

Dziennik Urzędowy C 195

Unii Europejskiej

Tom 49

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

18 sierpnia 2006

<u>Zawiadomienie nr</u>	<u>Treść</u>	<u>Strona</u>
	I <i>Informacje</i>	
	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	427. sesja plenarna w dniach 17 — 18 maja 2006 r.	
2006/C 195/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów stanowiącego odpowiedź na pięcioletnią ocenę działań badawczych Wspólnoty (1999 — 2003) przeprowadzoną przez wysoko wykwalifikowanych niezależnych ekspertów COM(2005) 387 <i>wersja ostateczna</i>	1
2006/C 195/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania do obrotu artykułów pirotechnicznych COM(2005) 457 <i>końcowy</i> — 2005/0194 (COD)	7
2006/C 195/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu sulfonianów perfluorooktanu (zmiana dyrektywy Rady 76/769/EWG) COM(2005) 618 <i>wersja ostateczna</i> — 2005/0244 (COD)	10
2006/C 195/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 90/385/EWG i 93/42/EWG oraz dyrektywę 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie przeglądu dyrektyw dotyczących wyrobów medycznych COM(2005) 681 <i>wersja ostateczna</i> — 2005/0263 (COD)	14



Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2006/C 195/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwolnienia od podatku przy przywozie z państw trzecich małych partii towarów o charakterze niehandlowym (wersja skodyfikowana) (COM(2006) 12 wersja ostateczna — 2006/0007 CNS)	19
2006/C 195/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego COM(2005) 319 końcowy — 2000/0212 (COD)	20
2006/C 195/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów w transporcie drogowym COM(2005) 634 końcowy — 2005/0283 (COD)	26
2006/C 195/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju — platforma działania” COM(2005) 658 końcowy	29
2006/C 195/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim COM(2006) 15 wersja ostateczna — 2006/0005 (COD)	37
2006/C 195/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności (przekształcenie) COM(2006) 29 wersja ostateczna — 2006/0009 (CNS)	40
2006/C 195/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi zatytułowanej „Poprawa zdrowia psychicznego ludności — strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej” COM(2005) 484 końcowy	42
2006/C 195/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”	48
2006/C 195/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do miejsca świadczenia usług COM(2005) 334 końcowy — 2003/0329 (CNS)	54
2006/C 195/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Zwalczenie przeszkód związanych z opodatkowaniem przedsiębiorstw, dotyczących małe i średnie przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym — Opis ewentualnego pilotażowego systemu opodatkowania zgodnego z zasadami państwa siedziby COM(2005) 702 wersja ostateczna	58
2006/C 195/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności (kodyfikacja) COM(2006) 5 końcowy — 2003/0129 (AVC)	61
2006/C 195/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Działania zewnętrzne Unii: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”	62
2006/C 195/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15 — 16 czerwca 2006 r. — okres refleksji”	64
2006/C 195/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich COM(2006) 32 końcowy — 2006/0010 (CNS)	66



2006/C 195/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania w sprawie biomasy” COM(2005) 628 końcowy	69
2006/C 195/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych w transporcie drogowym	75
2006/C 195/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi COM(2005) 261 końcowy — 2005/0130 (CNS)	80
2006/C 195/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy COM(2005) 447 wersja ostateczna — 2005/0183 (COD)	84
2006/C 195/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich”	88
2006/C 195/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kampanii UE na rzecz ochrony bioróżnorodności: stanowisko i wkład społeczeństwa obywatelskiego	96
2006/C 195/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Konieczność priorytetowego traktowania Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”	104
2006/C 195/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie COM(2005) 548 końcowy — 2005/0221 (COD)	109

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

427. SESJA PLENARNA W DNIACH 17 — 18 MAJA 2006 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów stanowiącego odpowiedź na pięcioletnią ocenę działań badawczych Wspólnoty (1999 — 2003) przeprowadzoną przez wysoko wykwalifikowanych niezależnych ekspertów

COM(2005) 387 wersja ostateczna

(2006/C 195/01)

Dnia 24 sierpnia 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. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 25 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Paolo BRAGHIN.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 108 do 1, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie opinii

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje i wspiera wysiłki podjęte w ramach pięcioletniej oceny, a także zaangażowanie najwyższej klasy ekspertów. Zdaniem Komitetu, zalecenia opracowane w różnych grupach ekspertów, a w szczególności w zespole odpowiedzialnym za ocenę ogólną⁽¹⁾, powinny stanowić stały punkt odniesienia przy wdrażaniu programów ramowych oraz tworzeniu w przyszłości polityki badań i innowacji, jak również ogólnie w ramach środków politycznych służących realizacji strategii lizbońskiej.

1.2 Komitet nieustannie opowiadał się za znacznym zwiększeniem europejskiego budżetu na badania i rozwój. Z żalem przyjmuje więc zapowiedziane cięcia w tej dziedzinie, gdyż stoją one w sprzeczności z nadrzędnym celem rozwoju, wynikającym z globalnej konkurencyjności oraz założeń strategii lizbońskiej.

1.3 EKES podkreśla znaczenie zakrojonego na szerszą skalę udziału i zaangażowania przemysłu w badania i rozwój

innowacji jako warunek osiągnięcia celów Rady Europejskiej z Barcelony i jest zdania, że należy w większym stopniu informować i angażować przedsiębiorstwa, organizacje i związki producentów, tak aby wskazać na strategiczne obszary tematyczne, w których można osiągnąć wysoką jakość europejskich badań.

1.4 Zdaniem Komitetu należy opracować odpowiednie instrumenty stymulujące prywatne inwestycje w dziedzinie B&R, poczynając od kapitału wysokiego ryzyka, aż po finansowanie przez EBI i korzystnie oprocentowane kredyty dla obszaru badań, tak aby ułatwić przekształcanie uzyskanych wyników badań w konkretne inicjatywy gospodarcze.

1.5 EKES zgadza się ze stanowiskiem zespołu ekspertów, iż naukowcy powinni zyskać większą autonomię i większy zakres odpowiedzialności (przy poszanowaniu podstawowych zasad etycznych), kariera naukowa zaś powinna uzyskać większą rangę. Podziela również opinię, że obok mobilności przestrzennej należy także zagwarantować większą mobilność interdyscyplinarną, oraz że powinno się powiązać stypendium Marie-Curie z programami krajowymi i regionalnymi w celu zwiększenia mobilności pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym.

⁽¹⁾ Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programme 1999 – 2003, Komisja Europejska, DG ds. Badań, 15 grudnia 2004 r.

1.6 Komitet wzywa do nadania priorytetu politykom, których celem jest rozbudowa kształcenia wyższego w dziedzinach inżynierskich i naukowych, zwiększenie odsetka kobiet wśród naukowców, uatrakcyjnienie kariery naukowej oraz sprowadzenie do UE naukowców pracujących poza jej granicami. Właściwe byłoby ponadto wprowadzenie w szkołach średnich większej liczby zajęć ukierunkowanych na naukę i technikę oraz prowadzenie polityki promującej kształcenie uniwersyteckie w dziedzinie nauk ścisłych.

1.7 W odniesieniu do zaproszeń do składania wniosków — w celach uproszczenia procedur — EKES wzywa do wyszczególnienia wielorakich schematów, działań oraz kategorii uczestników, do większej elastyczności i swobody podejmowania decyzji dla wnioskującego, a także do zapewnienia prostszych wytycznych dla zarządzania administracyjno-finansowego, zwłaszcza zaś dla porozumień kontraktowych między uczestnikami.

1.8 EKES proponuje ciągłą ocenę jakości stosowanych procedur oraz formalnych procesów kontroli i oceny, jak również — w przypadku poprawnie zdefiniowanych projektów rozwoju — ustanowienie z góry ściśle określonych punktów kontroli działań i przewidzianych rezultatów projektu, które wiązałyby się z rozdysponowaniem środków oraz rozwojem samego projektu.

1.9 Komitet sugeruje także, aby szczególne wysiłki skierować na wdrożenie serii wskaźników, które pozwolą na rzeczywistą ocenę wyników w odniesieniu do konkurencyjności oraz rozwoju. Przy pomocy tego typu wskaźników w dziedzinie badań należy oszacować skuteczność finansowanych działań dla dalszego postępu naukowego, całościowego rozwoju UE oraz ukierunkowania priorytetów przyszłych działań.

2. Wyzwania stojące przed badaniami naukowymi w Europie

2.1 Trzecia pięcioletnia ocena programów ramowych w zakresie badań (1999 — 2003) jest ze względu na zawarte w niej obszerne i gruntowne badania szczególnie ważną analizą⁽³⁾. Komitet zasadniczo zgadza się z analizami i zaleceniami grona ekspertów zatwierdzonymi przez Komisję. W obliczu międzynarodowej konkurencji oraz celów postawionych w strategii lizbońskiej oraz w czasie obrad Rady w Barcelonie, Komitet podkreśla pilną potrzebę przeanalizowania podstawowych priorytetów i celów Wspólnoty w zakresie badań, w szczególności z położeniem nacisku na zwiększenie zaangażowania sektorów wytwórczych.

2.2 W dzisiejszych czasach innowacje i postęp naukowo-techniczny zachodzą coraz bardziej w procesach, w których

różnorodne dyscypliny wzajemnie się wzbogacają i dochodzi do szeroko zakrojonej, multidyscyplinarnej wymiany pomiędzy uniwersytetami, przedsiębiorstwami oraz pozostałymi podmiotami. Nie przebiegają już one wyłącznie według modelu linearnego, zgodnie z którym innowacje wynikają z odkryć dokonanych w trakcie prowadzenia badań podstawowych (głównie na szczeblu akademickim), podczas gdy opracowywanie i zastosowanie należą do zadań badań przemysłowych. Model ten stanowił do niedawna podstawę rozwoju naukowego⁽³⁾. Podstawowymi cechami działalności badawczej są współpraca, interaktywne uczenie się, niepewność i ryzyko.

2.3 Interaktywny model pozwala wytłumaczyć sukces klastrów regionalnych. Tworzą one „system”, który może pozytywnie wpływać na postępowanie gospodarki i szkół wyższych oraz tworzy odpowiedni kontekst społeczny i kulturowy, skuteczne ramy instytucjonalne i organizacyjne, sieć infrastrukturalną, jak również uregulowania dostosowane do wymagań konkurencji.

2.4 Światowa konkurencja

2.4.1 Europa jeszcze nigdy nie stała wobec podobnych wyzwań pod względem światowej konkurencji i potencjału wzrostu. Pozostaje w tyle nie tylko za swoimi tradycyjnymi konkurentami, ale także za większymi gospodarkami wschodzącymi. Zwłaszcza w Chinach i Indiach wydatki na B+R rosną w bardzo szybkim tempie — w Chinach nawet o 20 %, przy czym oczekuje się, że w 2010 r. Chiny będą przeznaczają taki sam odsetek PKB na B+R co UE. Wiele europejskich przedsiębiorstw inwestuje w Chinach nie tylko ze względu na niskie koszty, ale także ze względu na korzystną kombinację wykwalifikowanej siły roboczej i dużych dynamicznych rynków technologii i produktów zaawansowanych technologicznie⁽⁴⁾. Ponieważ badania i innowacje mają decydujące znaczenie dla sprostania wyzwaniom⁽⁵⁾, Europa musi udostępnić odpowiednie środki finansowe oraz zmobilizować swój całkowity potencjał intelektualny, aby promować naukę, technologie i innowacje⁽⁶⁾.

2.4.2 Aktualne dane są niestety zatrważające: nakłady na badania zasadniczo pozostają od 2001 r. na stałym poziomie 1,9 % PKB. Zakładając utrzymanie się osiągniętej w latach 2000 — 2003 rocznej stopy wzrostu w wysokości 0,7 % można liczyć na uzyskanie w 2010 r. jedynie 2,2 % PKB. Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że wydatki na badania i rozwój w USA ze względu na znacznie wyższy PKB mają znacznie większy zakres w wartościach absolutnych i w związku z tym znacznie łatwiej można tam osiągnąć niezbędną

⁽³⁾ W trakcie procesu oceny powstały liczne dokumenty i raporty, które można znaleźć na stronie: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/rttd/fiveyearasskb/library>.

⁽³⁾ Por. Keith Smith, *The Framework Programmes and the Changing Economic Landscape*, Komisja Europejska, GBA-IPTS, Sevilla, grudzień 2004 r., ss. 11-12.

⁽⁴⁾ Patrz: wstęp J. Potoćnika w *Key Figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation*. Komisja Europejska, DG ds. Badań Naukowych, 2005 r., s. 5.

⁽⁵⁾ EKES podkreślał to już w wielu wcześniejszych opiniach, ostatnio w opinii w sprawie siódmego programu ramowego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (INT 269 - CESE 1484/2005) z 14 grudnia 2005 r., sprawozdawca: Gerd WOLF, pkt. 2.2, 2.3 i 2.4. Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

⁽⁶⁾ Patrz: wstęp przewodniczącego grupy ekspertów, Erkkiego Ormali, do *Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999 - 2003*.

masę krytyczną. Znaczącą różnicę pomiędzy wydatkami Europy na badania i rozwój a wydatkami jej największych konkurentów można wytłumaczyć przede wszystkim znacznie słabszym udziałem sektora prywatnego (w 2002 r. udział sektora prywatnego w ogólnych nakładach wyniósł w UE 55,6 %, w porównaniu z 63,1 % w USA i 73,9 % w Japonii). Jeszcze większy powód do niepokoju stanowi fakt, że w tym samym czasie zmniejszyły się prywatne nakłady na badania, a europejska gospodarka dzięki lepszym ogólnym warunkom najwyraźniej więcej inwestuje w innych regionach świata: europejskie przedsiębiorstwa zwiększyły swoje inwestycje w amerykańskie badania w latach 1997 — 2002 w wartościach rzeczywistych o 54 %, podczas gdy inwestycje amerykańskie w UE wzrosły jedynie o 38 %⁽⁷⁾.

2.5 Najważniejsze cele

2.5.1 Komitet zgadza się z analizą, w której wyniku ustalono cztery najważniejsze zadania:

- przyciąganie i odpowiednie wynagradzanie najlepszych talentów;
- stworzenie optymalnego środowiska dla badań naukowych i rozwoju technologicznego (B+R);
- mobilizacja środków na rzecz innowacji i zrównoważonego wzrostu;
- budowanie zaufania do nauki i technologii.

2.5.2 Ustalony na posiedzeniu Rady w Barcelonie cel przeznaczania do 2010 r. trzech procent PKB na badania i rozwój, a przy tym zwiększenia do 2/3 tej wartości udziału badań finansowanych przez sektor prywatny sprawia, że konieczne staje się porównanie i koordynacja wspólnotowej i krajowych strategii w dziedzinie badań. Osiągnięcie tego celu wymaga wprowadzenia większych zachęt do inwestowania w badania w Europie, właściwych warunków ogólnych pozwalających osiągnąć większą wydajność systemu badawczego, lepszego stymulowania poprzez wydatki publiczne badań prowadzonych przez sektor prywatny, jak również skuteczniejszych i bardziej spójnych środków podejmowanych w dziedzinie polityki badawczej zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym⁽⁸⁾.

2.5.3 W świetle przeprowadzonych w ramach procesu oceny analiz oraz w świetle stanowisk wielu zainteresowanych stron zdaniem Komitetu konieczne jest podjęcie bardziej zdecydowanych działań uzgodnionych pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi, które poprawiłyby warunki ogólne, w niewystarczający sposób wspierające obecnie działania

badawcze. Należy ustalić bezpośrednie środki na rzecz innowacji i konkurencyjności systemu na szczeblu europejskim. Fragmentacja i brak koordynacji wysiłków uniemożliwiają osiągnięcie wymaganej masy krytycznej i koncentracji działania. Strategie poszczególnych państw muszą być bardziej porównywalne i skoordynowane, nie tylko w dziedzinie badań, ale także w dziedzinie kształcenia i kształcenia ustawicznego, ochrony własności intelektualnej oraz wspierania innowacji przy pomocy instrumentów podatkowych, a także konstruktywnej i wykorzystującej synergii współpracy pomiędzy szkołami wyższymi a gospodarką.

2.6 Uwagi do przyszłej europejskiej polityki badań naukowych

2.6.1 Komitet wielokrotnie opowiadał się za zdecydowanym zwiększeniem europejskiego budżetu na badania i przy tym zdecydowanie popierał propozycję Komisji zwiększenia funduszy przeznaczonych na 7. PR oraz następnie dalszego długoterminowego zwiększania środków⁽⁹⁾. Z żalem przyjmuje natomiast zapowiedziane przez Radę znaczne obniżenie tej kwoty do ok. 5 % całkowitego budżetu UE zamiast przewidywanych przez Komisję 8 % i jest zdania, że jest to sprzeczne z ogólnym celem rozwoju narzuconym przez światową konkurencję oraz strategię lizbońską.

2.6.2 Komitet od dawna popiera ustanowienie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA)⁽¹⁰⁾ i uważa za celowe utworzenie organu takiego jak Europejska Rada ds. Badań, któremu przypadałaby kluczowa rola we wspieraniu doskonałości w nauce poprzez zbliżające się do granic nauki dziedziny określone w procesie oddolnym. Komitet przyjmuje z zadowoleniem realizowanie jego zaleceń, przede wszystkim w odniesieniu do niezależności Europejskiej Rady ds. Badań i składu jej komitetu naukowego oraz podkreśla, że konieczne jest zaangażowanie najwybitniejszych naukowców m.in. z dziedziny badań przemysłowych⁽¹¹⁾.

2.6.3 Komitet podziela przekonanie, że konieczne jest odwołanie się do szeregu skoordynowanych środków mających na celu jak najlepszą integrację nowych państw członkowskich, uważa jednak, że dotychczas przewidziane instrumenty są niewystarczające. Z uwagi na proces przekształceń, jaki przebiegał w tych krajach w okresie objętym oceną, trudno jest określić najlepsze metody stworzenia gospodarki bazującej na rozwoju wiedzy i badań naukowych. Podejście ukierunkowane na „wzmocnienie badań” w nowych państwach członkowskich ma szczególne znaczenie, jednak należy je skoncentrować na „tworzeniu innowacji”, by pobudzić środki wsparcia potrzebne tym państwom.

⁽⁹⁾ Cytowana wyżej opinia: CESE 1484/2005, pkt 1.4, s. 2 oraz pkt 4.1-4.6, ss. 9-10. Dz.U. C 65 z 17.3.2006

⁽¹⁰⁾ Ostatnio w szczególności w opinii w sprawie komunikatu „Nauka i technologia: Klucz do przyszłości Europy” (INT/246 - CESE 1647/2004, Dz.U. C 156 z 28.6.2005, sprawozdawca: Gerd WOLF), jak również w opinii uzupełniającej na ten temat (CCMI/015 - CESE 1353/2004, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL, współsprawozdawca: Enrico GIBILLIERI).

⁽¹¹⁾ Cytowana wyżej opinia: INT 269 - CESE 1484/2005, pkt 4.11. Dz.U. C 65 z 17.3.2006

⁽⁷⁾ Wszystkie dane w tym punkcie pochodzą z: *Key Figures 2005*, ss. 9-10.

⁽⁸⁾ Patrz: Wstęp do *Key Figures 2005*, s. 3.

3. Rozważania nad zaleceniami dla programu ramowego

3.1 Udział sektora prywatnego

3.1.1 Komitet zgadza się z zaleceniami grupy ekspertów i podkreśla w szczególności znaczenie szerszego udziału i zaangażowania przemysłu jako warunku wstępnego dla osiągnięcia celu postawionego przez Radę w Barcelonie. Cel ten można osiągnąć przede wszystkim poprzez bardziej aktywną współpracę biznesu przy podejmowaniu strategicznych decyzji oraz określaniu obszarów tematycznych, w których można osiągnąć jak najwyższą jakość europejskich badań.

3.1.2 Zdaniem Komitetu, aby zagwarantować taki udział, konieczne jest bardziej celowe dążenie do komunikacji i włączenia przedsiębiorstw, organizacji i grup producenckich, aby ułatwić udział MŚP i tym samym podnieść dotychczasowy wskaźnik udziału wynoszący 13 %, który nie jest w żadnej mierze wystarczający. 7. PR i program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji powinny ze swej natury być postrzegane nie jako programy alternatywne, ale uzupełniające się i przynoszące synergije.

3.1.3 Zdaniem Komitetu zarówno dotychczasowe, jak i nowe, przewidziane już dla 6. PR, instrumenty finansowe⁽¹²⁾ powinny pozostać zasadniczo niezmienione, aby uniknąć nieumyślnego tworzenia nowych trudności w dostępie (eksperti stwierdzili pojawienie się takich utrudnień na początku 6. PR). Instrumenty finansowania powinny raczej zostać dostosowane zgodnie ze zdobytymi doświadczeniami, by korzystanie z nich było łatwiejsze.

3.1.4 Projekty zintegrowane (*Integrated Projects* — IPs) i badawcze projekty celowe (*Specific Targeted Research Projects* — STREPs), preferowane przez MŚP, powinny zostać zoptymalizowane, by ułatwić udział MŚP. Platformy Technologiczne oraz — w jeszcze większym stopniu — wspólne inicjatywy technologiczne (*Joint Technological Initiatives*) to instrumenty, które z pewnością sprzyjają temu celowi. Sieci doskonałości (*Networks of Excellence*), cenione przez uniwersytety i publiczne centra badawcze oraz cieszące się wśród nich dużym powodzeniem, powinny być tak rozwijane, by zachęcać do większego udziału przemysłu oraz by przyczynić się do zwiększenia mobilności badaczy w powiązaniu z pożądaną większą wymianą pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym.

3.2 Uproszczenie zarządzania i procedur

3.2.1 Kwestia uproszczenia zarządzania i procedur pojawia się przy każdym przedłużeniu programu ramowego: na przestrzeni lat dokonano wielu usprawnień — od rozmaitych dokumentów na temat uproszczenia po grupę konsultacyjną (*sounding board*) złożoną z przedstawicieli małych centrów

badawczych utworzoną przez komisarza Potočnika — jednak wydaje się, że przedstawione propozycje nie rozwiązały jeszcze trudności i problemów, z jakimi borykają się uczestnicy.

3.2.2 Bazując na doświadczeniach specjalistów i bezpośrednich uczestników, które udało się zebrać podczas konsultacji, Komitet proponuje systematyczne gromadzenie informacji i ocenę trudności, z jakimi muszą się borykać uczestniczący w projektach w ramach obecnego programu ramowego, aby móc zaproponować mechanizmy lepiej dostosowane do obecnej rzeczywistości. Mechanizmy te mogłyby wspierać stałą ocenę jakości zastosowanych procedur oraz procesów kontroli formalnej i oceny.

3.2.3 W przypadku poprawnie zbudowanych projektów rozwoju właściwe byłoby także stworzenie mechanizmów regularnej kontroli przewidzianych działań i wyników. Terminy takiej kontroli na ściśle określonych etapach projektu powinny być powiązane z przyznawaniem środków i postępiami realizacji projektu.

3.2.4 Co się tyczy modelu uczestnictwa, administracji i zarządzania kwestiami finansowymi użyteczne mogłyby być szczegółowe i jednoznaczne wytyczne na temat porozumień *Contractual Agreements* pomiędzy uczestnikami, większa elastyczność i swoboda wyboru ze strony wnioskodawcy, jak również przetargi z jaśniej przedstawionymi rodzajami programów, rodzajami działań oraz kategoriami uczestników.

3.2.5 Okazało się, że stosunkowo mała grupa organizacji uczestniczyła wielokrotnie w różnorodnych programach — często w roli głównych wykonawców (*prime contractors*) — i szacuje się, że przeprowadziła ok. jednej piątej projektów⁽¹³⁾. Taka koncentracja stanowi powód do niepokoju: z jednej strony podkreśla trudności związane z uczestnictwem, z którymi borykać się muszą przede wszystkim uczestniczący po raz pierwszy w konkursie w dziedzinie badań, z drugiej strony ogranicza możliwość przeprowadzenia nowych, nastawionych na radykalne innowacje i ryzykownych projektów badawczych (do jakich wzywa się w drugim zaleceniu).

3.3 Stymulowanie badań

3.3.1 Nadal niedostatecznie określone są możliwości ożywienia prywatnych inwestycji w B+R, a mechanizmy rynkowe, które mogłyby wywołać reakcję łańcuchową, nie są jasno zdefiniowane i tym samym nie mogą zostać zastosowane tak szybko, jak powinny. Zachęty podatkowe, wzmocnienie praw własności intelektualnej i ułatwienie zastosowania kapitału wysokiego ryzyka to raczej cele niż instrumenty działania.

⁽¹²⁾ Por. opinię sporządzaną obecnie w tej dziedzinie przez EKES (INT 309).

⁽¹³⁾ Cytowane już *Five-Year Assessment*, s. 7.

3.3.2 Komitet opowiada się przede wszystkim za opracowaniem instrumentów na rzecz rozwoju ducha przedsiębiorczości wśród europejskich badaczy, jak również za udostępnieniem środków i możliwości (od kapitału wysokiego ryzyka po finansowanie przez EBI i preferencyjne kredyty na rzecz badań) dla ułatwienia przekształcania wyników badań w konkretne inicjatywy przedsiębiorców.

