane do zapewnienia miejsc postoju i wystarczy, że zapewnią proste oprzyrządowanie do karmienia i pojenia zwierząt.

5.3.4 W przypadku, gdy przedsiębiorstwo może wykazać, że ubój i rozbiór oddalone są od siebie w czasie, powinno ono być zwolnione z obowiązku zapewnienia oddzielnego pomieszczenia (rozdział II ust. 2 lit. c)).

5.3.5 Należy zrezygnować z obowiązku utrzymywania stałej temperatury w pomieszczeniach, w których dokonuje się rozbioru mięsa, jeżeli jest ono wyjmowane z chłodni i rozbiwane porcjami, jak to ma zazwyczaj miejsce w przedsiębiorstwach rzemieślniczych.

5.3.6 Odnośnie wymogów dotyczących temperatury, zakłady rzemieślnicze przetwarzające mięso powinny być wyłączone z obowiązku schładzania mięsa mielonego do temperatury 2°C (sekcja V, rozdział III, ust. 2 lit. c)) i zobowiązane do przestrzegania „starego niemieckiego przepisu dotyczą-

cego zakładów zarejestrowanych” (4°C przy codziennym przygotowywaniu świeżego mięsa i sprzedaży wyłącznie w dniu przygotowania). Ponadto w zakładach, które jedynie w niewielkim wymiarze produkują mięso mielone i w dniu wytworzenia albo je mrożą, albo sprzedają, częstotliwość badań mikrobiologicznych tego mięsa powinno się ustalić na poziomie zgodnym z faktycznie wytworzoną ilością (rozporządzenie (WE) nr 852/2004, rozdział II art. 4 ust. 3 a)).

5.3.7 EKES zachęca także do przeprowadzenia badań porównawczych celem analizy stosowania rozporządzenia w poszczególnych Państwach Członkowskich posiadających różną strukturę sektora spożywczego oraz opracowania na tej podstawie propozycji zmierzających do poprawy pozycji konkurencyjnej rzemieślniczych przedsiębiorstw branży spozywczwej. W szczególnym stopniu należy również sprawdzić dostępność szkoleń zawodowych i doskonalących dla małych przedsiębiorstw sektora spożywczego. Ponadto konieczne jest przesłanie kanałów, którymi wytyczne Komisji trafiają do odbiorców i zadbać, by małe przedsiębiorstwa były należycie poinformowane o wprowadzonych na ich korzyść uelastycznieniach.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---