3.3.3 Zalecenie zwiększenia udziału MŚP działających w dziedzinie technologii wysokozaawansowanych, które Komitet przedstawił już w wielu swoich wcześniejszych opiniach i z którym w pełni się zgadza, należy wesprzeć przy pomocy dodatkowych, konkretnych instrumentów oprócz wspólnych inicjatyw technologicznych, platform technologicznych i możliwości programu „Pomysły”. Komitet ma nadzieję, że stanie się to jednym z priorytetowych celów i zostanie w szczególności sposób uwzględnione w ramach otwartej metody koordynacji.

3.3.4 Zdaniem Komitetu, aby zachęcić do prowadzenia bardziej innowacyjnych badań nastawionych na osiągnięcie konkurencyjnych wyników, konieczne jest zajęcie się dotychczas nierozwiązanymi problemami w dziedzinie praw własności intelektualnej — w szczególności związanymi z patentem wspólnotowym, możliwością opatentowania odkryć dokonywanych za pośrednictwem komputerów oraz odkryć w nowych dziedzinach wiedzy, jak również z pełnym wdrożeniem dyrektywy o ochronie prawnej wynalazków biotechnologicznych.

3.4 Zasoby ludzkie

3.4.1 Zdaniem Komitetu priorytetowe znaczenie ma uczynienie kariery w sferze nauki i techniki bardziej atrakcyjną poprzez podniesienie rangi zawodu badacza nie tylko pod względem finansowym, ale także społecznym. Rosnący trend podejmowania studiów podyplomowych i wyjeżdżania na pobyty badawcze do innych krajów (w środowisku akademickim i poza nim) jest z pewnością pozytywnym przejawem mobilności w procesie kształcenia badaczy, ponieważ wymiana wiedzy i metod pracy jest niezbędna w procesie wzbogacania wiedzy. Mobilność ta staje się jednak problematyczna, jeżeli odbywa się wyłącznie w jednym kierunku, ponieważ kraj pochodzenia nie oferuje badaczom warunków pracy, szans rozwoju kariery, poważania w społeczeństwie i odpowiedniego wynagrodzenia, które mogłyby skłonić ich do powrotu⁽¹⁴⁾. Wszystkie państwa członkowskie UE muszą być atrakcyjnym miejscem pracy dla młodych ludzi decydujących się na karierę naukową. W szczególności warto byłoby ułatwić młodym badaczom z krajów o gospodarkach wschodzących, takich jak Chiny czy Indie, drogę do UE, m.in. poprzez zorganizowane wymiany.

3.4.2 Programy na rzecz rozwoju zasobów ludzkich oraz promowania mobilności nie wydają się wystarczać do dokonania takiej radykalnej zmiany jakościowej, dzięki której możliwe byłoby osiągnięcie pierwszego z istotnych celów — przyciągania i odpowiedniego wynagradzania najlepszych talentów. Brakuje jasnego stanowiska co do statusu „europej-

skiego badacza”, które powinno stanowić podstawę dla takich działań.

3.4.3 Aby rozwiązać tą problematyczną sytuację, konieczne jest wprowadzenie innowacyjnych środków politycznych. Należy dokonać inwestycji pozwalających na rozbudowę szkolnictwa wyższego w dziedzinie nauk ścisłych i inżynierii, czego warunkiem jest m.in. wprowadzenie w szkole średniej zajęć w większym stopniu ukierunkowanych na nauki ścisłe oraz promowanie kształcenia uniwersyteckiego w tejże dziedzinie. Założeniem jest także zmniejszenie w tych dziedzinach liczby absolwentów szkół wyższych, którym nie udaje się znaleźć zatrudnienia odpowiadającego kierunkowi studiów (taka negatywna sytuacja jest powszechna w nowych państwach członkowskich, jak również we Włoszech, Portugalii i Austrii), zwiększenie udziału kobiet wśród badaczy (wynosi on ledwie jedną trzecią badaczy, chociaż kobiety stanowią ponad 63 % wszystkich absolwentów szkół wyższych w dziedzinie nauk ścisłych i inżynierii)⁽¹⁵⁾, uatrakcyjnienie przebiegu kariery naukowej.

3.4.4 Zdaniem Komitetu tym środkiem politycznym, będącym w pierwszym rzędzie odpowiedzialnością państw członkowskich, powinno się poświęcać szczególną uwagę w ramach otwartej metody koordynacji, która mogłaby być także z korzyścią stosowana w odniesieniu do systemów szkolnictwa wyższego jak i badań, w celu rozpowszechniania najlepszych praktyk, określania właściwych form wzajemnej weryfikacji (*peer review*), podejmowania działań uzgodnionych pomiędzy państwami członkowskimi i regionami oraz ustalania priorytetowych tematów dla badań transgranicznych.

3.4.5 Udział badaczy wśród aktywnej zawodowo ludności w Europie jest znacznie niższy niż w konkurujących z nią państwach (0,54 % w UE wobec 0,9 % w USA i 1,01 % w Japonii; we wszystkich nowych państwach członkowskich oraz w państwach leżących na południu Europy wynosi on jednak poniżej 0,5 %), a wiek osób zatrudnionych w dziedzinie nauki i technologii także powoli staje się powodem do niepokoju (35 %, a w niektórych państwach członkowskich nawet 40 % tych osób, jest w wieku 45-64 lat, natomiast 31 % w wieku 25 — 34 lat)⁽¹⁶⁾. Do zastanowienia powinna skłaniać także liczba badaczy europejskich pracujących obecnie w USA — szacowana na 150 000, podczas gdy do realizacji celu barcelońskiego w następnym dziesięcioleciu potrzebnych jest jeszcze dodatkowo 500 000 — 700 000 badaczy⁽¹⁷⁾.

3.4.6 Komitet zgadza się z grupą ekspertów, że konieczne jest zaoferowanie badaczom (przy zachowaniu podstawowych zasad etyki) większej niezależności, większego zakresu odpowiedzialności oraz podniesienie rangi karier naukowych. Podziela także zdanie, że oprócz mobilności geograficznej należy także zwiększyć mobilność interdyscyplinarną, a system stypendialny Marie Curie powinien być powiązany z programami krajowymi i regionalnymi i wykorzystywany w celu wspierania mobilności pomiędzy publicznymi i prywatnymi pracami badawczymi.

⁽¹⁴⁾ Komitet wypowiadał się już na ten temat w wielu opiniach, ostatnio w opinii INT 269 - CESE 1484/2005, pkt 4.12 i następne. Dz.U. C 65 z 17.3.2006

⁽¹⁵⁾ Cytowane już *Key Figures 2005*, ss. 53-57.

⁽¹⁶⁾ *Key Figures 2005*, ss. 47-51.

⁽¹⁷⁾ Cytowane już *Five Year Assessment*, s. 12.

3.4.7 Komitet przyjmuje także z zadowoleniem starania Komisji o utworzenie Europejskiej Karty Naukowca ⁽¹⁸⁾, co stanowi pierwszy krok we właściwym kierunku, jest jednak zdania, że także państwa członkowskie powinny podejmować większe i bardziej skoordynowane wysiłki, aby ich działania w dziedzinie kształcenia, kariery i wynagrodzeń (w tym w dziedzinie systemów składkowych, emerytalnych i podatkowych) były bardziej wydajne i zharmonizowane ⁽¹⁹⁾.

3.4.8 Rozwiązanie kwestii wiarygodności europejskiej nauki i badań oraz ich usankcjonowania, do czego Komitet przykłada dużą wagę, jest jednym z warunków wstępnych dla usankcjonowania działań badaczy i przyznania im finansowej rekompensaty. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest ustalenie aktywnej i uzgodnionej pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi polityki, której towarzyszyłyby odpowiednie instrumenty i zasoby.

3.5 *Proces oceny*

3.5.1 Komitet przyjmuje do wiadomości fakt, że Komisja poczyniła znaczące starania o ulepszenie procesu oceny i opra-

cowwała szereg dokumentów, które związane były z pracą oceniających ekspertów. Główny problem leży jednak w ocenie *ex-post*: jeżeli będzie się ona ograniczała do kontroli spójności formalnej z celami, istnieje niebezpieczeństwo, że straci się z oczu prawdziwy strategiczny cel, którym jest ocena strukturalnego wpływu PR na sferę gospodarki i badań w UE, jak również priorytetów, jakimi należy się kierować oraz odpowiedniego przydzielania środków.

3.5.2 Komitet sugeruje, by poświęcić szczególną uwagę wdrożeniu szeregu wskaźników, przy pomocy których oceniano by faktyczne wyniki z punktu widzenia konkurencyjności i rozwoju. Takie wskaźniki wydajności w dziedzinie badań powinny umożliwiać zmierzenie skuteczności finansowanych działań dla ogólnego rozwoju UE i nakierowanie przyszłych działań na ustalone priorytety. EKES jest wszakże świadomy, że nie wystarczy automatyczna ocena, by zastąpić zróżnicowany i dostosowany do danych okoliczności osąd odpowiednich do tego ekspertów.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁸⁾ Zalecenie Komisji z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie Europejskiej Karty Naukowca i oraz Kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych, Dz. U. L 75 z 22.3.2005, s. 67.

⁽¹⁹⁾ Por.: „Naukowcy w Europejskim Obszarze Badawczym” (CESE 305/2004, sprawozdawca: Gerd Wolf, Dz.U. C 110 z 30.4.2004).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania do obrotu artykułów pirotechnicznych

COM(2005) 457 końcowy — 2005/0194 (COD)

(2006/C 195/02)

Dnia 25 listopada 2005 r. Rada, działając zgodnie z art. 95 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 25 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Bryan CASSIDY.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dn. 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 1, 2 osoby wstrzymały się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń EKES-u

1.1 Projekt dyrektywy ma na celu:

- zapewnić swobodny przepływ wyrobów pirotechnicznych w UE,
- polepszyć ogólną ochronę konsumentów oraz użytkowników profesjonalnych,
- zharmonizować wymagania bezpieczeństwa obowiązujące w poszczególnych Państwach Członkowskich.

1.2 EKES zasadniczo popiera projekt dyrektywy Komisji, lecz pragnie poczynić następujące zalecenia:

1.2.1 Komisja powinna rozważyć przedłużenie okresu transpozycji przewidzianego obecnie w art. 20. W wypadku fajerwerków okres transpozycji wynosi jedynie 24 miesiące po opublikowaniu dyrektywy, natomiast w wypadku innych artykułów pirotechnicznych — 5 lat. Wziąwszy pod uwagę długi okres realizacji zamówienia dla importerów fajerwerków z Chin i innych źródeł — oszacowany przez dystrybutorów w UE na co najmniej 3 lata — EKES zaleca, by w wypadku fajerwerków okres transpozycji wynosił tyle samo, co w wypadku innych artykułów pirotechnicznych, tzn. 5 lat.

1.2.2 Komitet wskazuje, że ustalenia dotyczące testowania fajerwerków i spełniania wymogów Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN) nakładają obowiązki na importerów i dystrybutorów. Zaleca zatem, by dyrektywa jasno określała, że składając zamówienia u producentów na całym świecie, importerzy muszą wyszczególnić normy, które mają zostać spełnione w ramach oznakowania CE. Na producencie winna spoczywać odpowiedzialność za przetestowanie i oznakowanie CE, natomiast na importerze — pośrednia odpowiedzialność za zagwarantowanie, że produkty noszące oznakowanie CE mogą rzeczywiście spełnić normy CEN w celu uniknięcia wprowadzenia do obrotu podrobionych produktów.

1.2.3 Komitet uważa, że organy celne i inne władze w państwach członkowskich powinny również uczestniczyć w monitorowaniu faktycznej zgodności z normą produktów noszących oznakowanie CE.

1.2.4 Dane na temat wypadków udostępnione Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie są niepełne, czego

Komisja jest świadoma. Komitet wzywa wszystkie państwa członkowskie do lepszego monitorowania wypadków z udziałem konsumentów.

1.2.5 Art. 14 wprowadza ustalenia w zakresie szybkiego informowania o wyrobach stanowiących poważne ryzyko. Jako środek tymczasowy — do czasu wejścia dyrektywy w życie — można by zastosować również system RAPEX.

1.2.6 W wypadku produktów pirotechnicznych wykorzystywanych w przemyśle samochodowym art. 12 ust. 1 stanowi, że producenci muszą zapewnić, by „posiadały [one] odpowiednie etykiety w języku(-ach) urzędowym(-ych) kraju, w którym artykuł sprzedaje się konsumentowi”. Komitet uważa, iż to odwołanie do konsumenta wprowadza w błąd, gdyż większość artykułów pirotechnicznych instalowana jest w pojazdach silnikowych na etapie produkcji. Nadal można więc korzystać z informacji na temat początkowego wyposażenia w bieżącym języku — angielskim. Niemniej jednak producenci wyposażenia niepokoją się z powodu zobowiązania do drukowania instrukcji we wszystkich językach urzędowych 25 państw członkowskich, ponieważ nie mają kontroli nad tym, w jakim kraju dany artykuł zostanie wykorzystany. Komitet uważa, że arkusze danych dotyczące bezpieczeństwa (Safety Data Sheets) powinny być wystarczające, jako że informacje w nich zawarte mają w większości schematyczny i statystyczny charakter.

— Wymóg etykietowania „w języku(-ach) urzędowym(-ych) kraju, w którym artykuł sprzedaje się konsumentowi” jest sprzeczny z podstawowymi zasadami jednolitego rynku, jako że etykietowanie językowe stanowiłoby przeszkodę w handlu. Komitet jest również zdania, że zamiennie poduszki powietrzne itp. rzadko byłyby sprzedawane końcowemu konsumentowi, lecz raczej instalowane byłyby przez stacje obsługi.

1.2.7 Art. 8 ust. 4 projektu dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do informowania Komisji, jeżeli ich zdaniem produkty nie spełniają całkowicie zasadniczych wymagań bezpieczeństwa wspomnianych w art. 4 ust. 1, które stanowić będą podstawę prawną. Niemniej jednak w międzyczasie Komitet zaleca wykorzystanie systemu RAPEX w celu przekazywania Komisji danych na temat wypadków i zagrożeń, tak by informacje te docierały do innych państw członkowskich.

1.2.8 Komitet dowiedział się, że w niektórych państwach członkowskich istnieje pewna liczba mikroprzedsiębiorstw zajmujących się produkcją fajerwerków na specjalne lokalne uroczystości. Państwa członkowskie muszą zapewnić, by przedsiębiorstwa te również spełniały wymagania bezpieczeństwa wynikające z dyrektywy.

1.2.9 Artykuły pirotechniczne samochodowe powinny zostać objęte rozporządzeniem ONZ/EKG na mocy porozumienia z 1958 r. (WP 29 — grupa robocza 29 z Genewy), a nie normą.

1.2.10 Komitet uważa, że w wypadku artykułów pirotechnicznych samochodowych Komisja powinna być przygotowana na przyjęcie jakiejś formy homologacji.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Fajerwerki są powszechnie wykorzystywane w celu rozrywki bądź uczczenia specjalnego wydarzenia, takiego jak święto religijne. Stanowią one część historii kultury wielu państw członkowskich UE. Dyrektywa omawia je oddzielnie od artykułów pirotechnicznych, które dla jej celów obejmują artykuły wybuchowe wykorzystywane do uruchamiania poduszek powietrznych i napinaczy pasów w pojazdach silnikowych.

2.2 Klasyfikacja

Art. 3 projektu dyrektywy wprowadza 4 kategorie fajerwerków:

a. Fajerwerki

- Kategoria 1: o bardzo niskim stopniu zagrożenia przeznaczone do użytku w budynkach mieszkalnych bądź na obszarach zamkniętych,
- Kategoria 2: o niskim stopniu zagrożenia przeznaczone do użytku na zewnątrz na obszarach zamkniętych,
- Kategoria 3: o średnim stopniu zagrożenia przeznaczone do użytku na zewnątrz na dużych otwartych przestrzeniach,
- Kategoria 4: fajerwerki o wysokim stopniu zagrożenia przeznaczone tylko do użycia przez profesjonalistów.

b. Pozostałe artykuły pirotechniczne

- Kategoria 1: artykuły pirotechniczne inne niż fajerwerki, o niskim stopniu zagrożenia;
- Kategoria 2: artykuły pirotechniczne inne niż fajerwerki, przeznaczone do obsługi lub użytku wyłącznie przez osoby o wiedzy specjalistycznej.

2.3 Ograniczenia wiekowe

2.3.1 Art. 7 dyrektywy zabrania sprzedaży fajerwerków należących do:

- kategorii 1 osobom poniżej 12 lat;
- kategorii 2 osobom poniżej 16 lat;
- kategorii 3 osobom poniżej 18 lat.

Pozostałe artykuły pirotechniczne nie mogą być sprzedawane ani udostępniane osobom poniżej 18 lat, o ile nie przeszły one wymaganego szkolenia zawodowego.

2.4 Zasady wprowadzania artykułów pirotechnicznych do obrotu różnią się znacznie w obecnych 25 państwach członkowskich, podobnie jak i statystyki wypadków i ich zestawienia. Obecnie dane zbierane w państwach członkowskich dotyczą jedynie fajerwerków, ale już nie innych artykułów wykorzystywanych w przemyśle samochodowym, do osiągnięcia efektów scenicznych czy też w raketach sygnalizacyjnych.

2.5 Rynek artykułów samochodowych jest większy z tych dwóch sektorów i osiąga wartość 5,5 miliardów euro rocznie (3,5 miliardów euro dla systemów poduszek powietrznych i 2 miliardy euro dla napinaczy pasów bezpieczeństwa). (Wartość eksportu w roku 2004 wynosiła 223 438 297 euro, a wartość importu 16 090 411 euro).

2.6 Większość fajerwerków na rynku UE jest importowana z Chin, co daje głównie zatrudnienie w UE w MŚP. Rynek konsumencki oceniany jest na około 700 milionów euro rocznie, a rynek artykułów do użytku profesjonalnego na podobną sumę. Ocena oddziaływania przygotowana przez Komisję szacuje, że zatrudnienie wynosi tu około 3 000 osób i dotyczy głównie zakupu, przechowywania, rozdzielnictwa i pokazów fajerwerków organizowanych przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa. Malta stanowi tu wyjątek, ponieważ obchodom wielu świąt religijnych towarzyszą pokazy fajerwerków wykonanych ręcznie, nieprzeznaczonych do sprzedaży konsumentom.

2.7 Poziom wypadków różni się w zależności od dokładności statystyk krajowych i waha się od 1,36 na milion ludności w Estonii do 60,1 na milion ludności w Zjednoczonym Królestwie. Ekstrapolując te dane statystyczne dla populacji UE wynoszącej 455 milionów, Komisja osiąga wynik całkowitej liczby wypadków z udziałem fajerwerków wynoszący pomiędzy 7 000 a 45 000.

2.8 Wydaje się, że nie istnieją statystyki wypadków spowodowanych przez samochodowe artykuły pirotechniczne wydzielone spośród ogólnych statystyk wypadków drogowych.

2.9 Oznakowanie CE

2.9.1 Obecnie nie obowiązuje wymóg, by fajerwerki nosiły oznakowanie CE, choć w maju 2003 r. opublikowano normę CEN (Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego) w tej sprawie. Art. 9 i 10 stanowią, że fajerwerki nie mogą zostać wprowadzone do obrotu, o ile nie odpowiadają procedurom w nich ustalonym.

2.9.2 Państwa członkowskie będą miały obowiązek poinformować Komisję o tym, kto na ich terytorium został wyznaczony do przeprowadzenia tej procedury.

2.9.3 Wytwórca nie spełniający wymogów procedury oceny zgodności, nie uzyska zezwolenia na swe fajerwerki.

2.10 Artykuły pirotechniczne samochodowe

2.10.1 Nie wypracowano żadnego jednolitego systemu zatwierdzania wprowadzenia do obrotu systemów nadmuchiwanie, modułów i innych urządzeń służących bezpieczeństwu.

2.11 Ocena wpływu

2.11.1 Komisja uważa, że harmonizacja doprowadzi do znacznych oszczędności kosztów zarówno w odniesieniu do fajerwerków, jak i samochodowych artykułów pirotechnicznych. Obecnie uważa się, że istnieje aż 50 000 typów różnych fajerwerków zatwierdzonych do użycia w UE, a zatwierdzenie jednego typu fajerwerku może kosztować między 500 a 3 000 euro dla każdego typu, w każdym kraju. Tak więc wprowadzenie nowego systemu przy zastosowaniu jednej tylko procedury dla 25 państw będzie mniej kosztowne.

2.11.2 Dla produktów samochodowych, koszt zatwierdzenia jednej poduszki powietrznej może osiągnąć 25 000 euro w jednym tylko kraju (Niemcy) i Komisja ma nadzieję, że konkurencja pomiędzy organami przeprowadzającymi testy obniży te koszty.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet, zgadzając się z celami dyrektywy — swobodny przepływ artykułów pirotechnicznych, wysoki poziom ochrony konsumenta i zasadnicze wymagania bezpieczeństwa — wyraża pewne zastrzeżenia, zwłaszcza w odniesieniu do fajerwerków.

3.2 Zważywszy, że większość ich jest wytwarzana w Chinach i tamtejsi producenci być może nie będą dysponowali dostatecznymi zasobami, by spełnić wymagania norm UE, kto będzie odpowiedzialny za przeprowadzanie testów — importer, pośrednik wytwórcy czy też detalista?

3.3 Jaką pewność możemy mieć, że oznakowanie CE na fajerwerkach importowanych jest prawdziwe i że artykuł nim opatrzony nie jest sfalszowany?

3.4 Jaki stopień współpracy można osiągnąć pomiędzy organami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów w UE i władzami w kraju pochodzenia produktu?

3.5 EKES jest raczej sceptyczny wobec statystyk Komisji dotyczących analizy oddziaływania, zwłaszcza dużego rozrzutu danych dotyczących wypadków — od 7 000 do 45 000. Podziela opinię Komisji, że „...każda próba oszacowania całko-

witej liczby wypadków w całej UE musi być traktowana z dużą rezerwą”.

3.6 Te same zastrzeżenia dotyczą analizy oddziaływania ekonomicznego i dość optymistycznego podejścia do pirotechnicznych artykułów samochodowych, dla których większa konkurencja pomiędzy organami przeprowadzającymi testy ma wpłynąć na zmniejszenie kosztów zatwierdzenia wprowadzenia artykułu do obrotu.

3.7 EKES zauważa, że ocena wpływu społecznego jest pozytywna, ponieważ dąży do zmniejszenia liczby wypadków związanych z fajerwerkami oraz neutralna w odniesieniu do branży produkcji fajerwerków oraz samochodowej.

3.8 Ocena oddziaływania na środowisko naturalne zwraca uwagę na wpływ dyrektywy Rady 96/82/WE (Seveso II) z 9 grudnia 1996 r. oraz jej rozszerzenie w dyrektywie 2003/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 r. na zakłady, w których występują materiały pirotechniczne.

3.9 Pomimo tych zastrzeżeń EKES z zadowoleniem przyjmuje te oceny oddziaływania.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Przemysł samochodowy ma dużo większe znaczenie gospodarcze niż produkcja fajerwerków. Jest on głównym eksporterem i ważnym pracodawcą. EKES z zadowoleniem przyjmuje każde działanie, które pomoże producentom z UE utrzymać swą pozycję w branży, w której konkurencja wytwórców spoza jej granic jest coraz bardziej natężona.

4.2 Komitet wyraża nadzieję, że wprowadzenie jednolitych norm dotyczących wprowadzania do obrotu fajerwerków może przyczynić się do ożywienia produkcji w UE stwarzając możliwość produkcji na dużą skalę dla rynku, którego wartość wynosi 1,4 miliarda euro (sprzedaż dla konsumentów — 700 mln euro, sprzedaż profesjonalna również 700 mln euro). Obecnie jego rozwój uniemożliwia istnienie zbyt wielu sprzecznych ze sobą norm krajowych.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu sulfonianów perfluorooktanu (zmiana dyrektywy Rady 76/769/EWG)

COM(2005) 618 wersja ostateczna — 2005/0244 (COD)

(2006/C 195/03)

Dnia 17 stycznia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 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, uchwaliła swą opinię dnia 25 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był David SEARS.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 126 głosami, 2 osoby wstrzymały się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie i wnioski końcowe

1.1 Wniosek przygotowano w wyniku ogłoszenia przez czołowego wytwórcę sulfonianów perfluorooktanu (PFOS), że zaprzestanie on produkcji i wprowadzania do obrotu produktów konsumpcyjnych opartych na tych substancjach. Podstawą tej decyzji było stwierdzenie przez wytwórcę ewentualnych zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Obecnie określono już ilościowo te zagrożenia i potwierdzono słuszność decyzji dotyczącej omawianego zastosowania docelowego. Najpoważniejsze zagrożenie zostało wyeliminowane, a aktualnym celem jest niedopuszczenie do ponownego wystąpienia problemu. Tymczasem należy chronić potrzeby innych użytkowników do chwili zastosowania alternatywnych materiałów lub procesów i/lub do momentu przeprowadzenia pełnej oceny wpływu.

1.2 EKES popiera wniosek, a zwłaszcza ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji pochodnych PFOS i derogacje obejmujące pozostałe wymienione zastosowania docelowe oraz potwierdza potrzebę kontynuacji badań naukowych.

1.3 EKES zwraca uwagę, że docelowe zastosowania, które należy objąć odstępstwem, znacznie różnią się pod względem stosowanych ilości, prawdopodobieństwa i stopnia narażenia osób i środowiska naturalnego oraz czasu koniecznego dla określenia, opracowania i uzyskania akceptacji dla odpowiednich i bezpieczniejszych materiałów lub procesów. Zatem EKES uważa, że odstępstwa powinny podlegać przeglądowi dokonywanemu przez Komisję indywidualnie dla każdego przypadku w oparciu o doradztwo Komitetu Naukowego ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska (SCHER). Czynniki wpływające na ten przegląd podano w uwagach szczegółowych. Moment przeprowadzenia oceny zagrożenia lub wpływu należy wybrać w zależności od wzrostu zapotrzebowania na ocenę zagrożenia chemicznego w ramach REACH. Sprawą zasadniczą jest, aby Komisja utrzymywała wystarczające zasoby własne, umożliwiające jej wykonanie tych zobowiązań terminowo i świadomie.

1.4 EKES zwraca uwagę, że powyżej opisane działania, będące reakcją na nieoczekiwaną zmianę okoliczności zewnętrznych, różnią się od zwykłego procesu zarządzania ryzykiem, który polega na określaniu środków po dokonaniu

przez właściwe organy w państwach członkowskich oceny ryzyka stwarzanego przez uprzednio wskazane substancje priorytetowe. Jednakże podejście to prawdopodobnie będzie częściej stosowane — a w rzeczywistości taki jest zamiar — w ramach REACH. Proporcjonalne, dopuszczalne i skuteczne rezultaty osiągnięte w kwestii PFOS powinny zapewnić model przyszłego stosowania REACH.

2. Streszczenie projektu Komisji

2.1 Komisja opiera wniosek na ocenie zagrożenia zakończonej przez OECD w listopadzie 2002 r. i na sprawozdaniu z oceny ryzyka ukończonego przez Wielką Brytanię w lipcu 2005 r. Te i inne badania, głównie w USA, przygotowano wskutek ogłoszenia przez 3M dnia 16 maja 2000 r. dobrowolnego wycofania substancji pochodnych PFOS z głównego obszaru ich zastosowania polegającego na zapewnianiu odporności na tłuszcze, olej i wodę wyrobom włókienniczym, dywanom, papierowi i ogólnie powłokom.

2.2 Komisja uznaje opinię SCHER z dnia 18 marca 2005 r. stwierdzającą, że pomimo ograniczeń dostępnej metodologii badania tych substancji, dotychczas uzyskane dane wskazują na ogromną trwałość, bardzo dużą zdolność do biokumulacji i potencjalną toksyczność PFOS oraz że podjęcie środków obniżenia ryzyka jest uzasadnione, aby zapobiec ponownemu zastosowaniu PFOS na szeroką skalę.

2.3 Komisja i SCHER zgadzają się również, że istnieją szczególne zastosowania na niewielką skalę, w których nie są jeszcze dostępne skuteczne produkty lub procesy zastępcze. Zważywszy, że utrzymanie wykorzystania produktów pochodnych PFOS w tych pobocznych obszarach zastosowania wydaje się nie stwarzać dodatkowego zagrożenia dla zdrowia i środowiska naturalnego, należy uwzględnić odstępstwa od ogólnego ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i zastosowaniu tych substancji. Docelowe zastosowania, które należy objąć derogacją, wymieniono i omówiono we wniosku.

2.4 Konieczne jest prowadzenie dalszych prac nad wystawieniem na działanie, źródłami, obiegiem i fizykochemicznymi parametrami substancji pochodnych PFOS w ramach ramowego programu badawczego PERFORCE.

2.5 Celem wniosku jest zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska naturalnego. Wewnętrzny rynek takich produktów zostanie zachowany. Uważa się, że koszty poniesione przez sektory objęte dyrektywą będą minimalne. Przeprowadzono na ten temat szerokie konsultacje.

3. Uwagi ogólne

3.1 Chemikalia fluorowe zostały opracowane pod koniec lat 40. XX wieku i od tej pory są stosowane w coraz większych ilościach do produkcji cieczy obojętnych o niskim napięciu powierzchniowym (łatwo rozprzeczających się) lub powierzchni stałych o szczególnych (zazwyczaj nielepkich) właściwościach. Produkty pochodne PFOS, które stanowią podgrupę chemikaliów fluorowych, zostały opracowane przez przedsiębiorstwa takie jak 3M w celu zapewnienia odporności na tłuszcz, olej i wodę w szeregu obszarów zastosowania przemysłowego i konsumenckiego. Do roku 2000 na całym świecie wytwarzano i wprowadzano do obrotu około 4500 ton tych produktów rocznie pod postacią np. płynów do dywanów i tkanin Scotchgard™ produkcji 3M. Po wycofaniu substancji pochodnych PFOS skład tych produktów zmieniono, opierając go na innych chemikaliach fluorowych o podobnych właściwościach powierzchniowych, lecz mniejszych skutkach dla zdrowia i środowiska naturalnego.

3.2 Jak wskazuje nazwa („PFOS”), są to produkty, w których wszystkie („per”) atomy wodoru w ośmioczłonowym („oktan”) łańcuchu węglowym zostały zastąpione atomami fluoru („fluoro”) i jedną grupą SO₃- („sulfonian”) tworząc trwałe jony o ładunku ujemnym („aniony”), które z kolei mogą tworzyć rozpuszczalną w wodzie, krystaliczną sól z metalami takimi jak lit, sód, potas czy innymi jonami o ładunku dodatnim („kationami”) takimi jak NH₄⁺ („amon”). „PFOS” nie jest jednolitą „substancją”, lecz oznacza składniki („jony”, lub „grupy cząsteczkowe”) „substancji” zgodnie z przepisami UE dotyczącymi „substancji” i „preparatów”. Substancje pochodne PFOS wytwarzane są w specjalnym procesie chemicznym zwanym „fluorowaniem elektrochemicznym”.

3.3 Połączenie właściwości „organicznych” (oparte na węglu, rozpuszczalne w tłuszczach) i „nieorganicznych” (sól metaliczna rozpuszczalna w wodzie) sprawia, że substancje pochodne PFOS są niezwykle skuteczne jako środki powierzchniowo czynne w wielu zastosowaniach specjalistycznych. Substancje te są odporne na utlenianie (są obojętne i nie podlegają spalaniu) oraz rozkład spowodowany czynnikami środowiskowymi (są stabilne, a więc trwałe). Ze względu na rozpuszczalność w tłuszczach i wodzie, wykazują tendencję do biokumulacji. W zależności od różnych warunków wystawienia na ich działanie mogą być lub nie być toksyczne dla różnych gatunków. Jak zauważył SCHER, ich nietypowe właściwości fizyczne i chemiczne oznaczają, że metody stosowane w próbach laboratoryjnych mogą okazać się zawodne przy określaniu ich oddziaływania na środowisko naturalne jako całość.

3.4 Krótkie łańcuchy polimerów fluorowych, posiadające właściwości podobne do substancji pochodnych PFOS pod względem aktywności powierzchniowej, lecz mające mniejsze lub znikome oddziaływanie na zdrowie i środowisko naturalne, można wytworzyć w procesie znanym jako „telomeryzacja”.

Produkty te („telomery”) nie są przedmiotem omawianego wniosku.

3.5 Według szacunków OECD z 2004 r., cytowanych później przez SCHER, całkowite roczne zużycie substancji pochodnych PFOS w UE w 2000 r. wyniosło około 500 ton, z czego 98 % zastosowano do tkanin, papieru lub powłok. Roczne emisje oszacowano na około 174 tony. Do roku 2004 ogólnoswiatowe zużycie znacznie się zmniejszyło. Roczne emisje w UE oszacowano wówczas w najgorszym przypadku na 10 ton, przy założeniu, że 9 ton pochodziło z wody odpadowej nie odzyskanej po platerowaniu. Według nowszych danych niemieckich, znaczną ilość wody także można odzyskać.

3.6 SCHER zauważył również, że dopiero w ostatnich latach techniki analizy rozwinęły się do tego stopnia, aby wykryć i wiarygodnie określić stężenie PFOS w próbkach środowiskowych. W związku z tym trudno jest śledzić zmiany zachodzące w wyniku wyżej wspomnianych redukcji. SCHER mógł jednak stwierdzić, że emisje pochodzące z bieżących zastosowań, które według wniosku mają zostać objęte derogacją, wpłyną na stężenie PFOS jedynie na poziomie lokalnym, nie wywierając znaczącego wpływu na ogólne stężenie w środowisku naturalnym. SCHER stwierdził w szczególności, że bieżące zastosowanie w fotografii, półprzewodnikach oraz przemyśle lotniczym niesie ze sobą znikome ogólne zagrożenie dla środowiska i ludzi. Zastosowanie w przemyśle galwanicznym stanowi jednak powód do obaw i powinno zostać ograniczone.

3.7 Ryzyko zawodowe w każdym z tych sektorów wymaga odrębnej oceny. Jednak w przypadku fotografii, półprzewodników i przemyśle lotniczego, trudno jest ocenić, jakie dodatkowe zagrożenia w miejscu pracy stworzy zastosowanie substancji pochodnych PFOS, zważywszy na charakter tych branż i wysoki poziom obecnej ochrony. Niemniej zastosowanie tych substancji w chromowaniu galwanicznym znów daje powody do obaw. W przypadku pianek przeciwpożarowych przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji konieczna jest ocena zagrożeń, które proponowane substytuty mogą stwarzać dla zdrowia i środowiska naturalnego. Należy również ustalić właściwe drogi usuwania istniejących zapasów i odpływy z miejsc największych pożarów.

3.8 EKES potwierdza powyższe i wierzy, że konieczne działania zostaną włączone do planów prac Komisji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES popiera dwa określone we wniosku ograniczenia w zastosowaniu substancji pochodnych PFOS, tj. (1) nie mogą one być wprowadzane na rynek lub stosowane jako substancja lub składnik preparatów w stężeniach równych lub powyżej 0,1 % masy oraz (2) nie mogą być wprowadzane na rynek w produktach lub jego częściach w stężeniach równych lub powyżej 0,1 % masy.

4.2 EKES popiera również derogację przewidzianą w ust. 3, który stanowi, że ust. 1 i 2 nie stosuje się do sześciu szczególnych przypadków wymienionych we wniosku i omówionych poniżej.

4.2.1 Fotolitografia: ogólnie jest to proces produkcji wzorców komputerowych układów scalonych. Nowe osiągnięcia w produkcji półprzewodników wymagają wykorzystania w procesie specjalistycznych cieczy, aby układy scalone były niezawodne, jednolite i posiadały odpowiednią zwartość. Substancje pochodne PFOS posiadają unikalne właściwości elektrochemiczne i powierzchniowe i przez przemysł półprzewodników są uznawane za „decydujące w produkcji”. Ciecze używane w procesie, które nie pozostają w gotowych produktach, podlegają rygorystycznej specyfikacji i przechodzą próby w zakresie każdej technologii w każdym zakładzie każdego wytwórcy. Zważywszy, że są one stosowane w „sterylnych” warunkach produkcji, z wykluczeniem wszelkich źródeł zanieczyszczenia, narażenie na działanie tych substancji w miejscu pracy jest niemożliwe. W 2002 r. bilans masy ogólnych emisji wytwarzanych przez ten przemysł wynosił poniżej 45 kg rocznie. Czas rozwoju produktów wynosi do 10 lat. Pomimo szeroko zakrojonych ogólnowiatowych działań badawczo-rozwojowych, nie znaleziono substytutów dla tych pozostałych zastosowań. Najbardziej prawdopodobnym sposobem usunięcia substancji pochodnych PFOS może być opracowanie nowej metody produkcji układów scalonych. W przypadku braku tej derogacji produkcja nie mogłaby się odbywać w UE, natomiast poza nią mogłaby być nadal prowadzona bez przeszkód. W związku z powyższym i z braku nowych dowodów uzasadniających obawy, EKES zaleca nieustalenie terminu zniesienia tej derogacji.

4.2.2 Powłoki fotograficzne: substancje pochodne PFOS kupuje się w postaci roztworów stężonych, a następnie znacznie rozcieńcza w celu uzyskania szeregu właściwości zasadniczych z punktu widzenia ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz kontroli ogólnego działania produktu przy zastosowaniach w specjalistycznym obrazowaniu fotograficznym. Te pożądane właściwości to regulacja ładunku elektrostatycznego, regulacja tarcia i przyczepności, ochrona przed kurzem i inne właściwości powierzchniowe stanowiące o wysokiej jakości fotografii. Techniki produkcji wymagają nałożenia aż 18 warstw odwzorowujących na szybko poruszającą się błonę, aby utworzyć jednolitą warstwę o grubości zazwyczaj nie przekraczającej 0,11 mm. Używane płyny nie mogą być światłoczułe, lecz muszą umożliwiać równomierne rozprowadzenie i dobre przyleganie kolejnych warstw. Własności antystatyczne są bardzo istotne dla zminimalizowania ryzyka pożaru czy wybuchu i związanych z nimi możliwych obrażeń u pracowników lub uszkodzeń działającego sprzętu. W ostatnich latach zastosowanie substancji pochodnych PFOS zmniejszono o co najmniej 60 % poprzez użycie substytutów w zastosowaniach o mniejszym znaczeniu i dzięki ogólnemu zmniejszeniu wykorzystania błony filmowej przez konsumentów, w sektorze medycznym i przemysłowym na rzecz technologii cyfrowej. Pozostałe zastosowania to mniej niż 8 kg emisji do środowiska rocznie. Prawdopodobnie kolejne fazy przechodzenia na technologię cyfrową spowodują ciągle obniżanie ilości potrzebnych do wytwarzania błon fotograficznych, z tym że popyt na papier fotograficzny, na przykład do drukowania zdjęć cyfrowych, najprawdopodobniej nie ulegnie zmianie. Pomimo szeroko zakrojonych badań, nie znaleziono alternatywy dla tych nielicznych pozostałych zastosowań substancji pochodnych PFOS. Do zakończenia procesu konieczne będą nowe, jeszcze niewynalezione procesy, których opracowanie, wdrożenie, sprawdzenie i zatwierdzenie wymaga 10 lub więcej lat. W przypadku braku tej derogacji produkcja nie mogłaby się odbywać w UE, natomiast poza nią mogłaby być nadal prowadzona bez przeszkód. W związku z powyższym i z braku nowych dowodów uzasadniających obawy, EKES zaleca nieustalenie terminu zniesienia tej derogacji.

4.2.3 Filtry mgły olejowej stosowane w chromowaniu galwanicznym: substancje pochodne PFOS w postaci rozcieńczonego roztworu zapewniają ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników zatrudnionych przy ozdobnym lub ochronnym chromowaniu galwanicznym metalowych lub plastikowych części dla przemysłu samochodowego i innych branż zależnych od popytu konsumenckiego. Działają one również jako reduktory napięcia powierzchniowego i środki zwilżające, zwłaszcza przy wytrawianiu plastików. Warunki pracy przy chromowaniu galwanicznym uznaje się za trudne i potencjalnie niebezpieczne, w szczególności przy procesach opartych na Cr(VI), znanym z właściwości rakotwórczych. Filtrowanie mgły nieuchronnie wiąże się zatem z większym narażeniem człowieka na działanie tych substancji. Sytuacja mogłaby ulec poprawie poprzez zastosowanie procesów opartych na Cr(III), lecz nie są one jeszcze w pełni dostępne. Dotychczas jedynie środki powierzchniowo czynne oparte na PFOS okazały się trwałe we wszystkich warunkach. Według SCHER roczne wykorzystanie w Europie w 2000 r. wyniosło około 10 ton. Szacunki dotyczące rocznych całkowitych ilości substancji wprowadzanych do środowiska znacznie się różnią w zależności od stosowanych procesów i stopnia, w którym są one kontrolowane pod względem emisji, ponownego przetwarzania i spalania odpadów. Szacunki dotyczące niemieckiego przemysłu, oparte na lokalnych wzorach postępowania sugerują, że suma emisji może wynosić jedynie 500 kg rocznie, przy założeniu, że sytuacja wygląda tak samo w całej Europie. Jeżeli stosuje się gorszą technologię i mniejszy nadzór, emisje mogą być większe. Biorąc pod uwagę, że chromowanie galwaniczne jest największym obecnie pozostałym obszarem zastosowania substancji pochodnych PFOS, a technologia rozwija się i w pewnym stopniu są już dostępne rozwiązania alternatywne, stosowne byłoby ustalenie terminu obowiązywania proponowanej derogacji, a także, jak proponuje SCHER, bezwzględne dokonanie analizy narażenia na dane substancje w miejscu pracy oraz przeprowadzenie długoterminowych ocen zagrożenia dla środowiska naturalnego. Działania te należy podjąć we współpracy z przemysłem, aby zapewnić możliwość kontynuacji produkcji w UE. Niewskazane jest usunięcie z UE jednego zasadniczego etapu produkcji samochodowej, jeżeli istnieje oczywiste ryzyko, że w końcu pójdzie za tym pozostała produkcja. Przedwczesne usunięcie filtrów mgły opartych na substancjach pochodnych PFOS również nie doprowadzi do podwyższenia ryzyka dla zdrowia pracowników. EKES zaleca stosowanie tej derogacji jedynie przez okres pięciu lat przed dokonaniem jej przeglądu przez Komisję i SCHER.

4.2.4 Ciecze hydrauliczne na potrzeby lotnictwa: są to ciecze stosowane w napędzie powierzchni sterowych i innych części samolotów w lotnictwie komercyjnym, wojskowym i ogólnym. Są one stosowane i muszą działać każdego dnia według najwyższych standardów funkcjonowania, aby zapewnić bezpieczeństwo samolotu i pasażerów w najbardziej ekstremalnych temperaturach i ciśnieniu. Przemysł ten ma zasięg ogólnowiatowy, a produkty, części i układy przechodzą szeroko zakrojone próby i podlegają certyfikacji przez producentów samolotów oraz odpowiednie organy krajowe i międzynarodowe. Zwykły cykl zatwierdzenia nowego preparatu może trwać do 20 lat. Substancje pochodne PFOS są stosowane w niewielkich ilościach (około 0,1 % masy) w celu zapewnienia odporności na korozję części mechanicznych, zaworów, rur i kryz. Pomimo szeroko zakrojonych prób, dotychczas nie znaleziono substytutów dla nich ani wskazówek ich ewentualnego istnienia. Są one stosowane w systemach zamkniętych w ściśle kontrolowanych warunkach. SCHER oszacował ich całkowite wprowadzenie do gleby i wody na mniej niż 15 kg rocznie.

W związku z powyższym i z braku nowych dowodów uzasadniających obawy, EKES zaleca nieustalenie terminu zniesienia tej derogacji.

4.2.5 Pianki przeciwpożarowe: fluorowe środki powierzchniowo czynne są od wielu lat stosowane w piankach przeciwpożarowych, które muszą spełniać wysokie wymagania techniczne. Substancje pochodne PFOS zostały w dużej mierze zastąpione w nowych piankach wytwarzanych w celu zastąpienia zapasów wykorzystywanych do gaszenia pożarów lub zapewnienia zapasów na potrzeby nowych zastosowań, portów lotniczych, rafinerii ropy naftowej i zakładów chemicznych, statków morskich i obszarów przechowywania ropy w cysternach. Jednakże nie dokonano jeszcze pełnej oceny wpływu tych produktów alternatywnych na zdrowie i środowisko naturalne. Wszystkie pianki muszą być sprzedawane z 15-20-letnią gwarancją, gdyż teoretycznie nie są nigdy używane. Zatem wciąż istnieją znaczne zapasy pianek zawierających PFOS i ich usunięcie jest obecnie kwestią zasadniczą. Środki powierzchniowo czynne muszą umożliwiać szybkie rozprowadzenie pianek wodnych na powierzchni płonących węglowodorów, nie dopuszczając do ich wsiąknięcia, aby odciąć dopływ tlenu i zapobiec spłonięciu spodu. Zarówno środki powierzchniowo czynne, jak i pianki muszą być trwałe w warunkach intensywnego użycia i odporne na utlenianie. Normy wydajności pianek w różnych scenariuszach pożaru są ustalane przez organy krajowe i międzynarodowe. Zapasy koncentratów 3 % lub 6 % są przechowywane w składach centralnych, a w razie pożaru są rozdzielane i rozcieńczane na miejscu. Może zaistnieć konieczność użycia znacznych ilości i wówczas problemy usunięcia odpadów odpływowych po pożarze mogą być ogromne. Odpady odpływowe są z konieczności zanieczyszczone produktami, które płonęły, produktami ubocznymi niekontrolowanego spalania węgla w niskiej temperaturze (węglowodory poliaromatycznymi (PAH) i dioksynami) oraz składnikami pianek. Na przykład, ostatni pożar w składzie w Buncefield w Wielkiej Brytanii pozostawił 20 milionów litrów skażonych odpadów. Spalanie w wysokiej temperaturze jest jedyną pewną metodą, lecz jest ona niewydajna i kosztowna, gdy znaczną ilość materiału stanowi woda. Trudno jest zatem określić roczne emisje do środowiska, gdyż

zależą one od liczby, skali i okoliczności pożarów, a czynnikiem decydującym jest stopień, w jakim wyciek może zostać zahamowany przez ściany odgradzające. SCHER podał, że roczna ilość substancji wprowadzanych do środowiska wynosi poniżej 600 kg i zazaczył, że może to być wartość wyolbrzymiona w stosunku do ilości faktycznych. EKES zgadza się z SCHER, że istniejące zapasy koncentratów pianek opartych na PFOS nie powinny być spalane do chwili pełnej oceny rozwiązań alternatywnych. W związku z tym EKES zaleca bezzwłoczne dokonanie oceny wpływu i ryzyka i stosowanie pozostałych pianek opartych na PFOS wyłącznie w przypadkach uzasadnionych względami wydajności i dających możliwość zahamowania wycieku przez ściany odgradzające. Komisja powinna współpracować z przemysłem i właściwymi organami krajowymi, aby zapewnić odpowiednie sposoby usuwania dużych ilości wytworzonych odpadów. Ze względu na wiele niepewności EKES uważa, że nie jest wskazane ustalenie terminu zniesienia tej derogacji, lecz należy jak najszybciej rozwiązać dotychczas nieuregulowane kwestie.

4.2.6 Inne sterowane systemy zamknięte: w tej kwestii istnieje, lub powinna istnieć, standardowa derogacja obejmująca większość substancji, których wprowadzanie do obrotu i stosowanie podlega ograniczeniom w UE. Jeżeli surowce można bezpiecznie wprowadzić do systemu, a produkty lub odpady można bezpiecznie usunąć, wówczas systemy bardzo niskiej emisji pozwalają na kontynuację wyrobu niezbędnych półproduktów przy minimalnym zagrożeniu dla zdrowia lub środowiska. Należy sprawdzić warunki pracy w ramach rutynowej kontroli ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. W braku nowych dowodów uzasadniających obawy, EKES zaleca nieustalenie terminu zniesienia tej derogacji.

4.3 Komisja będzie nadal pełnić kluczową rolę w zapewnieniu zadowalających wyników w każdym z wyżej wymienionych sektorów. W odnośnych sektorach i poza nimi konieczny będzie stały program badawczy zmierzający do rozwoju alternatywnych produktów i procesów. Dyrektywy mające wpływ na te sektory powinny zostać zmienione, gdy zaistnieje konieczność odzwierciedlenia zmian w obecnej lub proponowanej praktyce ogólnościowej.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 90/385/EWG i 93/42/EWG oraz dyrektywę 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie przeglądu dyrektyw dotyczących wyrobów medycznych

COM(2005) 681 wersja ostateczna — 2005/0263 (COD)

(2006/C 195/04)

Dnia 2 lutego 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 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 dnia 25 kwietnia 2005 r. Sprawozdawcą był Paolo BRAGHIN.

Na 427. sesji plenarnej w dniu 17 maja 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 128 głosami, przy 1 głosie wstrzymującym się, następującą opinię:

1. Streszczenie opinii

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji, którego państwa członkowskie i podmioty działające w tym sektorze oczekiwały przez długi czas. Zgadza się z wyznaczonymi celami i większością propozycji — przedstawia jednak szereg praktycznych sugestii mających wesprzeć realizację celów w zakresie pewności prawa, jasności, uproszczenia i ochrony zdrowia.

1.2 Komitet wzywa do uściślenia, który organ jest uprawniony do i odpowiedzialny za całościową ocenę w wypadku połączenia wyrobów medycznych z produktami leczniczymi, pochodnymi krwi ludzkiej i tkankami ludzkimi. Ma równocześnie nadzieję, że wyznaczony zostanie termin, przed którego upływem właściwe organy będą musiały przeprowadzić taką ocenę oraz że przygotowany zostanie poradnik dotyczący konkretnych kompetencji i procedur dokonywania oceny.

1.3 Komitet uważa, że obowiązek przesyłania odpowiednich informacji na temat rejestracji, danych klinicznych, certyfikatów i nadzoru jest jak najbardziej stosowny i proponuje w tym względzie wzmocnienie już działającego europejskiego banku danych. Wzywa ponadto, by znaleziono odpowiednie środki szerokiego rozpowszechniania informacji nietraktowanych jako poufne, nie tylko wśród jednostek notyfikowanych i właściwych organów, ale również wśród zainteresowanych podmiotów.

1.4 System kontroli po wprowadzeniu produktu do obrotu powinien zostać wdrożony przy lepszym wyjaśnieniu roli i obowiązków pracowników służby zdrowia oraz zagwarantowaniu odpowiedniego rozpowszechniania informacji i wyników sprawowania takiej kontroli.

1.5 EKES docenia propozycje w zakresie badań klinicznych, dotyczące bezpieczeństwa i efektywności wyrobów medycznych. Sugeruje jednak wprowadzenie kilku zmian w celu uściślenia tychże propozycji, w szczególności co się tyczy momentu rozpoczęcia badań klinicznych po wydaniu przez odpowiedni komitet etyczny zezwolenia zgodnie z klasyfikacją wyrobów.

1.6 Komitet nie odnosi się przychylnie do rezygnacji z omówienia kwestii „przetwarzania”; praktyka ta, polegająca na ponownym wykorzystaniu wyrobów medycznych opracowanych i wyprodukowanych w celu jednorazowego użytku stanowi w istocie zagrożenie dla zdrowia pacjentów. Wzywa zatem, aby przynajmniej ustalono zasadę, że przedsiębiorstwo prowadzące działania dążące do ponownego wykorzystania wyrobów medycznych musi przedstawić szereg danych na temat rodzaju realizowanego działania oraz zagwarantować podobną jakość i bezpieczeństwo jak w wypadku produktu pierwotnego, informując o tym użytkowników i pacjentów.

2. Streszczenie propozycji Komisji

2.1 Doświadczenia z wdrożenia dyrektywy 90/385/EWG⁽¹⁾ w sprawie wyrobów medycznych aktywnego osadzania oraz dyrektywy 93/42/EWG⁽²⁾ w sprawie wyrobów medycznych były generalnie pozytywne, lecz na rzecz lepszego ich wdrażania konieczne jest wprowadzenie zmian w prawodawstwie, zarówno w celu uściślenia niektórych spośród istniejących wymogów, jak i zapewnienia podstaw prawnych dla planowanych inicjatyw.

2.2 Dyrektywa 93/42/EWG przewiduje, że przed upływem pięciu lat od daty jej wdrożenia Komisja przedłoży Radzie sprawozdanie z wdrażania niektórych z jej postanowień. W czerwcu 2002 r. w ramach procesu przeglądu opublikowano sprawozdanie z wdrażania dyrektyw w sprawie wyrobów medycznych, z którego wnioski ujęto w komunikacie Komisji COM(2003) 386⁽³⁾, przychylnie przyjętym przez Radę w konkluzjach z grudnia 2003 r. oraz przez Parlament.

2.3 W komunikacie tym wyodrębniono główne dziedziny, w których należy wprowadzić ulepszenia:

- ocena zgodności, szczególnie odnośnie do analizy projektu przez jednostki notyfikowane⁽⁴⁾,
- stosowność danych klinicznych dla wszystkich klas wyrobów,

⁽¹⁾ Dz.U. L 189 z 20.07.1990.

⁽²⁾ Dz.U. L 169 z 12.07.1993, dyrektywa zmieniona ostatni raz rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 (Dz.U. L 284 z 31.10.2003).

⁽³⁾ COM(2003) 386 w Dz.U. C 96 z 21.04.2004.

⁽⁴⁾ „Jednostki notyfikowane” to organy, którym wytwórcy muszą przedstawić dokumentację, by otrzymać w przewidzianych wypadkach świadectwo zgodności stosownie do wymogów dyrektywy bądź zezwolenie na wprowadzenie do obiegu. W jednym państwie członkowskim może być więcej niż jeden taki organ, a specjalizacja tych organów jest różna.

- kontrola po wprowadzeniu do obrotu, zwłaszcza w celu lepszej koordynacji działań,
- jednostki notyfikowane — w odniesieniu do zdolności wykonywania przydzielonych im zadań, rozbieżności interpretacyjnych między nimi oraz braku przejrzystości w wykonywaniu działań i ich kontroli,
- większa przejrzystość wobec ogółu społeczeństwa w odniesieniu do oceny wyrobów.

W 2003 r. Komisja zapoczątkowała konsultacje głównie za pośrednictwem Grupy Ekspertów ds. Wyrobów Medycznych służb Komisji (ang. MDEG). Następnie przeprowadzono konsultacje publiczne za pośrednictwem internetu ⁽⁵⁾.

2.4 Wziąwszy pod uwagę, że wniosek opiera się raczej na uściśleniu prawodawstwa niż na jego zmianie, nie przewiduje się istotnych skutków gospodarczych i nie zidentyfikowano również wpływu na środowisko. Poprzez ten wniosek Komisja ma na celu osiągnąć:

- zwiększenie jasności przepisów w celu zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego,
- większą przejrzystość i większe poczucie pewności wśród wszystkich podmiotów rynkowych, a szczególnie ludności,
- udoskonalone ramy regulacyjne mające wspierać szybki postęp technologiczny z korzyścią dla obywateli, na bardziej precyzyjnych warunkach zapewniających bezpieczeństwo i zwiększających zaufanie.

2.5 Podstawą prawną wniosku jest art. 95 Traktatu WE [wcześniej art. 100 lit. a)], na którym opiera się dyrektywa 93/42/EWG. By osiągnąć cel w postaci usunięcia przeszkód technicznych w handlu i uściślenia obowiązujących postanowień dyrektyw 93/42/EWG oraz 90/385/EWG, konieczna i stosowna jest harmonizacja przepisów prawnych, regulaminowych i administracyjnych państw członkowskich odnośnie do niektórych aspektów wprowadzania wyrobów medycznych do obrotu bądź użytku.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, którego państwa członkowskie i podmioty działające w tym sektorze oczekiwały przez długi czas. Zgadza się w pełni z wyznaczonymi celami, a konkretne propozycje — z wyjątkiem tych, do których odnoszą się poniższe uwagi — wydają mu się odpowiednie do przeprowadzenia lepszej harmonizacji tego tak złożonego i zróżnicowanego sektora poprzez wprowadzenie jaśniejszych i prostszych przepisów.

3.2 Wyroby medyczne mają coraz większe znaczenie w dziedzinie ochrony zdrowia i w dużym stopniu wpływają zarówno na stan zdrowia, jak i na wydatki publiczne na służbę

zdrowia. Postanowienia cytowanych dyrektyw dotyczą ponad 10 tys. typów produktów, od prostych wyrobów (np. gaza, strzykawki czy okulary) po niezwykle zaawansowane i skomplikowane instrumenty (np. ratujące życie wyroby medyczne aktywnego osadzania czy urządzenia do obrazowej diagnostyki medycznej).

3.3 Sektor ten charakteryzuje się wysokim poziomem technologii, jako że obywatele i organy służby zdrowia domagają się coraz bardziej zaawansowanych i bezpiecznych produktów. Ponadto jest to sektor o dużym znaczeniu gospodarczym: rynek europejski ustępuje jedynie amerykańskiemu, osiąga wartość rzędu 55 mld EUR i działa na nim ponad 8 tys. przedsiębiorstw, a zatrudnienie znajduje ok. 450 tys. osób.

3.4 Należy podkreślić, że znaczna i wciąż rosnąca liczba wyrobów medycznych w UE pochodzi z importu. Jaśniejsze i skuteczniejsze ramy prawne oraz bardziej otwarta współpraca między właściwymi organami mogą pobudzić ten sektor i zminimalizować ryzyko utraty udziału w rynku oraz miejsc pracy.

3.5 Chociaż Komisja słusznie stwierdza, że skutki gospodarcze nie będą miały znaczenia na płaszczyźnie makroekonomicznej, łączny efekt dodatkowych wymogów może spowodować znaczny wzrost kosztów w wypadku niektórych procesów bądź linii produkcyjnych.

3.6 Pewność prawa

3.6.1 Omawiany wniosek określa zmiany, które należy wprowadzić do powyżej wspomnianych dyrektyw oraz uściśla niektóre procedury wdrażania odnośnie do innych dyrektyw i rozporządzeń w przypadkach, gdy nie jest całkowicie jasne, który przepis znajduje zastosowanie (wyroby zawierające produkt leczniczy ⁽⁶⁾, pochodne krwi ludzkiej ⁽⁷⁾ lub produkty uzyskane za pomocą inżynierii tkanek ludzkich ⁽⁸⁾). Uściśla również, że wyroby medyczne używane do diagnozy *in vitro* ⁽⁹⁾ nie powinny wchodzić w zakres dyrektywy dotyczącej produktów biobójczych ⁽¹⁰⁾, która zostanie odpowiednio zmieniona.

3.6.2 EKES zgadza się z zasadą, że jeżeli wyroby medyczne zawierają „jako składnik pomocniczy” produkty lecznicze, pochodne krwi ludzkiej lub produkty inżynierii tkanek ludzkich, zastosowanie powinny mieć dyrektywy w sprawie wyrobów medycznych. Zastanawia się jednakże, dlaczego w głównej części tekstu nie mówi się jednoznacznie o produktach otrzymanych z tkanek pochodzenia zwierzęcego, wspomnianych w niektórych załącznikach. Obawia się zatem, że definicja „składnika pomocniczego” może stanowić źródło nowych rozbieżności interpretacyjnych między państwami członkowskimi a jednostkami notyfikowanymi, ze względu na co życzyłby sobie, by termin ten został bardziej uściślony.

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2001/83/WE w Dz.U. L 311 z 28.11.2001, zmieniona po raz ostatni dyrektywą 2004/27/WE w Dz.U. L 136 z 30.04.2004.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2002/98/WE z 23.01.2003.

⁽⁸⁾ Odniesienia: rozporządzenie nr 726/2004 i wniosek w sprawie leków terapii zaawansowanej, w sprawie którego EKES rozpoczął sporządzać opinię.

⁽⁹⁾ Dyrektywa 98/79/WE.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 98/8/WE w Dz.U. L 123 z 24.4.1998, zmieniona po raz ostatni rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003.

⁽⁵⁾ Konsultacje te odbywały się w okresie 11.05.2005 – 25.06.2005 r.

3.6.3 Należy sprecyzować, który organ jest upoważniony do całościowej oceny i odpowiedzialny za nią w wypadku połączenia wyrobów z produktami leczniczymi, pochodnymi krwi ludzkiej i tkankami ludzkimi: jednostki notyfikowane mogą w takich przypadkach włączyć w te prace władze krajowe lub wspólnotowe (np. Europejską Agencję ds. Leków — EMEA), które nie zawsze mają odpowiednie kompetencje do dokonania oceny wyrobów medycznych jako takich i działając stosując procedury opracowane dla innego typu produktów, co częstokroć prowadzi do nadmiernie długich terminów.

3.6.3.1 Komitet uważa, że należy wyznaczyć termin sporządzenia oceny, wzięwszy pod uwagę, że innowacja i starzenie się produktów następują w tym sektorze bardzo szybko. Opowiada się zatem za przygotowaniem poradnika dotyczącego szczegółowych kompetencji i procedur dokonywania oceny przez właściwe organy, we współpracy z organami odpowiedzialnymi za wyroby. Wreszcie — na podstawie doświadczeń zgromadzonych na przestrzeni lat przez wytwórców — życzyłyby sobie, by jednostki notyfikowane mogły zasięgnąć opinii naukowej jakiegokolwiek uznanego, właściwego organu, a nie tylko EMEA.

3.6.4 Znaczna część produktów otrzymywanych za pomocą inżynierii tkanek ludzkich — ze względu na swój charakter, mechanizm działania i techniki wytwarzania — jest bardziej podobna do wyrobów medycznych niż do leków. By uniknąć ewentualnych luk prawnych, produkty te — zdaniem Komitetu — powinny wchodzić w zakres niniejszego wniosku z wyjątkiem tych, które oddziałują na organizm ludzki za pomocą mechanizmu o charakterze głównie farmakologicznym, metabolicznym lub immunologicznym.

3.6.5 EKES nie odnosi się przychylnie do jednoczesnego zastosowania obu dyrektyw (tj. dyrektywy w sprawie wyrobów medycznych i dyrektywy w sprawie środków ochrony osobistej), ponieważ przewidują one różne wymogi pomimo wspólnego celu, jakim jest ochrona użytkownika. Może to wprowadzić komplikacje praktyczne, powodując wzrost kosztów niewspółmierny do korzyści w zakresie bezpieczeństwa.

3.6.6 EKES popiera nową procedurę opartą na zasadach komitetu, którą dodano do art. 13 i która wspomaga podejmowanie wiążących i szybkich decyzji w wypadku błędnej klasyfikacji lub braku klasyfikacji danego produktu. Podkreśla niemniej, że osiągnięcie optymalnego rezultatu wymaga ulepszenia przepływu informacji między właściwymi organami oraz zagwarantowania skutecznego zarządzania danymi poprzez europejski bank danych.

3.7 Informacje i przejrzystość

3.7.1 EKES uważa, że w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji, a także koordynacji i informowania o działaniach kontrolnych, konieczne są bardziej przejrzyste przepisy o szerszym zasięgu.

3.7.2 Komitet jest zdania, że wniosek zawiera luki odnośnie do zdolności jednostek notyfikowanych do wykonywania powierzonych im zadań, co sygnalizowano już w komunikacie z 2003 r.⁽¹⁾. Nowe postępy terapii oraz rosnąca złożoność i doskonałość techniczna wyrobów wymagają kompetencji naukowych i technicznych, które nie zawsze można zagwarantować na szczeblu krajowym. Opowiada się zatem za planem, bądź przynajmniej koordynacją, na szczeblu europejskim, by zagwarantować specjalizację niektórych jednostek notyfikowanych w zakresie pewnych typów szczególnie złożonych i zaawansowanych produktów.

3.7.3 EKES zgadza się z wymogiem wyznaczenia przez każdego wytwórcę spoza Wspólnoty upoważnionego przedstawiciela w państwie członkowskim UE, który działałby w jego imieniu i odpowiadałby przed władzami za wypełnienie zobowiązań wynikających z omawianej dyrektywy. Stwierdza niemniej, że w dokumencie znajdują się luki i rozbieżności, które należy wyjaśnić (por. następna część 4.3). EKES zasadniczo skłania się ku elastycznemu systemowi, który pozwalałby na praktyczną swobodę wyboru ze strony przedsiębiorców.

3.7.4 EKES uważa, że wszelkie informacje dotyczące rejestracji, danych klinicznych, certyfikatów i nadzoru (w tym informacje o poważnych i niepożądanych efektach i skutkach) powinny być wysyłane obowiązkowo, a nie tylko dobrowolnie, do europejskiego banku danych EUDAMED. Bank ten już działa, ale tylko w ograniczonym zakresie; należy ponownie, w jak najbliższym czasie, zdefiniować jego zadania, szczególnie odnośnie do udostępniania zainteresowanym podmiotom informacji nietraktowanych jako poufne, a także wyposażyć go w odpowiednie struktury i zasoby.

3.7.4.1 Stronom bezpośrednio zainteresowanym należy udostępnić odpowiedni zestaw informacji niepoufnych, chociażby w zwięzłej formie, oraz informacje dotyczące bezpieczeństwa i jakości produktów oraz kontroli po wprowadzeniu do obrotu; powinny one być również udostępnione stowarzyszeniom pracowników służby zdrowia, by zagwarantować bardziej świadome i bezpieczne wykorzystanie wyrobów medycznych.

3.7.4.2 EKES uważa również, że we współpracy z zainteresowanymi stronami należy przygotować poradnik, na potrzeby którego odpowiedzialne podmioty opracowałyby i udostępniły zarys cech charakterystycznych danego produktu. Dokument ten oraz zebrane i zweryfikowane informacje dotyczące nadzoru powinny zostać udostępnione jednostkom notyfikowanym i właściwym organom. Należy ponadto znaleźć odpowiednie środki jak najszybszego ich rozpowszechnienia.

3.7.5 We wniosku stwierdzono, że instrukcje dotyczące użytku mogą zostać przedstawione w formie innej niż ulotka, co odpowiada potrzebom pracowników służby zdrowia, wzięwszy pod uwagę szeroki zakres typów wyrobów medycznych. Należy również bardziej dogłębnie zbadać możliwości wykorzystania środków elektronicznych (np. płyt CD-ROM i Internetu) poprzez zastosowanie prostszej i bardziej elastycznej procedury od obecnie stosowanej, która nie wymagałaby większości kwalifikowanej państw członkowskich.

⁽¹⁾ Chodzi o już cytowany komunikat COM(2003) 386 z 2.07.2003 r.

3.7.6 EKES uważa, że dyrektywa winna wyraźnie wspominać dokumenty będące poradnikiem interpretacyjnym, opracowane przez grupy robocze *ad hoc* i opublikowane przez Komisję (dokumenty MedDev), oraz że należy przewidzieć uproszczone procedury ich zatwierdzania w celu ograniczenia problemów związanych z interpretacją oraz w celu wsparcia większej harmonizacji postępowania wśród wytwórców i jednostek notyfikowanych.

3.8 Bezpieczeństwo

3.8.1 System kontroli po wprowadzeniu do obrotu został dobrze zdefiniowany we wniosku w odniesieniu do wytwórcy, lecz rola i odpowiedzialność pracowników służby zdrowia nie zostały wyjaśnione. Ponadto proces rozpowszechniania informacji oraz wyników stosowania mechanizmów kontroli nie wydaje się odpowiedni. System ten pozostaje pod zbyt dużym wpływem szczebla krajowego, a pożądane byłoby nadanie mu wymiaru europejskiego.

3.8.2 EKES docenia zmiany wprowadzone do załącznika X w odniesieniu do danych klinicznych, dotyczące bezpieczeństwa i efektywności wyrobu medycznego. Proponuje uściślenie artykułu dotyczącego momentu rozpoczęcia badań klinicznych po otrzymaniu zezwolenia od odpowiedniego komitetu etycznego zgodnie z klasyfikacją wyrobów.

3.8.3 Komitet nie popiera wyłączenia kwestii „przetwarzania” z zaproponowanego dokumentu; praktyka ta, polegająca na ponownym wykorzystaniu wyrobów medycznych opracowanych i wyprodukowanych w celu jednorazowego użytku, zakazana już w niektórych państwach członkowskich, nie oferuje wystarczających gwarancji bezpieczeństwa pacjentów, ponieważ nie wykonuje się wszystkich testów niezawodności i bezpieczeństwa, które umożliwiły wydanie zezwolenia w wypadku produktu jednorazowego użytku.

3.8.3.1 EKES uważa, że praktyka ta — często stosowana w szpitalach różnych państw członkowskich — powinna zostać zakazana ze względu na zagrożenie dla zdrowia pacjentów i utrudnienie określenia zakresu odpowiedzialności. Sterylizacja nie gwarantuje w istocie całkowitej nieszkodliwości, m.in. dlatego, że może z niej wynikać zmiana cech strukturalnych stosowanych materiałów.

3.8.3.2 Komitet ma świadomość, że praktyka ta wchodzi w zakres kompetencji krajowych, lecz uważa za konieczne podjęcie działań na szczeblu wspólnotowym, choćby dlatego, że swobodny przepływ osób i niedawne uznanie możliwości korzystania z usług zdrowotnych w innym państwie członkowskim narzucają konieczność powszechnej akceptacji stosowanych praktyk. Tymczasowo można by przynajmniej ustalić zasadę, że jednostka przetwarzająca musi przedstawić komplet

danych zgodnych z klasyfikacją wyrobu medycznego i typem przeprowadzonego działania w celu zagwarantowania jakości i bezpieczeństwa podobnych do tych, których udzielono w wypadku pierwotnego produktu; ponadto użytkownicy i pacjenci powinni być o tej sytuacji wyraźnie poinformowani.

3.8.4 EKES w pełni popiera zaproponowane uściślenia odnoszące się do oceny zgodności i obowiązku przedstawienia dokumentacji projektu danego wyrobu medycznego odpowiadającej jego klasyfikacji oraz innowacyjności technologicznej lub leczniczej. Zgadza się ponadto z koniecznością sprawowania przez wytwórcę odpowiedniej kontroli nad podmiotami trzecimi, które uczestniczą w projektowaniu i produkcji.

4. Uwagi dotyczące konkretnych artykułów

4.1 Przejrzystość zakresu zastosowania

4.1.1 EKES uważa, że jednoczesne zastosowanie dwóch dyrektyw do jednego produktu — jak zaproponowano w kwestii wyrobów medycznych i środków ochrony osobistej — jest sprzeczne z zasadą upraszczania prawodawstwa i pewnością prawa. Ma zatem nadzieję, że przywrócone zostanie oryginalne brzmienie art. 1 ust. 6 dyrektywy 93/42/EWG.

4.1.2 Ogólnie rzecz ujmując, Komitet życzyłby sobie, aby w wypadku wyrobów medycznych, które mogą wchodzić w zakres zastosowania innych dyrektyw (dotyczących leków, kosmetyków itp.), uściślono, że organy i władze kompetentne do ustalenia, która dyrektywa ma w danym przypadku zastosowanie, powinny brać pod uwagę główny, zamierzony cel produktu i odpowiedni mechanizm działania.

4.1.3 Zdaniem Komitetu, aby uniknąć niepewności prawnej, należy zmienić obecne brzmienie sekcji 7.4 załącznika I. Należy w szczególności uściślić, że jeżeli wyrób medyczny zawiera substancję, która — rozpatrywana oddzielnie — może zostać uznana za produkt leczniczy, wchodzi ona w zakres zastosowania tych części prawodawstwa farmaceutycznego, które odnoszą się do bezpieczeństwa i jakości tejże substancji, a nie w zakres całościowo pojętego prawodawstwa farmaceutycznego.

4.1.4 W wypadku wyrobów medycznych, w których skład wchodzi produkt inżynierii tkanek ludzkich, EKES obawia się, że wyszczególnienie zawarte w nowym ustępie 4b nie rozwiązuje wszystkich trudności interpretacyjnych i w związku z tym pragnąłby, aby definicja takich produktów została wyjaśniona w art. 1 zgodnie z obowiązującymi dyrektywami, a zwłaszcza z podlegającym obecnie konsultacjom rozporządzeniem w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ COM(2005) 567, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniającego dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004.

4.2 Informacje i europejski bank danych

4.2.1 EKES uważa, że odpowiednie dane, w tym dane kliniczne oraz informacje o poważnych i nieoczekiwanych skutkach niepożądanych, powinny obowiązkowo być wysyłane przez różne właściwe władze i organy, a także przez wytwórców i upoważnionych przedstawicieli, do europejskiego banku danych EUDAMED. Niemniej jednak, aby gromadzenie tych danych było skuteczne, należy ponownie zdefiniować zadania tego organu oraz program wdrażania gwarantujący efektywność jego działania poprzez odpowiednią strukturę i zasoby.

4.2.2 EKES uważa, że w celu zagwarantowania kompletności zgromadzonych danych oraz szerszego rozpowszechnienia odpowiednich informacji nietraktowanych jako poufne, należy wprowadzić zmiany do kilku punktów we wniosku, w tym szczególnie do:

- motywu 7, celem wprowadzenia obowiązku centralnego gromadzenia danych na temat badań klinicznych,
- art. 10a dyrektywy 90/385/EWG w celu wprowadzenia obowiązku przesyłania informacji dotyczących wytwórców i upoważnionych przedstawicieli, art.10b te same dyrektywy w sprawie danych regulacyjnych oraz art. 11 ust. 5 w sprawie wydanych certyfikatów,
- art. 16 ust. 5 dyrektywy 93/42/EWG w sprawie wydanych certyfikatów.

4.2.3 EKES opowiada się ponadto za zmianą obecnego brzmienia art. 20 ust. 3 w celu potwierdzenia zasady, że informacje nietraktowane jako poufne powinny zostać udostępnione użytkownikom w skróconej postaci, przy zaangażowaniu wytwórców, upoważnionych przedstawicieli oraz odpowiednich organów i władz.

4.3 Upoważniony przedstawiciel

4.3.1 EKES stwierdza, że definicja upoważnionego przedstawiciela wytwórcy, który nie posiada zarejestrowanej siedziby we Wspólnocie, jest niejednoznaczna — podczas gdy motyw 14 mówi o jednym przedstawicielu w odniesieniu do wszystkich klas wyrobów, art. 10a ust. 3 i art. 14 ust. 2 nie uściślają, czy chodzi o „wszystkie” czy tylko o niektóre kategorie wyrobów.

4.3.2 Wziąwszy pod uwagę szeroki zakres wyrobów medycznych, które wytwórca może wprowadzić do obrotu, EKES opowiada się za większą elastycznością, tak by jeden upoważniony przedstawiciel mógł zostać wyznaczony dla każdego typu produktu, a niekoniecznie dla całej palety produktów (w różnych wersjach językowych należy również wyjaśnić, że w rozumieniu prawa chodzi zarówno o osoby fizyczne, jak i prawne).

4.4 Badania kliniczne

4.4.1 Postanowienia dotyczące informowania właściwych organów w celu ułatwienia monitoringu i zarządzania danymi pochodzącymi z badań klinicznych należy włączyć do art. 2 ust. 2 z wyszczególnieniem, że wytwórca lub jego upoważniony przedstawiciel muszą poinformować władze wszystkich państw członkowskich, w których prowadzone są takie badania, o ich zawieszeniu, wstrzymaniu lub zakończeniu, wraz z podaniem odpowiedniego wyjaśnienia i uzasadnienia.

4.4.2 EKES odnosi się pozytywnie do nowego brzmienia art. 15 ust. 2 i 3. Niemniej jednak zastanawia się, czy nie byłaby stosowna modyfikacja treści ust. 3 poprzez wyszczególnienie, że w wypadku wyrobów klasy I badania kliniczne mogą się rozpocząć, jak tylko odpowiedni komitet etyczny wyda korzystną opinię o danym planie badań klinicznych.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwolnienia od podatku przy przywozie z państw trzecich małych partii towarów o charakterze niehandlowym (wersja skodyfikowana)

(COM(2006) 12 wersja ostateczna — 2006/0007 CNS)

(2006/C 195/05)

Dnia 14 lutego 2006 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 25 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Henriks DANUSEVIČS.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 1, 2 osoby wstrzymały się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Celem wniosku jest skodyfikowanie dyrektywy Rady 78/1035/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie zwolnienia od podatku przy przywozie z państw trzecich małych partii towarów o charakterze niehandlowym. Nowa dyrektywa zastąpi włączone do niej akty; *zachowuje ona całkowicie treść skodyfikowanych aktów*, zbiera je jedynie razem, dokonując *tylko takich formalnych zmian*, jakie wynikają z samego zadania kodyfikacji.

2. Komitet jak najbardziej popiera podjętą przez Komisję kodyfikację przepisów Wspólnoty, opartą na decyzji z 1 kwietnia 1987 r. i potwierdzoną wnioskami ze szczytu Rady Europejskiej w Edynburgu. Toteż, podobnie jak w przypadku wcześniejszych tego typu inicjatyw, opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego tej dyrektywy jest pozytywna.

3. Komitet przypomina, że zgodnie z międzyinstytucjonalnym porozumieniem z 20 grudnia 1994 r., zawartym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, do kodyfikowanych aktów nie można wprowadzać *żadnych zmian co do treści*. W swoim wniosku dotyczącym owej dyrektywy Komisja gwarantuje spełnienie tego warunku.

4. Funkcja doradcza, jak i poczucie odpowiedzialności Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nakazują przeanalizowanie wprowadzonych zmian przed zaakceptowaniem dokumentu. Sprawozdawca przeprowadził taką analizę i nie dostrzega niczego, co wymagałoby krytycznej oceny bądź odrębnego komentarza.

5. Zatem wniosek kodyfikacyjny, jako element procesu, którego celem jest uproszczenie i zwiększenie przejrzystości prawa wspólnotowego, ma poparcie Komitetu.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego

COM(2005) 319 końcowy — 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

Dnia 30 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 71 i 89 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT, a współsprawozdawcą Erhart OTT.

Na 427 sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 18 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 63 do 1 (12 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego stanowi ulepszenie w stosunku do poprzednich wersji w odniesieniu do możliwości bezpośredniego przyznania kontraktów.

1.2 Aby jednak osiągnąć cel pewności prawnej, której pragną zarówno organy odpowiedzialne za organizację publicznego transportu pasażerskiego (zwane dalej „organami organizującymi”), jak i operatorzy, niektóre punkty wymagają uściślenia. Dotyczy to:

- konkretnego wdrażania ograniczenia geograficznego działalności w zakresie transportu publicznego i specjalnych klauzul chroniących przed zakłóceniem konkurencji w przypadku bezpośredniego przyznania kontraktu operatorowi lokalnemu pod zarządem państwowym,
- wyjątku od ogólnych zasad w przypadku bezpośredniego przyznania kontraktu na transport kolejną, który wydaje się niezbyt uzasadniony prawnie i wymaga co najmniej lepszego opracowania,
- powrotu do założeń wniosku dotyczącego rozporządzenia z lutego 2002 r. (¹⁾), w odniesieniu do jakości usług i przestrzegania przepisów w kwestiach socjalnych bez podważania zasady subsydiarności,
- precyzji co do systemu wzajemności w okresie przejściowym,
- możliwości przedłużenia, w wyjątkowych przypadkach, okresu ważności kontraktów powyżej przewidzianych limitów czasowych, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na koszty inwestycji i okresy amortyzacji,
- bardziej precyzyjnego zdefiniowania transportu lokalnego czy też transportu dalekobieżnego,
- stosowania rozporządzenia w odniesieniu do wszystkich kontraktów dotyczących transportu publicznego i zawierających zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub przyznających wyłączne prawa,

— potwierdzenia, że w przypadku ponoszenia ryzyka przez operatora pierwszeństwo będzie miało rozporządzenie dotyczące prawa zamówień publicznych.

1.3 W tym kontekście Komitet wyraźnie opowiada się za wprowadzeniem obowiązku zawierania umów oraz za równowagą między możliwością zastosowania procedury przetargowej a możliwością bezpośredniego przyznania kontraktu, która sprzyja niezbędnej przejrzystości i poprawie jakości usług w ramach systemu konkurencji.

1.4 Komitet wnosi, aby przepisy rozporządzenia stosowały się w odniesieniu do wszystkich kontraktów na usługi publiczne w zakresie transportu.

1.5 W odniesieniu do równowagi między procedurą przetargową a przyznaniem bezpośredniego kontraktu operatorowi wewnętrznemu Komitet popiera podział geograficzny działalności, aby uniknąć jakichkolwiek zakłóceń konkurencji i w ten sposób zachować swobodę wyboru samorządów lokalnych oraz uczciwe warunki w ramach uregulowanej konkurencji.

1.6 EKES wnioskuje, aby w przypadku przyznania bezpośredniego kontraktu operatorowi wewnętrznemu zachować margines elastyczności, który byłby precyzyjnie zdefiniowany i nadzorowany, w przypadku gdy ujednoclenie sieci i koordynacja usług transportowych wymaga, aby zakresem usług zostały objęte obszary graniczne i/lub przyległe, podległe właściwym organom innym niż organ, który przyznał dany kontrakt na usługi publiczne w zakresie transportu.

1.7 Komitet uważa, że wyjątki przewidziane w odniesieniu do kontraktów o małym zakresie i w celu utrzymania ciągłości usług są uzasadnione.

1.8 EKES zastanawia się nad możliwością bezpośredniego przyznawania kontraktów na usługi publiczne w zakresie transportu kolejowego zarówno operatorom, którzy świadczyli już takie usługi, jak i nowym operatorom, bez określenia żadnych dokładnych przepisów ani zasad gwarantujących uczciwą konkurencję, podobnych do tych, jakie stosuje się w przypadku operatorów wewnętrznych, co stanowi źródło braku pewności prawnej i zakłóceń konkurencji.

(¹) COM (2000) 7 końcowy – 2000/0212 (COD) zmieniony dokumentem COM (2002) 107 końcowy

1.9 Komitet uważa, że zasady przejrzystości, równego traktowania, jakości i skuteczności publicznego transportu kolejowego będą najlepiej zagwarantowane, jeżeli zostaną objęte tymi samymi przepisami, które są stosowane w odniesieniu do lokalnego transportu drogowego.

1.10 Komitet wnioskuję o powrót do założeń wniosku dotyczącego rozporządzenia z 2002 r. w zakresie dotyczącym jakości usług i przestrzegania przepisów w kwestiach społecznych obowiązujących w państwach członkowskich.

1.11 Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, EKES wnioskuję o szybkie przyjęcie rozporządzenia, które jest niezbędne dla zapewnienia pewności prawnej w sektorze.

2. Wprowadzenie

2.1 Komisja Europejska opublikowała nowy wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zobowiązań z tytułu świadczenia usług w odniesieniu do usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego. Omawiany dokument jest trzecią wersją.

2.2 EKES pochwała pracę wykonaną przez Komisję. Pozwala ona ponownie otworzyć dyskusje, które były dotychczas zablokiowane w instytucjach europejskich.

2.3 Proponowany tekst jest próbą pogodzenia różnych stanowisk wyrażonych we wcześniejszych debatach w świetle ostatnio wydanych orzeczeń, zwłaszcza wyroku Altmark-Trans, i uciszenia obaw o uwzględnienie zasady subsydiarności oraz o przestrzeganie zasady swobody zarządzania przez samorządy publiczne.

2.4 Wniosek znacznie różni się od poprzedniej wersji i posiada prostszą formę. Aby nie wydłużać procedury legislacyjnej, Parlament postanowił jednak potraktować go jako zmienioną wersję i rozpatrzyć w drugim czytaniu. Wniosek znalazł się już zatem w Radzie Ministrów, która rozpoczęła jego analizowanie oraz postanowiła zbadać jego korelację z trzecim pakietem kolejowym, przede wszystkim pod kątem otwarcia ruchu międzynarodowego i możliwości kabotażu^(?).

2.5 Komisja uważa, że obecne prawodawstwo pochodzące z 1969 r. jest przestarzałe, a skuteczność i jakość transportu musi ulec poprawie, aby utrzymać — a nawet zwiększyć — udział w rynku. Jej celem jest „uregulowanie konkurencji, w tym również w regionach i miastach, aby zapewnić przejrzystość w sposobie przyznawania i warunkach wykonania kontraktów na usługi publiczne”⁽³⁾. W tej kwestii EKES pochwalił w opinii z 2001 r. w sprawie poprzedniego wniosku dotyczącego „rozporządzenia zamiar Komisji wprowadzenia systemu organizacji rynku idącego w kierunku powstania konkurencji uregulowanej raczej niż pełnej konkurencji jako celu w zakresie pasażerskiego transportu publicznego”⁽⁴⁾.

(?) Należy zauważyć, iż omawiany wniosek nie dotyczy już żeglugi rzecznej, która dalej podlega przepisom art. 73 traktatu.

(3) COM(2005) 319 końcowy, ust. 2.

(4) DzU C 221 z dnia 7 sierpnia 2001 r. (ust. 2.2.)

2.6 We wspomnianej opinii zauważył także z zadowoleniem, że „równe szanse i konkurencja między przedsiębiorstwami, bez względu na ich formę prawną, miały odtąd istnieć w warunkach przejrzystości prawnej i księgowej”^(?).

2.7 Obecnie, w oczekiwaniu na debatę w ramach drugiego czytania w Parlamencie Europejskim, EKES może jedynie potwierdzić swój wniosek o przejrzystość, równe szanse i uregulowaną konkurencję w zarządzaniu usługami publicznymi w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego, przy poszanowaniu zasady neutralności, o której mowa w art. 295 traktatu.

2.8 W tym względzie ostatnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dostarczyło elementy służące ocenie (przede wszystkim wyroki Altmark-Trans i Stadt Halle). W ramach prawa inicjatywy Komisja nie jest związana orzecznictwem, gdyż system prawny Unii Europejskiej opiera się głównie na prawie pisanym, a nie na decyzjach sądowych. W praktyce wniosek dotyczący rozporządzenia zawiera w art. 4 zasady trzech pierwszych kryteriów wynikających z wyroku Altmark-Trans. Jeżeli chodzi o czwarte kryterium, niektóre jego elementy można odnaleźć w pkt 7 załącznika.

2.9 Należy podkreślić, że wyrok Altmark-Trans określił kryteria gwarantujące, że rekompensaty z tytułu zobowiązań wynikających ze świadczenia usług publicznych z prawnego punktu widzenia nie kwalifikują się do kategorii pomocy publicznej. Wniosek dotyczący rozporządzenia ma szerszy zakres i obejmuje kwestie, których orzecznictwo nie reguluje, np. kwestię zgodności z zasadami konkurencji dotyczącymi rekompensat, które prawnie kwalifikują się do kategorii pomocy publicznej oraz kwestię przyznawania wyłącznych praw. Trzeba zaznaczyć, że w 1969 r. nie istniał rynek usług transportowych i z tego względu nie pojawiła się kwestia wyłącznych praw.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet pochwała inicjatywę Komisji, lecz chciałby poruszyć kilka kwestii natury prawnej, które powinny zostać przedyskutowane; nadto podkreśla jak istotne jest, by to nowe rozporządzenie rzeczywiście zagwarantowało pewność prawną, której tak bardzo oczekuje cały sektor, aby zapewnić jego szybkie przyjęcie i wprowadzenie w życie.

3.2 Komitet pochwała wysiłki Komisji Europejskiej podjęte w celu osiągnięcia nowej równowagi w transporcie lokalnym, która respektuje swobodę zarządzania samorządów lokalnych i jest zadowalająca dla wszystkich zainteresowanych stron.

3.3 Z zadowoleniem odnosi się również do faktu, że samorządy lokalne mają wybór zastosowania procedur przetargowych w odniesieniu do usług transportowych na ich terenie, albo świadczenia tych usług we własnym zakresie lub poprzez operatora wewnętrznego, pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów zapobiegających zakłóceniu konkurencji.

(?) jw., ust. 2.4.

3.4 Komitet ponawia swoje poparcie dla zasady konkurencji uregulowanej raczej niż pełnej konkurencji, którą ujęto w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia (art. 3 i art. 5 ust. 3). W opinii Komitetu zasada ta najlepiej godzi potrzeby związane z usługami publicznymi z koniecznością określenia ujednoczonych i bezpiecznych ram dla reguł przyznawania kontraktów. Godzi ona potrzeby świadczenia usług publicznych z potrzebami komercyjnymi w sektorze (bez względu na status prawny przedsiębiorstw).

3.5 Komitet uważa, że system konkurencji umożliwiający upowszechnienie stosunków umownych oraz swobodę wyboru między zastosowaniem procedury przetargowej a bezpośrednim przyznaniem kontraktu, stanowi gwarancję poprawy jakości i skuteczności transportu publicznego. W rzeczywistości organy organizujące będą musiały jasno i z wyprzedzeniem określić zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych i obszary, na których usługi mają być realizowane, zasady obliczania rekompensat i sposób podziału kosztów i dochodów, oraz zapewnić odpowiednie i wcześniejsze podanie powyższych informacji do wiadomości publicznej.

3.6 Operatorzy będą mieli natomiast jasny obraz warunków, w jakich prowadzą działalność.

3.7 Ponadto przewiduje się, że każdy właściwy organ poda do wiadomości publicznej roczne szczegółowe sprawozdanie na temat zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych podlegających jego kompetencji, wybranych operatorów, a także rekompensat i wyłącznych praw, które otrzymał w zamian (art. 7). W ten sposób obywatele będą znali dokładne warunki świadczenia usług transportowych i będą mogli skonfrontować jakość z kosztami usług, które są im proponowane. Należy jednak dopilnować, aby przewidywane sprawozdanie nie zwiększało w nieuzasadniony sposób obciążeń administracyjnych spoczywających na samorządach, a w związku z tym także na operatorach. Zbyt dużo biurokracji szkodzi bowiem dobremu informowaniu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Rozporządzenie a prawo zamówień publicznych

4.1.1 Pojawiła się kwestia przewagi jednego prawa nad drugim, ponieważ istnieją dwa systemy prawne, które mogą być zastosowane w przedmiotowym sektorze.

4.1.2 Podczas pierwszego czytania w 2001 r. Parlament Europejski przyjął poprawkę, w której domagał się, aby przysłałe rozporządzenie miało pierwszeństwo wobec prawa zamówień publicznych w celu stworzenia precyzyjnych i spójnych ram prawnych. Rozwiązanie proponowane przez Komisję polega na określeniu właściwego prawa na podstawie wyboru dokonanego przez organ organizujący:

— w przypadku zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych i przejęcia przez operatora części ryzyka stosuje się rozporządzenie,

— w przypadku zwykłego zamówienia publicznego stosuje się dyrektywę w sprawie zamówień publicznych właściwą dla procedury przetargowej.

4.1.3 W tej kwestii Komitet uważa, że przepisy rozporządzenia winny mieć zastosowanie do wszystkich kontraktów na usługi publiczne w zakresie transportu, zgodnie z zasadami przejrzystości i równego traktowania. Takie rozwiązanie byłoby najprostsze i najbardziej przejrzyste, nie podważałoby również swobody zawierania umów przez właściwe organy.

4.2 Możliwość bezpośredniego przyznania kontraktu

4.2.1 W przeciwieństwie do dwóch poprzednich wersji wniosków po raz pierwszy przewiduje możliwość bezpośredniego przyznania kontraktu na usługi w zakresie transportu publicznego operatorowi wewnętrznemu bez wszczynania procedury przetargowej (art. 5 ust. 2). Powyższa innowacja jest odpowiedzią na sformułowany podczas poprzednich debat wniosek o zachowanie przez samorzady lokalne swobody organizacyjnej.

4.2.2 Możliwość ta wiąże się z szeregiem warunków:

— Zleczone usługi powinny mieć zasięg lokalny.

— Operator wewnętrzny nie może brać udziału w procedurach przetargowych organizowanych poza terytorium właściwego organu i może prowadzić działalność tylko na obszarze podlegającym temu organowi. Chodzi o wzajemność, o którą Parlament wnioskował podczas pierwszego czytania (poprawka nr 61), zgodnie z przepisami Traktatu. Ten zapis jest jednocześnie logiczny i sprawiedliwy, gdyż byłoby szokujące, gdyby operator lokalny kontrolowany przez organy samorządowe, korzystający z ochrony przed konkurencją na swoim obszarze mógł konkurować z innymi operatorami na terytoriach otwartych dla konkurencji.

— Przyznanie bezpośrednie kontraktu może dotyczyć jedynie operatora wewnętrznego, który podlega całkowitej kontroli właściwego organu, analogicznej do kontroli sprawowanej przez ten organ nad własnymi jednostkami. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (wyrok Teckal z 18.11.1999, wyrok Stadt Halle z 11.01.2005 i wyrok Parking Brixen z 13.10.2006) nie zostało jednak w pełni uwzględnione przez Komisję.

4.2.3 Podczas pierwszego czytania Parlament Europejski wyraźnie opowiedział się za utrzymaniem możliwości bezpośredniego przyznawania kontraktów operatorowi lokalnemu kontrolowanemu przez właściwy organ obok wariantu procedury przetargowej. Wydzwitek dyskusji w Radzie Ministrów jest podobny: większość przedstawicieli państw członkowskich opowiedziała się bowiem za utrzymaniem przez właściwe organy swobody samodzielnego świadczenia usług lokalnych przez własne przedsiębiorstwa lub rozpisania przetargu w celu udzielenia zamówienia na przedmiotowe usługi.

4.2.4 Komisja starała się uwzględnić zgodną wolę i szukała równowagi między konkurencją uregulowaną a możliwością przyznania bezpośredniego, które jest rozwiązaniem popieranym przez EKES, gdyż pozwala organizującym organom publicznym zachować swobodę zarządzania, uwzględniając jednocześnie zasady określone przez Trybunał Sprawiedliwości WE.

4.2.5 Należy podkreślić, że Komisja wprowadziła do definicji operatora wewnętrznego kryterium podziału geograficznego, aby uwzględnić zasadę wzajemności wnioskowaną przez Parlament w odniesieniu do usług publicznych świadczonych lokalnie, lecz w brzmieniu zgodnym z Traktatem. Stosowanie tego kryterium wiąże się z dwoma pytaniami:

- Czy kryterium odnosi się do wszystkich usług transportowych świadczonych przez operatorów wewnętrznych, a także usług realizowanych przez podwykonawców?
- Co dzieje się w sytuacji, jeżeli trasy wykraczają poza obszary podlegające kompetencji właściwego organu organizującego? Czy należy zaprzestać ich obsługiwanie, czy też stosować w takim przypadku szczególne zasady? W tym względzie EKES uważa, że kryterium właściwości terytorialnej musi zostać uelastycznione. W rzeczywistości przedmiotowe usługi mogłyby być interesujące dla obszarów podlegających różnym właściwym organom, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia jednolitego charakteru sieci i koordynacji usług w zakresie transportu na obszarach graniczących z obszarem podlegającym kompetencji organu, który przyznał kontrakt na usługi publiczne w zakresie transportu, i/lub są do niego przyległe.

4.2.6 W przypadku usług realizowanych bezpośrednio przez właściwy organ organizujący, lub przez operatora wewnętrznego przedmiotowe usługi powinny być dostępne na terytoriach różnych właściwych organów, w przypadku gdy trzeba zapewnić jednolitość sieci i koordynację usług transportowych, a obszary takie graniczą z obszarem organu, który przyznał kontrakt na usługi publiczne w zakresie transportu, lub do nich przylegają. Aby uniknąć sytuacji, w której taka możliwość byłaby sposobem na ominięcie zasady niezakłócania konkurencji, usługi świadczone poza zakresem kompetencji terytorialnej organu organizującego nie mogą przekraczać określonej wielkości procentowej wartości kontraktu głównego.

4.2.7 Należy również pozwolić operatorom wewnętrznym kilku samorządów na wzajemną współpracę, w szczególności w zakresie prac badawczych i rozwojowych. Bez takiej możliwości operatorzy w większym stopniu będą tracić efektywność pod względem strukturalnym niż ich potencjalni konkurenci, których nie dotyczą takie ograniczenia.

4.2.8 Sprecyzowanie tych kwestii będzie konieczne z punktu widzenia zarówno pewności prawnej, jak i praktycznej organizacji usług. Kryteria ustalone w orzecznictwie ETS (wyrok Stadt Halle z 11.01.2005) w celu zdefiniowania pojęcia operatora wewnętrznego pozostawiają margines wątpliwości, np. w sformułowaniu „elementy takie, jak [...]”, które zakłada, że wykaz kryteriów nie jest wyczerpujący. Niemniej jednak w ostatnim orzecznictwie (wyrok Parking Brixen z 13.10.2005) podkreślono znowu, że zasadnicze znaczenie ma kryterium kontroli podobnej do kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami.

4.2.9 Wreszcie zaskakujące jest, że szczegółowo określone warunki mają zastosowanie w ogólnym przypadku bezpośredniego przyznania kontraktu operatorowi wewnętrznemu, natomiast konkretny wyjątek od przepisów rozporządzenia na rzecz sektora kolejowego, dotyczący bezpośredniego przyznania kontraktu operatorowi, nie podlega żadnym warunkom, chociaż nie zostało to w żaden sposób wytłumaczone w uzasadnieniu.

4.3 Procedura przetargowa i zaproszenie do składania ofert

4.3.1 Oprócz przyznania kontraktu operatorowi wewnętrznemu wniosek przewiduje możliwość ogłaszania zaproszeń do składania ofert w ramach procedury przetargowej. Obowiązują trzy wyjątki od zasady ogłaszania zaproszenia do składania ofert:

- kontrakty o małym znaczeniu,
- konieczność zapewnienia ciągłości usług publicznych w przypadku przerwania świadczenia usług lub ryzyka przerwania w najbliższej przyszłości,
- kontrakty na usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu regionalnego lub dalekobieżnego.

4.3.2 EKES uważa, że dwa pierwsze wyjątki są w zasadzie umotywowane, nawet jeżeli mogą pojawić się dyskusje na temat przyjętych kryteriów usług o niewielkim znaczeniu. Natomiast trzeci wyjątek budzi wiele różnego rodzaju wątpliwości. Po pierwsze z powodu znaczenia sektora (około 50 miliardów euro obrotów), następnie ze względu na fakt, że warunki przyznawania kontraktów są — w odróżnieniu do warunków przyznawania kontraktów operatorom wewnętrznym — niezbyt zaostrome, nawet jeżeli art. 7 przewiduje niezbędne środki w zakresie podawania do publicznej wiadomości, i wreszcie ponieważ kolej nie jest sektorem, który z natury powinien być definitywnie wyłączony z konkurencji, chyba że podlega on przepisom analogicznym do art. 5 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.3.3 Można zatem uznać, że uregulowane procedury przetargowe zagwarantowałyby lepszą przejrzystość, równe traktowanie, respektowanie interesów klientów i operatorów, natomiast przyjęte rozwiązanie, prawdopodobnie w wyniku kompromisu politycznego, zaburza w pewnym stopniu równowagę tekstu pod względem spójności prawnej.

4.4 Rekompensaty za zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych

4.4.1 Art. 6 wniosku dotyczącego rozporządzenia odsyła do art. 4, który częściowo powiela kryteria określone w wyroku Altmark-Trans. Wszelkie rekompensaty — bez względu na sposób przyznawania — muszą być zgodne z tymi przepisami. W przypadku kontraktów przyznawanych bezpośrednio rekompensaty muszą ponadto odpowiadać zasadom określonymi w załączniku, zgodnie z którymi wyznaczenie kwoty rekompensaty wymaga porównania sytuacji bezpośredniego świadczenia usług z sytuacją świadczenia usług „zgodnie z warunkami rynkowymi”, jeżeli zobowiązanie nie zostało wypełnione.

4.4.2 W tekście rozróżniane są dwie sytuacje:

- jeżeli zastosowano procedurę przetargową, rekompensata z tytułu zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych wpisuje się w ramy trzech pierwszych warunków określonych w wyroku Altmark-Trans,
- jeżeli zastosowano przyznanie bezpośrednio bez procedury przetargowej, rekompensata z tytułu zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych tylko częściowo wpisuje się w kryteria określone w wyroku Altmark-Trans, należy natomiast również dokonać analizy porównawczej zarządzania gospodarczego usługi poza zakresem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

4.4.3 Taki system powoduje złożony kontekst prawny, który wymaga bardziej precyzyjnych sformułowań, aby zagwarantować przejrzystość i należyte zarządzanie wobec klientów i podatników.

4.5 Jakość usług i przepisy w kwestiach socjalnych

4.5.1 Komisja kładzie nacisk na fakt, że celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest uregulowanie kwestii zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorze transportu i ich kompensowania. Cel ten nie dotyczy natomiast kwestii związanych z jakością usług, przepisów regulujących kwestie socjalne i ochrony konsumentów. Dlatego też

wyłącznie art. 4 ust. 7 w możliwie elastyczny sposób porusza kwestię praw socjalnych. Niewątpliwie jest to dziedzina podlegająca kompetencji krajowej.

4.5.2 Niemniej zmieniony wniosek z 2002 r. był bardziej precyzyjny co do definicji odpowiedniego poziomu jakości usług transportu publicznego lub informowania pasażerów jak i co do poziomu przepisów socjalnych (dawne art. 4, 4a i 4b).

4.5.3 EKES ubolewa nad faktem, że tekst w nowej formie zbyt pobieżnie traktuje sprawy jakości, informowania pasażerów i gwarancji oferowanych przez krajowe przepisy regulujące kwestie socjalne. Komitet nalega, aby Komisja powróciła do wniosku z 2002 r. i uzupełniła obecny wniosek, przestrzegając równocześnie zasady subsydiarności i posiadanej przez samorządy lokalne swobody zarządzania. Nie trzeba sporządzać wyczerpującej listy kryteriów bezpieczeństwa, jakości oraz w zakresie informowania pasażerów — dobrym pomysłem byłoby określenie minimalnych wymogów w tych dziedzinach.

4.6 Okres przejściowy między sytuacją bieżącą a nowymi przepisami

4.6.1 Art. 8 ust. 6 w sposób dość nieprecyzyjny reguluje kwestię przetargów w drugiej połowie okresów przejściowych, natomiast pierwsza połowa jest całkowicie niesprecyzowana i nie dotyczy bezpośredniego przyznawania kontraktów.

Bruksela, 18 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższa poprawka została odrzucona, otrzymała jednak przynajmniej jedną czwartą głosów:

Punkt 4.6

Dodać nowy punkt:

Rynki publicznego transportu drogowego w UE przedstawiają sobą różnorodne etapy otwarcia czy też uwolnienia — począwszy od rynków całkowicie zamkniętych, poprzez systemy uregulowanej konkurencji, aż po rynki całkowicie wyjęte spod kontroli. Z tego też powodu konieczne jest ustanowienie okresu przejściowego w celu ich ujednoczenia i dopasowania do rozporządzenia, tak aby uniknąć nierówności między państwami członkowskimi.

Uzasadnienie

Zostało przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 22

Przeciw: 43

Wstrzymało się od głosu: 3

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów w transporcie drogowym

COM(2005) 634 końcowy — 2005/0283 (COD)

(2006/C 195/07)

Pismem z 1 marca 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 427. sesji plenarnej w dn. 16-17 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Ponad 75 % ludności UE zamieszkuje obszary miejskie. Komunikacja miejska stanowi zatem w całości bardzo znaczący udział w sektorze transportowym, wpływając na parametry jakości powietrza (tlenek węgla, węglowodory, tlenki azotu, zawiesiny cząstek stałych, prekursorzy ozonu), a zatem na lokalne zanieczyszczenie środowiska, jak również na zmiany klimatu (emisje CO₂).

1.2. W ostatnich latach podejmowano różne działania legislacyjne i badawcze, zarówno w samej UE jak i w ramach współpracy międzynarodowej. Główne ich cele to: zwiększenie wydajności energetycznej, ograniczenie emisji zanieczyszczających środowisko oraz zmniejszenie zależności od ropy naftowej.

1.3. Dzięki przepisom regulującym wielkość emisji pochodzących z pojazdów, znanym jako normy „Euro”, w ciągu ostatnich 25 lat emisje zanieczyszczeń, których źródłem jest ruch drogowy zostały znacząco zredukowane.

1.4. Ponadto dzięki takim modelom jak CAFE (Clean Air for Europe — Czyste Powietrze dla Europy, 2005 r.), można przewidywać dalsze zmniejszenie o 5 % poziomów zanieczyszczenia do roku 2020.

1.5. Celem omawianej tutaj dyrektywy jest wspieranie zrównoważonego środowiska miejskiego; wniosek przewiduje utworzenie parku „ekologicznych” pojazdów ciężarowych, które są nie tylko bardziej energooszczędne, ale i wydzielają mniej substancji zanieczyszczających.

1.6. W szczególności organy publiczne zostaną zobowiązane do zagwarantowania, że 25 % nabywanych w danym roku pojazdów ciężarowych o masie powyżej 3,5 t stanowią będą ekologicznie czyste pojazdy. Propozycja Komisji zakłada ponadto możliwość późniejszego rozszerzenia tego obowiązku na inne kategorie pojazdów nabywanych przez organy publiczne.

1.7. Dzięki początkowej inwestycji ze strony organów publicznych, szybkie wejście w życie omawianej dyrektywy przyczyniłoby się do dynamicznego rozwoju i szerokiego rozpowszechnienia ekologicznych technologii.

1.8. Wielu organom administracji miejskiej, które zmuszone są nakładać ograniczenia dla swobodnego ruchu pojazdów, dyrektywa ta, jeżeli zostanie przyjęta, stanowiłaby alternatywne rozwiązanie dające możliwość osiągnięcia pozytywnych rezul-

tatów pod względem wpływu na środowisko naturalne, uwarunkowania społeczne i gospodarcze.

1.9. Miasta takie jak Paryż, Montpellier, Frankfurt czy Helsinki, które zainwestowały w zakup floty ekologicznie czystych pojazdów (np. autobusów lub śmieciarek na gaz ziemny), uzyskały znaczące wyniki i chcą nabyć dalsze pojazdy celem rozbudowy obecnej floty.

1.10. Przyspieszenie interwencji, przy jednoczesnej dywersyfikacji działań i podejmowaniu ich na różnych szczeblach celem zmniejszenia ogólnego wpływu na środowisko naturalne (normy Euro dotyczące kontroli emisji pochodzących z pojazdów, działania mające na celu poprawę wydajności energetycznej oraz związane z bezpieczeństwem dostaw energii i dywersyfikacji ich źródeł) może jedynie przełożyć się na korzyści społeczne oraz postępy techniczne i gospodarcze.

1.11. EKES ma nadzieję, że dyrektywa będzie mogła zostać przyjęta w ciągu 2006 r., uzupełniając inne działania realizowane przez Wspólnotę oraz te, które obecnie się konkretyzują i są na etapie zatwierdzania.

2. Motywy i kontekst prawny

2.1 21 grudnia 2005 r. Komisja przedstawiła przedmiotowy wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych pojazdów w transporcie drogowym⁽¹⁾ (podstawa prawna art. 175 ust. 1 TWE; procedura współdecyzji).

2.2 Główne cele dyrektywy:

- ograniczenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z sektora transportowego,
- nadanie bodźca dla rozwoju rynku ekologicznie czystych pojazdów dla pojazdów ciężarowych o dużej ładowności i dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

2.3 Dyrektywa przewiduje, że organy publiczne podlegają obowiązkowi przyznawania w ramach rocznych zamówień na pojazdy ciężarowe (o masie przekraczającej 3,5 t) minimalnego kontyngentu pojazdów spełniających parametry normy dla „pojazdów bardziej przyjaznych dla środowiska” („EEV”). Ustalony minimalny kontyngent wynosi 25 % i dotyczy zamiany pojazdów ciężarowych celem umożliwienia stopniowego wprowadzania kryteriów ekologicznych do procedury zamówień i przygotowania organów publicznych i przemysłu do ewentualnego objęcia takim obowiązkiem innych kategorii pojazdów.

⁽¹⁾ COM (2005) 634 końcowy

2.4 W dłuższej perspektywie dyrektywa przyniesie ogólną poprawę parametrów ekologicznych całego parku pojazdów dzięki korzyściom skali, niższym kosztom oraz szerszemu rozpowszechnieniu technologii pojazdów bardziej przyjaznych dla środowiska.

3. Definicje i wyjaśnienia

3.1 Pojazdy ciężarowe w przedmiotowej dyrektywie oznaczają pojazdy o masie przekraczającej 3,5 t, takie jak autobusy oraz samochody użytkowe (jak np. śmieciarki).

3.2 Jako „ekologicznie czysty pojazd” rozumie się, zgodnie z europejską normą określającą parametry ekologiczne EEV (Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle) ⁽⁷⁾, „pojazd bardziej przyjazny dla środowiska”; norma ta określa rygorystyczne limity na emisje dwutlenku węgla oraz innych szkodliwych emisji — tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów, cząstek stałych i prekursorów ozonu:

Masa tlenku węgla CO (g/kWh)	Masa węglowodorów HC (g/kWh)	Masa tlenków azotu NOx (g/kWh)	Masa cząstek stałych PM (g/kWh)	Zadymienie spalin (m ⁻¹)
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 Państwa członkowskie zawsze zachęcano do wprowadzenia ulatwień podatkowych dla pojazdów, które charakteryzują niższe poziomy emisji spalin w porównaniu z obecnie obowiązującą normą Euro 4 ⁽⁸⁾ celem sprzyjania wprowadzaniu na rynek bardziej ekologicznych i wydajnych pojazdów.

3.4 Omawiana dyrektywa kierowana jest do podmiotów publicznych — władz państwowych, regionalnych i lokalnych, podmiotów prawa publicznego oraz podmiotów, którym organy publiczne udzieliły zamówienia na dostawę środków transportu.

3.5 Obowiązek przyznania minimalnego kontyngentu rocznych zamówień dla ekologicznie czystych pojazdów odnosi się zarówno do zakupu jak i leasingu pojazdów ciężarowych.

3.6 Promowanie korzystania z pojazdów EEV jest ponadto zgodne z niedawnym wnioskiem dotyczącym dyrektywy Komisji ⁽⁴⁾ w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi. W istocie byłyby one częściowo obliczane na podstawie poziomu emisji dwutlenku węgla przez te samochody celem zachęcania do zakupu bardziej ekologicznych i wydajnych energetycznie pojazdów: zasilanych zarówno biopaliwami, gazem ziemnym, skroplonym gazem naftowym (GPL), jak i napędzanych silnikami elektrycznymi lub hybrydowymi.

3.7 Zwiększenie wykorzystania biopaliw stanowi jeden z celów ostatnio przyjętego przez Komisję planu działania w sprawie biomasy ⁽⁵⁾, do realizacji którego zachęca się również w późniejszym komunikacie Komisji w sprawie biopaliw ⁽⁶⁾.

⁽⁷⁾ Dyrektywa nr 2005/55/WE, art. 1 lit.c) oraz załącznik I pkt 6.2.1

⁽⁸⁾ Dyrektywa nr 1998/69/WE

⁽⁴⁾ COM (2005) 261 końcowy z dn. 5.7.2005

⁽⁵⁾ COM (2005) 628 końcowy z 7.12.2005

⁽⁶⁾ COM (2006) 34 końcowy z 7.2.2006

3.8 Omawiany wniosek wpisuje się zatem w szeroki kontekst działań podejmowanych celem uporania się z ciągle zwiększającym się poziomem emisji gazów cieplarnianych, poprzez które realizuje się priorytety wspólnotowe związane ze zmianami klimatycznymi, coraz bardziej powszechnym zjawiskiem zanieczyszczenia środowiska lokalnego przez emisje spalin samochodowych szkodliwych dla zdrowia publicznego, jak również związane z wydajnością energetyczną paliw, która nadal warunkuje silną zależność Europy od ropy naftowej.

3.9 Zielona księga w sprawie zaopatrzenia w energię ⁽⁷⁾ analizuje kwestie związane ze wzrostem sektora transportowego, wysokimi poziomami zużycia energii, jak również emisjami dwutlenku węgla i uzależnienia od ropy naftowej celem określania działań mogących wpłynąć na popyt na alternatywne technologie i paliwa i przyczynić się do produkcji „ekologicznie czystych” pojazdów. Są to zagadnienia, którymi zajmuje się również biała księga ⁽⁸⁾ w sprawie europejskiej polityki transportowej do 2010 r.

3.10 Komunikat w sprawie paliw alternatywnych w transporcie drogowym ⁽⁹⁾ oraz późniejsza dyrektywa w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw ⁽¹⁰⁾, traktują dywersyfikację źródeł energii jako skuteczny system zmniejszenia zależności od ropy naftowej, emisji dwutlenku węgla oraz poziomu zanieczyszczeń lokalnych.

3.11 Komunikat w sprawie przeglądu Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE ⁽¹¹⁾ zajmuje się aspektami związanymi ze zmianami klimatycznymi. W strategii tej zawarta jest wyraźna propozycja rozwoju rynku ekologicznie czystszych pojazdów w ramach programu zarządzania ruchem drogowym na obszarach miejskich, w którym przewiduje się promocję eko-innowacji i jednoznacznie zaleca się wprowadzanie ekologicznie czystszych autobusów.

3.12 Zielona księga ⁽¹²⁾ w sprawie racjonalizacji zużycia energii proponuje konkretne działania, między innymi wykorzystanie zamówień publicznych celem rozwoju rynku czystszych i bardziej energooszczędnych pojazdów w porównaniu z pojazdami konwencjonalnymi.

3.13 Produkcja i wykorzystanie pojazdów w większym stopniu zgodnych z normami poziomów zanieczyszczeń atmosferycznych stanowią podstawowy czynnik działań, dzięki którym próbuje się zrealizować cele określone przez europejskie regulacje w tym zakresie ⁽¹³⁾.

3.14 W związku ze strategią tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza ⁽¹⁴⁾, w ramach której Komisja proponuje ujednoczenie dyrektyw obowiązujących w tym przedmiocie, podkreśla się ponownie konieczność zalecenia władzom publicznym stosowania wymogu minimalnych rocznych kontyngentów dla nowych, czystszych pojazdów o niskim poziomie zużycia energii.

⁽⁷⁾ COM (2000) 769

⁽⁸⁾ COM (2001) 370

⁽⁹⁾ COM(2001) 547 przewiduje zastąpienie 20 % tradycyjnych paliw alternatywnymi do roku 2020.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa nr 2003/30/WE

⁽¹¹⁾ COM (2005) 37

⁽¹²⁾ COM (2005) 265

⁽¹³⁾ Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza oraz dyrektywy pokrewne: Dyrektywa Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu; Dyrektywa 2000/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. dotycząca wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu; Dyrektywa 2002/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2002 r. odnosząca się do ozonu w otaczającym powietrzu.

⁽¹⁴⁾ COM (2005) 446 końcowy

3.15 Parlament Europejski ustosunkował się przychylnie do wspólnotowego planu działania mającego na celu zwiększenie wydajności energetycznej sektora transportowego. Szczególnie podkreśla znaczenie wdrożenia programów dotyczących zamówień publicznych dążących do obniżenia kosztów urządzeń energooszczędnych i zapewnienia im konkurencyjności w stosunku do technologii konwencjonalnych ⁽¹⁵⁾.

3.16 Rada Europejska ze swej strony dała impuls działaniom mającym na celu włączenie do polityki transportowej zarządzania ochroną środowiska naturalnego i rozwoju zrównoważonego ⁽¹⁶⁾.

4. Uwagi ogólne

4.1 Przyjęcie omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy wiązałoby się z wdrożeniem szeregu obowiązkowych środków w odniesieniu do zamówień publicznych, które miałyby na celu zwiększenie popytu rynku na ekologicznie czyste pojazdy. Jednocześnie proponowana dyrektywa promuje wprowadzanie czystych i energooszczędnych pojazdów przy zastosowaniu neutralnego podejścia z technologicznego punktu widzenia, zgodnie z zaleceniami państw członkowskich ⁽¹⁷⁾.

4.2 Obowiązek dotyczący zamówień na samochody ciężarowe przekraczające 3,5 t, w porównaniu z umowami dobrowolnymi i innymi uregulowaniami, jest pożyteczny z punktu widzenia analizy kosztów i korzyści, zarówno w odniesieniu do aspektów gospodarczych konkurencyjności przemysłu europejskiego jak i przede wszystkim do wpływu na środowisko naturalne.

4.3 Określenie wielkości kontyngentu, który należy uwzględnić w zamówieniach na poziomie 25 % oznacza odniesienie się do 10 % całego rynku, a zatem procentowo jest to wartość, która pozwoli wpłynąć na rynek czystych pojazdów oraz wspomóc osiągnięcie korzyści skali, przy zachowaniu akceptowalnego poziomu kosztów inwestycyjnych.

4.4 Według obliczeń liczba pojazdów, których dotyczyłaby przedmiotowa dyrektywa wynosi ok. 52 000, z czego 17 000 stanowią autobusy a 35 000 samochody dostawcze. Wprowadzenie 25 % czystych ekologicznie pojazdów równałoby się zatem 13 000 EEV rocznie. Wybór konkretnego sektora objętego zamianą na czystsze pojazdy (autobusy, śmieciarki itp.) pozostawiono organom publicznym, które posiadają maksymalną swobodę określenia liczby pojazdów do wymiany.

4.5 Obowiązek w zakresie zamówień, mający na celu systematyczne wprowadzanie pojazdów ekologicznie czystych byłby korzystny dla rozwoju przemysłu samochodowego i zapewniłby trwały wzrost rynku pojazdów ciężarowych w Europie, zwiększając jednocześnie poziom konkurencji i konkurencyjności.

4.6 Paryż, Montpellier oraz Frankfurt, jak również inne miasta już teraz posiadają floty ekologicznie czystych pojazdów, które zamierzają powiększyć, biorąc pod uwagę pozytywne rezultaty uzyskane w aspekcie ochrony środowiska i społeczno-gospodarczym.

4.7 Obligatoryjne zapewnienie pewnej wielkości procentowej pojazdów EEV we flocie pojazdów ciężarowych stanowi dla organów administracji publicznej instrument służący wykonaniu obowiązków nałożonych przez dyrektywy wspólnotowe w sprawie jakości powietrza.

4.8 Wnioskowana w dyrektywie wielkość procentowa pojazdów ekologicznie czystych, którą należy wprowadzić, umożliwiłaby szybkie uzyskanie pierwszych rezultatów pod względem poprawy jakości powietrza ⁽¹⁸⁾, uwzględniając fakt, że pojazdy EEV spełniają normy, dzięki którym drastycznie ograniczane są emisje HC, NOx i PM.

4.9 Wykorzystanie pojazdów EEV przyczynia się ponadto do zmniejszenia zużycia paliw oraz stanowi bodziec do prowadzenia badań celem uzyskania coraz to bardziej znaczących rezultatów dla środowiska naturalnego. Promowanie wykorzystania paliw alternatywnych z jednej strony, z drugiej zaś prace nad technologiami przetwarzania emisji dają silny impuls dla wzrostu przemysłu samochodowego.

4.10 Biorąc pod uwagę fakt, że średni okres użytkowania pojazdów ciężarowych, które są przedmiotem wnioskowanej dyrektywy, wynosi średnio 15 lat, oraz przy założeniu wejścia w życie jej przepisów w 2006 r., organy publiczne miałyby czas do 2030 r., aby zamortyzować swoje inwestycje, osiągnąć postępy pod względem technologicznym oraz ulepszyć normy dotyczące wydajności.

4.11 Szybkie i zdecydowane działania na rzecz na promocji czystych pojazdów przyniosłyby także korzyści społeczne. Znacząca poprawa jakości powietrza w centrach miejskich wpływa na zmniejszenie przypadków chorób dróg oddechowych lub polepszenie stanu zdrowia osób dotkniętych takimi dolegliwościami, a w konsekwencji — na ogólnie lepszy stan zdrowia publicznego.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ A5-0054/2001

⁽¹⁶⁾ Rada Europejska na szczycie w Helsinkach w 1999 r. i Goeteborgu w 2001 r.

⁽¹⁷⁾ Zgodnie z priorytetami ustalonymi przez Radę Europejską zebrałą w dn. 22-23 marca 2005 r., w związku ze strategią lizbońską.

⁽¹⁸⁾ Montpellier wprowadziło pierwsze „czyste” autobusy napędzane gazem ziemnym w 1999 r. Po upływie 30 miesięcy emisje NOx zmniejszyły się o 50 %, PM zniknęły prawie całkowicie, natomiast poziom hałasu obniżył się o 5-8 decybeli (dane ADEME, Agence de l'environnement et de la maitrise de l'energie. Délégation Régionale Languedoc-Roussillon).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju — platforma działania”

COM(2005) 658 końcowy

(2006/C 195/08)

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

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE, współsprawozdawcą — Olivier DERRUINE.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Komitet wielokrotnie wskazywał na dużą wagę rozwoju zrównoważonego dla przyszłości Europy i rozwoju świata, z zadowoleniem przyjmuje zatem propozycję „platformy działań”, w której Komisja zajęła się tym tematem.

1.2 Przedłożony przez Komisję komunikat jest jednym z pięciu dokumentów opublikowanych tylko w 2005 r. w dziedzinie „zrównoważonego rozwoju”. Choć EKES stale wymaga, by podejmowane konkretne kroki miały istotne znaczenie, to jednak odnosi się krytycznie do wielkiej liczby różnych dokumentów, która praktycznie uniemożliwia zachowanie orientacji przeciętnemu obywatelowi zainteresowanemu polityką.

1.3 Niejasne są związki między strategią lizbońską a strategią zrównoważonego rozwoju. Aby zostały one dobrze zrozumiane przez obywateli, należy koniecznie podjąć wysiłki mające na celu pedagogizację i uspołnienie informacji. Narzędzie analizy oddziaływania wymaga reformy, tak aby na równych prawach z gospodarczym uwzględnić wymiary społeczny i ekologiczny. Badania i innowacje, opiewane w strategii lizbońskiej, powinny wyraźnie wspierać rozwój zrównoważony.

1.4 Komitet nie może uznać przedstawionej w komunikacie „platformy działań” za nową, poprawioną strategię. Wprawdzie zawiera on słuszną analizę aktualnej sytuacji, jak też stwierdzenie, że „tak dalej być nie może”, jednak praktycznie nie wychodzi się poza tę analizę. Nie mówi się, lub też mówi się za mało o tym, jak powinna wyglądać przyszłość.

1.5 Za pomocą przedmiotowego dokumentu Komisja nie wypełnia ani zaleceń Komitetu z kwietnia 2004 r., ani swojej własnej obietnicy z czerwca 2005 r. Komisja nie określa żadnych konkretnych celów, które należy osiągnąć w ramach strategii zrównoważonego rozwoju.

1.6 Zwykle strategia określa sposób osiągnięcia celów. Jeżeli nie zostaną określone cele, nie będzie możliwe określenie

narzędzi. Stanowi to decydującą wadę komunikatu. Jeżeli nie określa się celu, do którego się dąży, nie można również określić metod, jakimi ma być osiągnięty.

1.7 Określone w dokumencie działania kluczowe są mgliste i w najwyższym stopniu niekonkretne. Część z nich to dawno określone zadania lub obietnice, które są znane od ponad 30 lat i jeszcze nie zostały zrealizowane. Jednakże nie podejmuje się dyskusji na temat przyczyn, dla których zadania określone tak dawno temu nie zostały jeszcze zrealizowane, ani też czy są one wciąż aktualne i — przede wszystkim — wystarczające.

1.8 W odniesieniu do szczególnie ważnych zapowiedzi Komisja nie podejmuje wiążących zobowiązań. Z zadowoleniem należy przyjąć zapowiedziane przez Komisję wykorzystanie handlu międzynarodowego jako instrumentu zrównoważonego rozwoju, jednakże należałoby oczekiwać, że „platforma działań” będzie zawierała również odpowiedzi, w jaki sposób chce się ten cel osiągnąć.

1.9 Komisja powinna wyjaśnić rolę poszczególnych podmiotów, odpowiadając na pytanie: „Kto ma odpowiadać za co?”, zależnie od kompetencji instytucji UE, państw członkowskich, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron.

1.10 Komitet ze swej strony stwierdza, iż zamierza wnieść własny wkład w debatę poprzez stopniowe opracowanie bazy danych umożliwiającej rozpowszechnianie najlepszych praktyk, określając przeszkody napotymane przez podmioty w terenie itd., tak aby wzbogacić rzeczową wiedzę, na której będą mogły się oprzeć Komisja i zainteresowane strony.

1.11 Komunikat pozostawia zatem więcej pytań, niż daje odpowiedzi, a nawet zawiera nowe kwestie, na których rozstrzygnięcie społeczeństwo jak dotąd nadaremnie czeka.

1.12 Komitet wyraża z tego powodu głębokie ubolewanie. Omawiany komunikat w rzeczywistości nie stanowi postępu w zakresie polityki zrównoważonego rozwoju; tymczasem dowodzi raczej, że wszystko zdaje się trwać w marazmie.

2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 W dniu 13 grudnia 2005 r., a zatem bezpośrednio przed odbywającym się w Brukseli szczytem finansowym Rady Europejskiej, Komisja przedłożyła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu komunikat „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju — platforma działań”⁽¹⁾, o którym traktuje niniejsza opinia.

2.2 Będącą przedmiotem przeglądu strategię zrównoważonego rozwoju UE przyjęto na letnim szczycie w Göteborgu w 2001 r. Komitet wielokrotnie wyrażał swoje zdanie zarówno w sprawie samej strategii, jak i przed jej opracowaniem, ostatnio m.in. w ramach swoich opinii rozpoznawczych w sprawie oceny strategii zrównoważonego rozwoju UE w kwietniu 2004 r.⁽²⁾ oraz w sprawie roli rozwoju zrównoważonego w ramach przyszłych perspektyw finansowych w maju 2005 r.⁽³⁾ Ponadto wspólnie z Komisją zorganizował w kwietniu 2005 r. forum zainteresowanych stron, które zwróciło powszechną uwagę i zostało ocenione jako bardzo konstruktywne, oraz w ramach przygotowania niniejszej opinii przeprowadził przesłuchanie publiczne, którego rezultaty zostały tu oczywiście uwzględnione.

2.3 Komisja już za czasów przewodnictwa Romano Prodiego zapowiedziała zmianę i przyjęcie strategii zrównoważonego rozwoju, co jednakże nie zostało zrealizowane. Przy opracowywaniu dokumentu lub dokumentów dochodziło raczej za każdym razem do znacznych opóźnień. Może to wskazywać na trudności, jakie ma Komisja, ale również Rada, z kontynuacją prac nad strategią zrównoważonego rozwoju.

2.4 Następnie w lutym 2005 r. Komisja pod kierownictwem José Manuela Barrosa nie przedstawiła zmienionej strategii, a jedynie komunikat „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju UE na rok 2005: wstępne podsumowanie i przyszłe kierunki realizacji”⁽⁴⁾. Komisja wskazywała w nim m.in. na „pogorszenie niezrównoważonych tendencji”, jak również na to, że postęp w zakresie włączania zagadnień ochrony środowiska do sektorowych dziedzin polityki „był do tej pory dość ograniczony”, „ubóstwo i wykluczenie społeczne stanowią coraz większy problem” i że „w świecie rosnących współzależności „nie możemy nadal produkować i konsumować w takim stopniu jak obecnie”.

2.5 Oceniany w niniejszej opinii komunikat należy ujmować w tym kontekście. Komitet może wprawdzie uznać go za kolejny krok na drodze do zmiany strategii zrównoważonego rozwoju, jednakże nie za efekt końcowy już przeprowadzonej zmiany. Zgodnie z najnowszymi, choć raczej nieoficjalnymi informacjami, Rada planuje przyjęcie przeglądu opracowanej w 2001 r. strategii zrównoważonego rozwoju na swoim posiedzeniu w czerwcu 2006 roku, a jej wnioski mają stanowić wspólną europejską strategię zrównoważonego rozwoju do 2009 r. W związku z tym Komitet stwierdza, że Komisja nie wypełniła swojego zobowiązania z 2001 r., iż z początkiem każdej swojej kadencji będzie przedkładać przegląd strategii.

⁽¹⁾ COM(2005) 658 końcowy.

⁽²⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004 r., str. 22 (brak urzędowej wersji polskiej).

⁽³⁾ Dz.U. C 267 z 27.10.2005 r., str. 22.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 końcowy z 9.2.2005 r.

Raczej można powiedzieć, że do dyspozycji jest pięć dokumentów z 2005 r.⁽⁵⁾, które mogą być traktowane jako rozważania i materiał pomocniczy do dokonania przeglądu, ale zdecydowanie nie jako zmieniona nowa strategia na kolejne 4 lata, uwzględniająca aktualne trendy, które wciąż wykazują niebezpieczną tendencję rozwojową.

2.6 Komitet wyraża zdumienie, że w odniesieniu do swojej ostatniej opinii rozpoznawczej w sprawie oceny strategii zrównoważonego rozwoju UE⁽⁶⁾ nie otrzymał żadnych szczegółowych uwag od Komisji, mimo że zobowiązała się ona do ich przedłożenia. Wiele kwestii poruszonych w niej przez Komitet, odnoszących się do podstawowych problemów, do dziś oczekuje odpowiedzi, co znajduje swój wyraz i potwierdzenie w braku celów, pomysłów i orientacji, charakteryzującym przedłożoną obecnie „platformę działania”.

2.7 Ponadto, podobnie jak to już uczynił w 2004 r., Komitet wyraża ubolewanie z powodu braku jednoznacznych wskazań co do sposobu, w jaki zamierza się ustalić granice i relacje między dwiema głównymi strategiami wyznaczającymi kierunek działaniom UE: strategią zrównoważonego rozwoju oraz strategią lizbońską, zgodnie z art. 2 traktatu o Unii Europejskiej⁽⁷⁾. Z analizy krajowych programów reform dotyczących strategii lizbońskiej wynika, że rozwój zrównoważony nie został uznany przez państwa członkowskie za priorytet. Trzeba stwierdzić, że istnieje tu rozdźwięk z konkluzjami Rady Europejskiej z marca 2005 r., określającymi strategię zrównoważonego rozwoju jako nadrzędną strategię UE.

2.8 W niniejszej opinii Komitet sprawdzi, czy jego uwagi, pytania i zalecenia, wyrażone w wyżej wspomnianych opiniach z kwietnia 2004 r. i maja 2005 r., zostały uwzględnione i zrealizowane.

2.9 Ponadto zbadane zostanie również, czy Komisja spełniła złożone przez siebie zapowiedzi.

⁽⁵⁾ 1) COM(2005) 658 końcowy – komunikat w sprawie „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju – platforma działania” (13.12.2005 r.) (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0658de01.pdf)

2) EUROSTAT report: Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005 (13.12.2005) (Raport Eurostatu z 13.12.2005 r.: Mierzenie postępów na drodze do bardziej zrównoważonej Europy – wskaźniki zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej – dane za lata 1990-2005 – tłum. robocze)

3) Presidency conclusions of the European Council on Guiding Principles for Sustainable Development (16.-17.06.2005) (Końcowe wnioski prezydencji Rady Europejskiej w sprawie wytycznych dotyczących zrównoważonego rozwoju (16.-17.06.2005 r.) – tłum. robocze) (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85350.pdf)

4) COM(2005) 37 końcowy – Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju UE na rok 2005: wstępne podsumowanie i przyszłe kierunki realizacji (9.02.2005 r.) (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0037de01.pdf)

5) Annex Staff Working Paper SEC (2005) 225 – progress report (Załącznik / dokument roboczy służb Komisji SEC (2005) 225 – sprawozdanie z postępów)

⁽⁶⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004 r., str. 22 (brak urzędowej wersji polskiej).

⁽⁷⁾ Dz.U. C 325 z 24.12.2002 r., str. 5 (brak urzędowej wersji polskiej).

3. Uwagi ogólne

3.1 Podobnie jak w wielu wcześniejszych dokumentach, w ocenianym tu komunikacie Komisja opisuje najpierw sytuację ogólną. Dwa cytaty z trzeciego akapitu komunikatu w konkretny i jednoznaczny sposób obrazują tę sytuację: „Europa z powodzeniem zaczęła stosować wspomniane zasady zrównoważonego rozwoju. [...] Konieczne jest jednak zintensyfikowanie wysiłków”.

3.2 Komitet może potwierdzić tę opinię i podziela wnioski ogólnej analizy: w wielu dziedzinach podjęto liczne wzorcowe inicjatywy, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym, a nawet przez przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe lub osoby prywatne. Jednakże nie są one wystarczające, by móc mówić o zmianie trendu.

3.3 Konkretnie przykłady skutecznych działań można znaleźć na poziomie krajowym (np. pozytywne skutki dla zatrudnienia i środowiska naturalnego niemieckiego programu dotyczącego termomodernizacji budynków i zastosowania odnawialnych źródeł energii), sektorowym (np. rezygnacja ze szkodliwych dla klimatu fluorochlorowęglowodorów w klimatyzatorach samochodowych czy plan działań na rzecz technologii ekologicznych) oraz na poziomie samych przedsiębiorstw (np. British Petroleum, które w 1998 r. zobowiązało się do zmniejszenia do 2010 r. emisji gazów cieplarnianych o 10 % w porównaniu z 1990 r. i dzięki efektywności energetycznej osiągnęło ten cel już w 2003 r.; patrz również pismo, podpisane przez wielkie przedsiębiorstwa angielskie i multinationale, wspierające premiera Wielkiej Brytanii w przeciwdziałaniu zmianom klimatu⁽⁹⁾).

3.4 Przykłady te dowodzą, że zrównoważone procesy produkcyjne i konsumpcyjne są nie tylko technicznie możliwe, ale również ekonomicznie wykonalne, jak też przyczyniają się do utrzymania lub tworzenia miejsc pracy. Należy o tym informować dobitniej niż dotychczas.

3.5 Zrównoważony rozwój jest inną, nową, zintegrowaną koncepcją rozwoju społecznego: gospodarcze, społeczne i ekologiczne wymiary zrównoważonego rozwoju wzajemnie się wspierają i przyczyniają do zachowania „wartości europejskich”. Rozwój zrównoważony wspiera zatem dobrobyt społeczeństwa. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje wspólne starania Komisji i Eurostatu, zmierzające do opracowania „wskaźnika dobrobytu”, który z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju jest bardziej miarodajny niż PKB. Mógłby nim być „ujemny wpływ na środowisko”, o którym informuje m.in. Europejska Agencja Środowiska. Taki wskaźnik powinien uwzględniać ekologiczne koszty zewnętrzne, ale również określone koszty społeczne.

3.6 Celem zrównoważonego rozwoju nie jest wyrównywanie deficytów, które pojawiają się w toku rozwoju jednego sektora, poprzez działania w innych sektorach. Tak polityka funkcjonowała w przeszłości. W czerwcu 2005 r. Rada Europejska potwierdziła tę interpretację koncepcji rozwoju, a liczne

dokumenty Komisji Europejskiej ukazują, że podejście takie jest skuteczne⁽⁹⁾.

3.7 Jednakże najpierw niezbędne jest przeprowadzenie wśród polityków i społeczeństwa szerokiej dyskusji na temat wartości, które posiadamy w przeciwieństwie do innych regionów świata i których musimy bronić, jak też na temat celów, jakie chcemy w Europie osiągnąć poprzez rozwój zrównoważony. Co więcej, i tak wydaje się ona spóźniona. Dopiero po uzyskaniu pewności co do tego, jakie cele należy osiągnąć i jakie (europejskie) wartości zachować, można rozpocząć dyskusję dotyczącą metod ich osiągnięcia (czyli strategii). Jednakże Komitet wątpi, aby dyskusja, która dotychczas miała miejsce, była wystarczająca. Powtarza swoje stwierdzenie sprzed 2 lat, że samo pojęcie „rozwoju zrównoważonego” jest zupełnie nieznanne większości obywateli; ci z kolei, którzy już coś o nim słyszeli, często nie wiedzą, jakie jest jego znaczenie. To bardzo niedobre warunki wstępne dla działań politycznych (podobnie rzecz się ma w przypadku strategii lizbońskiej!).

3.8 Komitet jest przy tym w pełni świadomy, że owa debata nad wartościami i celami w dominującym kontekście globalnego rynku bynajmniej nie jest prosta. Pionierska rola Europy w zachowywaniu podstaw życia może bowiem przykładowo prowadzić do sytuacji, w której europejskie przedsiębiorstwa nie będą przenosić zrównoważonej produkcji w inne regiony świata (co w globalnej perspektywie nie jest żadną korzyścią) i która może mieć negatywny wpływ na ich konkurencyjność. Jednakże właśnie dlatego, że wiele problemów już daje się przewidzieć, powinno dojść do zataczającej szerokie kręgi dyskusji, o której Komitet wielokrotnie wspominał.

Koncentracja na kluczowych zagadnieniach

3.9 W swoim komunikacie Komisja skupia uwagę na sześciu tak zwanych „kluczowych zagadnieniach”, mianowicie na:

- zmianach klimatu i czystej energii,
- zdrowiu,
- wykluczeniu społecznym, demografii i migracjach,
- zarządzaniu zasobami naturalnymi,
- zrównoważonym transporcie oraz
- wyzwaniach globalnych w zakresie ubóstwa i rozwoju.

⁽⁹⁾ Spośród nich należy w szczególności wymienić:

„The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis” (Wpływ polityki ekologicznej na europejskie przedsiębiorstwa i ich konkurencyjność: ramy dla przyszłych analiz), SEC(2004) 769 (brak urzędowej wersji polskiej),

„Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies” (Dokument roboczy służb Komisji w sprawie powiązań między dziedzinami polityki dotyczącymi zatrudnienia a tymi dotyczącymi środowiska), SEC(2005) 1530 (brak urzędowej wersji polskiej),

„Beschäftigung, Produktivität und ihr Beitrag zum Wirtschaftswachstum”, (Zatrudnienie, wydajność i ich wkład we wzrost gospodarczy), SEC(2004) 690 (brak urzędowej wersji polskiej).

⁽⁸⁾ http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf.

3.10 Jak Komitet już wielokrotnie podkreślał w poprzednich opiniach, niezbędne jest odpowiednie skupienie uwagi na omawianych kwestiach, należy jednak zastanowić się nad szerszym uwzględnieniem w rozważaniach przynajmniej tych dziedzin, w których UE ponosi pełną odpowiedzialność, również finansową, np. polityki rolnej i regionalnej. Uwagę zwraca brak praktycznie jakichkolwiek odniesień do tych dziedzin w komunikacie; jednakże w załączniku 2. znajduje się link internetowy np. do rozporządzenia Komisji w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) (COM(2005) 304), bez podawania bliższych informacji na temat treści dotyczących celów i działań związanych ze zrównoważonym rozwojem.

3.10.1 We wstępie do komunikatu, w ramach opisu wysiłków podjętych dotychczas przez UE, wzmiankuje się na przykład o reformie polityki rolnej i rybołówstwa oraz podkreśla, że „intensyfikacja polityki rozwoju obszarów wiejskich” jest wyrazem zobowiązania do zintegrowanego kształtowania polityki. Takie stanowisko jest dla Komitetu całkowicie niezrozumiałe, ponieważ w ogóle nie może być mowy o „intensyfikacji”. W najbliższym okresie finansowania 2007-2013 środki finansowe na rozwój obszarów wiejskich będą — wbrew politycznym obietnicom Komisji i zaleceniom EKES-u⁽¹⁰⁾ — częściowo zdecydowanie niższe w ramach aktualnej realizacji budżetu i zgodnie z zaplanowanym przez Komisję podejściem⁽¹¹⁾.

3.10.2 W odniesieniu do polityki rybołówstwa Komitet zwraca jedynie uwagę, że jak dotąd nie udało się nawet zapewnić dotrzymania uzgodnionych kontyngentów połowowych, co powoduje dalsze przełowienie mórz. W takiej sytuacji zwykle wyliczenie szeregu stron internetowych, zawierających informacje w sprawie wcześniejszych polityk, planowanych ewentualnych komunikatów lub zielonych ksiąg Komisji, wydaje się niewystarczające dla realizacji założonego celu „operacyjnego”, jakim jest „osiągnięcie maksymalnego zrównoważonego odłowu do 2015 r.”⁽¹²⁾.

Brak jasnych celów

3.11 W swoim komunikacie z lutego 2005 r. (COM(2005) 37 końcowy) Komisja dokonała ważnej i, zdaniem Komitetu, słusznej analizy sytuacji i trendów, które wciąż nie są zrównoważone, a w części II („Odpowiedź na wyzwania”) zapowiedziała działania, do których wcześniej wzywał również Komitet. W komunikacie podkreślono, że „wzrost gospodarczy, integracja społeczna i ochrona środowiska (powinny iść) ze sobą w parze zarówno w Europie, jak i innych częściach świata”, chciano „umieścić zrównoważony rozwój w centrum procesu tworzenia polityki UE” oraz zapisano „potrzebę sformułowania bardziej przejrzystych celów, zadań i terminów ich realizacji jako sposobu skupienia się na

⁽¹⁰⁾ Patrz opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.U. C 234 z 22.9.2005 r., str. 32 oraz opinia rozpoznawcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli rozwoju zrównoważonego w ramach przyszłych perspektyw finansowych, Dz.U. C 267 z 27.10.2005 r., str. 22.

⁽¹¹⁾ Patrz również przemówienie komisarz Fischer-Boel wygłoszone 12 stycznia 2006 r. podczas międzynarodowych obchodów Zielonego Tygodnia.

⁽¹²⁾ COM(2005) 658, załącznik 2., str. 28.

działaniu w obszarach priorytetowych i umożliwienia zmierzenia postępu prac. Chociaż tendencje stanowią problemy długoterminowe wymagające długoterminowych rozwiązań, jedynym sposobem zapewnienia, że społeczeństwo zmierza w odpowiednim kierunku jest ustalenie wyraźnych celów pośrednich i pomiar postępów. Dlatego też ustalenie celów długoterminowych nie może oznaczać odłożenia działania na później”.

3.12 W swojej opinii z kwietnia 2004 r. Komitet również wyrażał się krytycznie o braku w strategii zrównoważonego rozwoju konkretnych, a zatem możliwych do zweryfikowania w przyszłości celów. Zwrócił on jednocześnie uwagę, że w przeszłości problem ten nie istniał; konkretne cele były zawarte jeszcze w komunikacie Komisji, na podstawie którego opracowano strategię zrównoważonego rozwoju⁽¹³⁾.

3.12.1 Już wtedy Komitet zwracał uwagę, że bez odpowiednich celów i określenia celów pośrednich, strategii będzie brakować ukierunkowania. EKES zastanawiał się również, czym właściwie jest „strategia”, i zauważył: „Strategią nazywamy dokładny plan osiągnięcia określonego celu, w którym od samego początku należy uwzględnić czynniki mogące mieć wpływ na przebieg i rezultat działania. Z tego względu przyszła unijna strategia zrównoważonego rozwoju powinna:

- określać konkretne cele,
- opisywać poszczególne instrumenty służące osiągnięciu celu lub celów, dla każdego z nich uwzględniając również dokładne określenie poszczególnych zakresów odpowiedzialności, kompetencji i wpływu,
- w razie konieczności dzielić cele długoterminowe na cele pośrednie, których realizacja lub osiąganie może być regularnie monitorowane z wykorzystaniem zrozumiałych wskaźników,
- poświęcać dużo miejsca tym czynnikom, które mogą wywoływać trudności z osiągnięciem celów oraz
- zapewniać, że wszystkie dziedziny polityki będą stale podlegały analizie i ocenie na podstawie kryteriów zrównoważonego rozwoju”⁽¹⁴⁾.

3.13 Największą wadą komunikatu Komisji i określonej w nim „platformy działań” jest ponownie brak rzeczywistych, jasnych celów, jak również brak wskaźników i metod ich osiągnięcia, chociaż Komisja sama uznała je za niezbędne. W samym dokumencie znajdują się jedynie w najwyższym stopniu mgliste „kluczowe działania”, a w załączniku 2. wymienione są liczne „cele operacyjne”, jak również „przykłady obecnych i przyszłych kluczowych działań”, które wydają się dobrane arbitralnie, są mało przekonujące lub w najlepszym razie powinny zostać „zbadane” lub „uwzględnione w przyszłości”.

⁽¹³⁾ Część celów, które planowano osiągnąć, była bardzo zaawansowana, np. mówiono o konieczności redukcji emisji CO₂ o 70 % w perspektywie długofalowej, COM(2003) 745 końcowy/2 (brak urzędowej wersji polskiej).

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004 r., str. 22, punkt 2.2.7 (brak urzędowej wersji polskiej).

3.14 Nie mówi się także, kto ostatecznie powinien ponosić odpowiedzialność za dane działania oraz jak należy połączyć z sobą różne płaszczyzny polityczne, tak aby z faktu istnienia różnych zakresów kompetencji osiągnięto jak najlepsze efekty synergii.

Brak dyskusji w sprawie instrumentów

3.15 Komitet z dużym zainteresowaniem zapoznał się z rozdziałem 3.2 oraz stanowiskiem w sprawie najbardziej skutecznego **połączenia instrumentów**. Całkowicie słuszne jest stwierdzenie, że „rządy oraz inne organy publiczne mają szeroki zakres narzędzi, poprzez które mogą zachęcać do zmian w zakresie regulowania, podatków, zamówień, dotowania, inwestowania, wydawania i przekazywania informacji. Wyzwaniem jest osiągnięcie właściwego połączenia [...]. Być może najskuteczniejszą metodą promowania zmian jest zapewnienie, że rynki będą wysyłać właściwe sygnały (np. ustalenie cen na właściwym poziomie), dając w ten sposób zachętę do zmiany zachowań i właściwego kształtowania rynku. Można tego dokonać poprzez upewnienie się, że wszyscy, producenci i konsumenci, zdają sobie sprawę z pełnych kosztów i konsekwencji swoich decyzji przy ich podejmowaniu. Oznacza to na przykład włączenie kosztu nałożonego na inne podmioty w społeczeństwie przez podmioty zanieczyszczające do ceny produktu [...]”.

3.16 Komitet może jedynie wyrazić swoje poparcie dla tego podejścia. Jest ono zgodne z wieloma opiniami, które przyjął w ostatnich latach⁽¹⁵⁾. Jednakże EKES głęboko ubolewa, że dokument przestaje na analizie i nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, w jaki sposób planuje się internalizację tych kosztów zewnętrznych.

3.17 Już w swoim sprawozdaniu z kwietnia 2004 r. Komitet wzywał Komisję do aktywnego działania w tym zakresie oraz do nawiązania i wspierania dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami, ponieważ nie tylko są one żywotnie zainteresowane, lecz wręcz przysługuje im prawo dowiedzenia się, w jaki sposób (i do kiedy) planuje się dokonanie internalizacji kosztów zewnętrznych. Już wówczas Komitet wzywał do wyjaśnienia, jaki będzie skutek internalizacji kosztów dla ogólnej konkurencyjności gospodarki oraz np. dla sektora transportu. Komisja sama stwierdziła, że „mniej niż połowa zewnętrznych kosztów ekologicznych znajduje odbicie w cenie”, co oznaczało, że „wspiera się popyt niezrównoważony”⁽¹⁶⁾.

3.18 Komitet zastanawia się, gdzie i kiedy Komisja planuje ostatecznie przeprowadzenie tej debaty, ponieważ jego zdaniem strategia zrównoważonego rozwoju stanowi dla niej idealną okazję. EKES wyraża ubolewanie, że tymczasem wciąż trzeba czekać na obiecany od 2 lat komunikat w sprawie zastosowania instrumentów rynkowych na rzecz polityki ekologicznej na rynku wewnętrznym (ang. communication on the use of market-based instruments for environmental policy in the internal market).

⁽¹⁵⁾ Patrz: opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie odnawialnych źródeł energii, przyjęta 15 grudnia 2005 r., punkt 1.3, Dz.U. C 65 z 17.3.2005 r., str.105.

⁽¹⁶⁾ SEC(1999) 1942 z 24.11.1999 r., str. 14 (brak urzędowej wersji polskiej).

3.19 Komitet żałuje również, że wypowiedź Komisji ma charakter względnie niewiążący: „Państwa członkowskie wraz z Komisją powinny wymieniać się doświadczeniami i najlepszymi praktykami na temat przeniesienia opodatkowania w sposób neutralny z punktu widzenia dochodów z pracy na konsumpcję i/lub zanieczyszczanie, w celu dokonania wkładu w unijne cele zwiększenia zatrudnienia i ochrony środowiska naturalnego”. Komitet wzywa Komisję do przyjęcia aktywnej postawy w tym zakresie i możliwie niezwłocznego podjęcia odpowiednich badań, a następnie przedstawienia stosownych wyników wraz z oceną i oszacowaniem skutków w formie komunikatu adresowanego do instytucji europejskich.

3.20 Po rezygnacji z tradycyjnej zalety UE, jaką było określanie konkretnych celów i terminów, rezygnacja z dyskusji w sprawie możliwych instrumentów i ich skutków jest kolejną dużą wadą komunikatu. Oznacza to oczywiście omijanie ewentualnych konfliktów, jednakże Komitet wielokrotnie wzywał właśnie do aktywnego podejmowania dyskusji ze wszystkimi uczestnikami procesu, ponieważ inaczej niemożliwy będzie zdecydowany postęp w procesie zrównoważonego rozwoju.

3.21 Komitet pozytywnie ocenia zapowiedź lepszego powiązania strategii krajowych ze strategią europejską. Jednakże, jak już powiedziano, wymaga to opracowania najpierw rzeczywistej strategii europejskiej, a nie tylko dokumentu powtarzającego znane od dawna stanowiska, deklaracje i programy, które jak dotąd nie potrafiły dostatecznie odwrócić negatywnych trendów.

3.22 Zgodnie z wnioskiem Komisji, oceny oddziaływania mają zasadnicze znaczenie dla poprawy spójności między różnymi inicjatywami i ich poszczególnymi fazami (zamyśl, realizacja itp.). Należy jednakże zwrócić uwagę, że te analizy nie mogą opierać się wyłącznie na spowodowanych kosztach, ale powinny również uwzględniać inne korzyści gospodarcze, społeczne i ekologiczne⁽¹⁷⁾. Należy zatem opracować kryterium, wzorowane na ocenie wpływu na konkurencyjność, które zagwarantuje, że te dwa ostatnie wymiary nie będą pomijane.

3.22.1 Komitet powtarza swoją opinię, że kwalifikowalność do sfinansowania projektów z tytułu różnych programów i pozycji budżetowych powinna opierać się na kryterium rozwoju zrównoważonego⁽¹⁸⁾. Należy je także uwzględniać przy ocenie skuteczności wydatkowania uzyskanych tą drogą kwot.

Brak jednoznacznego zarządzania

3.23 Oprócz niekonkretnych celów i rezygnacji z dyskusji w sprawie instrumentów Komitet dostrzega jeszcze jeden słaby punkt dokumentu, mianowicie brak stanowiska Komisji w kwestii podziału kompetencji. Jest to drażliwy temat, ponieważ niektóre spośród zaplanowanych działań należą do

⁽¹⁷⁾ Patrz komunikat Komisji w sprawie wspólnej metodologii UE dotyczącej oceny kosztów administracyjnych nakładanych przez prawodawstwo, COM(2005) 518.

⁽¹⁸⁾ Opinia rozpoznawcza w sprawie roli rozwoju zrównoważonego w ramach przyszłych perspektyw finansowych, Dz. U. C 267 z 27.10.2005 r., str. 22.

właściwości Wspólnoty (polityka handlowa), podczas gdy inne należą raczej do kompetencji krajowych (energia) lub próbuje się je skoordynować na poziomie europejskim (polityka socjalna). Ponadto do różnych zakresów kompetencji dochodzi jeszcze jeden wymiar — globalny (patrz również wyżej).

3.24 Komitet uważa, że jednym z powodów braku faktycznych postępów w dziedzinie rozwoju zrównoważonego jest duża liczba strategii, planów działań itp., jak również zmiany, którym zgodnie z politycznymi priorytetami były one poddawane z biegiem lat. Zgadzając się z kluczowymi wytycznymi zrównoważonego rozwoju, ogłoszonymi przez Radę Europejską w czerwcu 2005 r.⁽¹⁹⁾, Komitet jest zdania, że w zakresie omawianych środków działania Komisja powinna jasno ustalić podział kompetencji pomiędzy szczeblami. Następnie dany szczebel powinien zobowiązać się wobec zainteresowanych stron do zapewnienia stabilności w dłuższym okresie oraz spójności z innymi działaniami.

3.25 Zgodnie z zasadami zawartymi w białej księdze na temat zarządzania, z pragnieniem „niwelowania dystansu” pomiędzy UE a obywatelami, wyrażonym w białej księdze na temat polityki komunikacyjnej, oraz w rezultacie poświęconego rozwojowi zrównoważonemu forum konsultacyjnego z dn. 20-21 marca 2006 r., Komitet uważa, że zorganizowane i stałe konsultacje z zainteresowanymi stronami są niezbędne do prawdziwego wykorzystania mobilizacji podmiotów w terenie oraz zakotwiczenia rozwoju zrównoważonego w rzeczywistości. Zajmie się zatem utworzeniem bazy danych podobnej do tej, którą już prowadzi w zakresie rynku jednolitego (PRISM). Jej celem byłoby rejestrowanie przeszkód napotykaných przez podmioty działające w terenie, rozpowszechnianie dobrych praktyk, udzielanie informacji o organizacjach odpowiedzialnych za te innowacyjne projekty, urzeczywistnianie podejścia oddolnego (*bottom-up*) i poszerzanie fachowej wiedzy, na której Komisja w szczególności się opiera przy opracowywaniu swoich wniosków dotyczących dyrektywy, analiz oddziaływania i komunikatów.

3.26 Ponadto Komitet uważa, że zapowiedziana na 2008 r. reforma Międzynarodowego Funduszu Walutowego jest szansą dla europejskich przedstawicieli na jednogłośnie opowiedzenie się za uwzględnieniem pojęcia zrównoważonego rozwoju jako jednego z kryteriów przyznawania pomocy.

3.27 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji, zgodnie z którą będzie ona starać się dokonywać regularnie co dwa lata, na podstawie sprawozdania z postępów, przeglądu procesu zrównoważonego rozwoju, angażując przy tym Radę Europejską i Parlament Europejski oraz wykorzystując pełnią przez EKES i Komitet Regionów w społeczeństwie rolę katalizatora.

⁽¹⁹⁾ Patrz załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej z dn. 16-17 czerwca 2005 r., „Deklaracja w sprawie zasad przewodnich w zakresie zrównoważonego rozwoju”.

Powiązania z nowoczesną polityką przemysłową i badaniami

3.28 W swoim najnowszym komunikacie w sprawie nowej polityki przemysłowej⁽²⁰⁾ Komisja zapowiada ustanowienie grupy wyższego szczebla do spraw konkurencyjności, energii i środowiska naturalnego, rozważenie zewnętrznych aspektów konkurencyjności i dostępu do rynku (wiosna 2006 r.), jak również zarządzanie przemianami strukturalnymi w przemyśle przetwórczym (koniec 2005 r.). Komitet z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie grupy wyższego szczebla (luty 2006 r.) i zakres jej zadań⁽²¹⁾ oraz wyraża gotowość do udzielenia jej pomocy w ich realizacji. Ponadto Komitet ma nadzieję, że uwagi, które Komisja ma opracować w późniejszym terminie, będą zgodne z dążeniem do zapewnienia właściwego wykorzystania synergii między różnymi obszarami polityki europejskiej oraz podejmowania kompromisów uwzględniających cel zrównoważonego rozwoju.

3.29 O ile Komitet jest niestrudzonym zwolennikiem celu 3 % PKB przeznaczanych na badania (w tym 2/3 pochodzące z sektora prywatnego), to jednak uważa, że inwestycje te oraz wynikające z nich innowacje muszą wpisywać się w perspektywę wspierania rozwoju zrównoważonego. W miarę możliwości Komisja powinna przy wsparciu Eurostatu i jego odpowiedników na szczeblu krajowym, przedstawiać okresowo raport podsumowujący sytuację w celu pogodzenia strategii lizbońskiej z ogólną strategią rozwoju zrównoważonego. W razie potrzeby powinna ona zaproponować zalecenia w ramach zintegrowanych wytycznych celem zagwarantowania ich zgodności i wzajemnego oddziaływania.

4. Uwagi dotyczące niektórych spośród kluczowych dziedzin opisanych w dokumencie Komisji

4.1 Zmiany klimatyczne i czysta energia

4.1.1 Komitet z niepokojem zauważa, że w swoim komunikacie Komisja nieomal z rezygnacją przyznaje, że zmiany klimatu są już nie do zatrzymania i należy „jedynie” dążyć do złagodzenia skutków, jakie one mają dla najbardziej poszkodowanych.

4.1.2 „Kluczowe działania” w tej dziedzinie to jedynie deklaracja zamiarów i ostrożne zapowiedzi starań o bardziej zaawansowane zobowiązania i porozumienia międzynarodowe. Szczególnie w tej dziedzinie polityki brak konkretnych celów jest tym bardziej niepokojący, że już teraz widać, iż obecne cele związane z redukcją gazów cieplarnianych do 2012 r. najprawdopodobniej nie zostaną osiągnięte, a dzieje się tak mimo wzrastającego zagrożenia i niezaprzeczalnych groźnych zjawisk pogodowych, powodujących katastrofalne skutki społeczne i gospodarcze.

⁽²⁰⁾ Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: ramy polityczne dla wzmocnienia przemysłu UE – w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej, COM(2005) 474 końcowy.

⁽²¹⁾ Patrz komunikat prasowy IP/06/226.

4.1.3 Mimo to Komitet z zadowoleniem przyjmuje dość ogólne deklaracje dotyczące wykorzystania potencjału UE w zakresie zwiększenia efektywności i przyspieszenia rozwoju technologicznego w dziedzinie odnawialnych źródeł energii i zużycia energii. EKES wspiera kierunki działań określone przez Komisję i zaleca Radzie i Komisji bezwzględne opracowanie konkretnych i ambitnych celów, określenie instrumentów służących ich osiągnięciu oraz podjęcie dyskusji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

4.1.4 Obecnie wydaje się, że przemysł być może stoi przed ważnym przełomem, jeśli chodzi o elektrownie węglowe niewytwarzające CO₂. Można oczekiwać, że w ramach strategii zrównoważonego rozwoju podjęta zostanie kwestia tego, jakie polityka musi ustalić warunki ramowe (a zatem również instrumenty) w celu wspierania zastosowania takiej technologii.

4.2 Wykluczenie społeczne, demografia i migracja

4.2.1 Choć Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu nie będzie ograniczać się wyłącznie do grup o najniższych dochodach, uważa, że proponowane kluczowe działania są zdecydowanie niewystarczające. Komisja powinna w szczególności zaktualizować wskaźniki z Laeken⁽²²⁾ w sprawie jakości zatrudnienia⁽²³⁾ oraz w większym stopniu uwzględnić ten wymiar w wytycznych.

4.2.2 Komisja zapowiada konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie łączenia pracy zawodowej i życia prywatnego. Zdaniem Komitetu, w przypadku gdyby uważali oni podjęcie dalszych działań za konieczne, ale nie potrafili zawrzeć porozumienia, o którym mowa w art. 139 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja i prawodawca europejski powinni uznać się za właściwych w tym zakresie. Taka procedura powinna obowiązywać również w pozostałych planowanych dziedzinach.

4.3 Zarządzanie zasobami naturalnymi

4.3.1 Również w dziedzinie **zasobów naturalnych** kluczowe działania są raczej niewiążące lub niezbyt wiarygodne. Zdaniem Komisji „UE i państwa członkowskie powinny zapewnić wystarczające fundusze i możliwości zarządzania siecią Natura 2000 obejmującą obszary pod ochroną oraz skuteczniej włączyć do zewnętrznych i wewnętrznych obszarów polityki kwestie związane z różnorodnością biologiczną, tak aby przeciwdziałać utracie różnorodności biologicznej”. W kontekście decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r., zmniejszającej środki finansowe w tym zakresie, opinia publiczna może natychmiast zauważyć, jaka przepaść dzieli zapowiedzi i rzeczywistość w polityce UE.

⁽²²⁾ Zasadnicza jakość zatrudnienia; kompetencje, kształcenie i kształcenie się przez całe życie oraz rozwój kariery zawodowej; równość między płciami; higiena i bezpieczeństwo pracy; elastyczność i pewność zatrudnienia; integracja społeczna i dostęp do rynku pracy; organizacja pracy i równowaga między życiem zawodowym a osobistym; dialog społeczny i partycypacja pracowników; różnorodność i niedyskryminacja; ogólna wydajność pracy.

⁽²³⁾ Patrz „Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität” (Najnowsze postępy w zakresie poprawy jakości zatrudnienia), COM(2003) 728 wersja ostateczna (brak urzędowej wersji polskiej).

4.3.2 W ramach „celów operacyjnych” dla zagadnienia „lepszego zagospodarowania zasobów naturalnych”, o których mowa w załączniku 2., przywołuje się jedynie znane już i zatwierdzone polityki, jak na przykład cel, ogłoszony w 1997 r. (!) w białej księdze⁽²⁴⁾, zakładający osiągnięcie do 2010 r. udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym w wysokości 12 %, którego zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 26 maja 2004 r.⁽²⁵⁾ nie da się osiągnąć za pomocą obecnie realizowanych działań. Jednakże ani nie proponuje się nowych działań, ani też nie podejmuje się analizy tłumaczącej prawdopodobne niepowodzenie.

4.3.3 Również w odniesieniu do tego zakresu Komitet uważa, że określenie ambitnych i ukierunkowanych na przyszłość celów, na przykład takich, jakie zostały zapowiedziane przez Szwecję na początku lutego 2006 r., wywołałoby więcej aplauzu, uwagi i wsparcia dla strategii zrównoważonego rozwoju niż te mgliste zapowiedzi, które nie są ani nowe, ani aktualne. Jak wiadomo, Szwecja postawiła sobie za cel długofalowy zastąpienie paliw kopalnych oraz rezygnację z energii atomowej.

4.3.4 Ponadto w zakresie oszczędzania energii i efektywności energetycznej należałoby określić cel tyleż wywołujący oddźwięk społeczny, co ukierunkowany na przyszłość i wspierający innowacje, na przykład mówiący, iż od 2020 r. wszystkie nowe inwestycje budowlane w Unii Europejskiej będą tak zwanymi „budynkami o zerowej energii”, czyli takimi, które nie wymagają już dostarczania dodatkowej energii.

4.4 Zrównoważony transport

4.4.1 W dziedzinie transportu stwierdza się najpierw, że „obecne trendy [...] nie są zrównoważone”.

4.4.2 Następnie Komisja stwierdza: „Można osiągnąć korzyści wynikające z mobilności przy o wiele mniejszym wpływie na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne. Można tego dokonać poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na transport (np. poprzez zmiany w użytkowaniu gruntów, promowanie zdalnego dojeżdżania (ang. telecommuting) oraz korzystania z wideokonferencji), lepsze wykorzystanie infrastruktury oraz pojazdów, zmianę środków transportu, np. korzystanie z transportu kolejowego zamiast drogowego, korzystanie z rowerów i chodzenie pieszo na krótkich odległościach i rozwinięcie transportu publicznego, wykorzystanie czystszych ekologicznie pojazdów i opracowanie alternatywy dla ropy naftowej, jak np. biopaliwa czy pojazdy napędzane wodorem.”, co jest zgodne z opinią Komitetu pt. „Przygotowanie infrastruktury drogowej na przyszłość: planowanie i państwa sąsiedzkie, zrównoważona mobilność, finansowanie”⁽²⁶⁾. Komisja stwierdza również, że „korzyści z bardziej zrównoważonego transportu mają szeroki zasięg i są znaczące”.

4.4.3 Komitet zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenia i odwołania na temat strategii przynoszącej korzyści obu stronom. EKES wyraża jednak wątpliwości, dlaczego mimo wszystkich korzyści i możliwości wciąż utrzymują się wielokrotnie opisywane negatywne trendy, np. w transporcie, i dlaczego Komisja musi stwierdzać utrzymywanie się negatywnych tendencji.

⁽²⁴⁾ COM(1997) 599 wersja ostateczna.

⁽²⁵⁾ COM(2004) 366 wersja ostateczna.

⁽²⁶⁾ Dz. U. C 108 z 30.4.2004 r., str. 35 (brak urzędowej wersji polskiej).

4.4.4 Muszą istnieć powody, dla których, mimo przedstawionych przez Komisję zalet zrównoważonego transportu, społeczeństwo i przedsiębiorstwa korzystają z niezrównoważonych środków transportu i w przeważającej mierze je preferują. Brakuje analizy motywów tego postępowania, co jednak uniemożliwia opracowanie właściwych strategii przeciwdziałania im.

4.4.5 W dziedzinie transportu Komisja wymienia trzy kluczowe działania:

- UE oraz jej państwa członkowskie powinny skoncentrować się na uatrakcyjnieniu alternatyw transportu drogowego jako opcji dla przewozu towarów i osób [...] (Komitet przyjmuje do wiadomości, iż Komisja nie zobowiązuje się do nieinwestowania dalszych środków w rozwiązania niezrównoważone),
- Komisja Europejska w dalszym ciągu będzie badać korzystanie z pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury w UE [...] (Komitet przyjmuje do wiadomości, że Komisja nie przewiduje całkowitego obciążenia kosztami infrastruktury drogowej i dodatkowymi kosztami zewnętrznymi),
- Komisja zaproponuje pakiet środków w celu poprawy funkcjonowania samochodów z punktu widzenia ochrony środowiska poprzez promowanie czystych i wydajnych energetycznie pojazdów [...] (co Komitet przyjmuje z zadowoleniem).

4.4.6 Zdaniem Komitetu ograniczenie za pomocą tych działań kluczowych „wzrostu zagęszczenia ruchu”, zapowiedziane w strategii zrównoważonego rozwoju⁽²⁷⁾, powodujące na przykład dostateczne zmniejszenie natężenia ruchu, jest co najmniej wątpliwe. Zapowiedzi i sformułowania zawarte w opisie działań kluczowych pozostają daleko w tyle za sformułowaniami z wcześniejszych dokumentów UE, np. odnoszących się do „sieci obywatelskich” lub zawartych w białej księdze na temat polityki transportowej⁽²⁸⁾.

4.4.7 Określając takie cele, jak na przykład dopuszczanie w Europie od 2020 r. lub 2025 r. wyłącznie pojazdów o zerowej emisji, o wiele łatwiej byłoby przekonać opinię publiczną do strategii zrównoważonego rozwoju; byłoby to również bardziej ambitne i służące osiągnięciu celu. Stanowiłoby ogromną zachętę dla badań i rozwoju, przyspieszyło innowacje technologiczne oraz zwiększyło konkurencyjność europejskiego przemysłu samochodowego, co z kolei miałyby pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy Europy. Ponadto byłaby to inicjatywa technologiczna zapobiegająca katastrofie ekologicznej i klimatycznej wywołanej przez nadrabiający zaległości rozwój transportu w niektórych państwach rozwijających się.

4.4.8 Oprócz realizacji zaleceń Komitetu określenie takich strategicznych celów w zakresie transportu sprzyjałoby zrównoważonemu rozwojowi transportu⁽²⁹⁾ w ramach strategii

⁽²⁷⁾ COM(2001) 264 wersja ostateczna (brak urzędowej wersji polskiej).

⁽²⁸⁾ Biała księga „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: wyznaczenie kierunku na przyszłość”, 2001 (brak urzędowej wersji polskiej).

⁽²⁹⁾ Por. „Przygotowanie infrastruktury drogowej na przyszłość: planowanie i państwa sąsiedzkie, zrównoważona mobilność, finansowanie,” – opinia EKES-u z inicjatywy własnej, w ramach którego m.in. prowadzono dyskusję o możliwych instrumentach fiskalnych, Dz. U. C 108 z 30.4.2004 r., str. 35 (brak urzędowej wersji polskiej).

zrównoważonego rozwoju i umożliwiłoby osiągnięcie wielokrotnie wspomnianych efektów korzyści dla obu stron.

4.5 Wyzwania w zakresie globalnego ubóstwa i rozwoju

4.5.1 Należy krytycznie ocenić fakt poddania w komunikacie niejako powtórnej „przeróbce” postulatów, które są od wielu lat podnoszone przez UE, ale dotąd nie zostały zrealizowane. Przykładem tego może być jedno z działań kluczowych w szóstej głównej dziedzinie, „wyzwaniach globalnych”, zgodnie z którym „UE oraz jej państwa członkowskie powinny zwiększyć wielkość pomocy do 0,7 % dochodu narodowego brutto (DNB) w 2015 r., osiągając pośredni cel 0,56 % w 2010 r., z indywidualnymi celami: 0,51 % dla UE-15 i 0,17 % dla UE-10”. Komitet w żadnej mierze nie wątpi, że jest to słuszny postulat⁽³⁰⁾, przypomina jednakże, że państwa uprzemysłowione obiecały na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ już w dniu 24 października 1970 r., a więc przed 35 laty (!!!) przekazywać 0,7 % swojego PKB na pomoc rozwojową (co oczywiście i tak nie umożliwiłoby rozwiązania wszystkich problemów). Ciągłe powtarzanie tych samych obietnic bez ich spełniania nie czyni polityki bardziej wiarygodną.

4.5.2 Komitet przyjmuje oczywiście z zadowoleniem wszystkie zapowiedziane wysiłki zmierzające do przeciwdziałania ubóstwu na całym świecie. Komisja chce zwiększyć wysiłki na rzecz wykorzystania światowego handlu jako instrumentu służącego osiągnięciu rzeczywistego globalnego zrównoważonego rozwoju. Jest to bezsprzecznie szczególnie ważna koncepcja, być może nawet decydująca z globalnego punktu widzenia. Porozumienie WTO jest umową handlową nieuwzględniającą żadnych kryteriów zrównoważonego rozwoju, mimo że światowy handel ma na niego decydujący wpływ. Rada i Komisja powinny zatem uwypuklić tę ważną opinię, a jednocześnie zarysować swoje wyobrażenie realizacji tego celu.

4.5.3 Jest to ważne również z tego względu, że uświadomi opinii publicznej, iż celem nie jest wyłącznie deklaracja intencji. Dla Komitetu jest oczywiste, że sama pomoc finansowa nie jest w stanie w trwały sposób poprawić warunków życia i pracy ludzi w krajach rozwijających się.

Komitet ponadto przypomina, że w konkluzjach Rady w sprawie społecznego wymiaru globalizacji (marzec 2005 r.) koncepcja „godnej pracy” została uznana za kluczową dla działań UE w polityce zagranicznej. Komitet nie może się pogodzić z tym, że przewagi konkurencyjne niektórych krajów opierają się na łamaniu norm MOP (Międzynarodowej Organizacji Pracy) lub norm ochrony środowiska. Te przepisy nie są formą ukrytego protekcyjizmu na rzecz bogatych krajów, lecz przyczyniają się raczej do zapewnienia poszanowania godności ludzkiej, postępu społecznego i sprawiedliwości. Unia Europejska powinna monitorować postępy w tej dziedzinie i w miarę możliwości oceniać je wspólnie z uznanymi przez

⁽³⁰⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie uwzględnienia zagadnień ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w polityce rozwojowej, Dz.U. C 14 z 16.1.2001 r., str. 87 (brak urzędowej wersji polskiej).

Międzynarodowe Biuro Pracy partnerami społecznymi z zainteresowanych państw trzecich (lub działającymi tam, reprezentatywnymi i uznanymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego), a jeżeli stwierdzi pogorszenie się sytuacji, reagować za pomocą sankcji handlowych. Szkoda, że w niniejszym komunikacie Komisja tego nie uwzględniła.

4.6 Ogólnie rzecz biorąc, Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie, by pokazały swoim partnerom handlowym, że rozwój zrównoważony nie musi być generatorem kosztów, lecz raczej jest czynnikiem bogactwa zarówno dla ich gospodarki, dążącej do osiągnięcia wyższego poziomu życia, jak i dla całej planety.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim

COM(2006) 15 wersja ostateczna — 2006/0005 (COD)

(2006/C 195/09)

Dnia 13 lutego 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą była Maria Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dn. 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię 141 głosami, 3 osoby wstrzymały się od głosu:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie zagrożenia powodziowego, do której przyjęcia Komitet wzywał w opinii⁽¹⁾ dotyczącej wcześniejszego komunikatu Komisji, szczególnie że wniosek obejmuje metodologię i instrumenty stworzone na mocy ramowej dyrektywy wodnej (RDW). Dzięki uwzględnieniu w planie gospodarowania wodami w dorzeczu map i planów zagrożenia powodziowego, uregulowane zostają wszystkie działania związane z zarządzaniem śródlądowymi szlakami wodnymi oraz obszarami nadbrzeżnymi przylegającymi do dorzeczy.

1.2 Skuteczność tych działań zależy w dużej mierze od wstępnej oceny sytuacji panującej w dorzeczu oraz otaczających obszarach nadbrzeżnych, opartej na kompleksowej analizie bieżącej sytuacji, w szczególności na obszarach występowania zwiększonego zagrożenia powodziowego, ze względu na działalność ludzką i zmiany klimatyczne.

1.3 Należy również skoncentrować się na działaniach służących zapobieganiu negatywnym skutkom powodzi, co obejmuje wszelkie dostępne środki informowania i udziału społeczeństwa. W związku z tym Komitet wzywa Komisję do dołożenia szczególnych starań, by środki te, przewidziane w

art. 14 RDW oraz we wniosku dotyczącym dyrektywy, zostały uwzględnione w planach gospodarowania wodami w dorzeczu.

1.4 Należy także rozszerzyć zakres planu zarządzania zagrożeniem powodziowym i map zagrożenia powodziowego, proponowanych we wniosku. Klasyfikacja dorzeczy, w których występuje znaczne zagrożenie powodziowe powinno wiązać się zarówno z ustaleniem priorytetowych działań (i odpowiednich środków na ich realizację), jak i kryteriów, jakie należy spełnić w celu ograniczenia kosztów i zwiększenia korzyści dla ludności. Działania te powinny umożliwić zintegrowany i zrównoważony rozwój na obszarach zalewowych.

1.5 Co więcej, w kontekście wspólnotowych środków na rzecz multidyscyplinarnych badań i koordynacji, należałoby dodać, że konieczne jest wzmocnienie wszystkich polityk mających wpływ na europejskie obszary wodne.

2. Wstęp

2.1 W dyrektywie 2000/60/WE — ramowej dyrektywie wodnej (RDW) — brakowało jednego elementu: wyznaczenia celu polegającego na zapobieganiu powodziom, chronieniu przed nimi oraz łagodzeniu ich skutków. Tymczasem w ostatniej dekadzie na terytorium UE wystąpiło ponad 100 powodzi,

⁽¹⁾ Opinia EKES 125/2005, Dz.U. C 221 z dnia 8 września 2005 r.

które pociągnęły za sobą znaczne straty ludzkie i poważne straty ekonomiczne. Komisja przedstawiła uprzednio komunikat⁽²⁾, w którym poddała analizie zaistniałą sytuację i zaproponowała podjęcie wspólnych działań w Unii Europejskiej. Omawiany wniosek stanowi jeden z elementów tych działań.

2.2 Zarówno w komunikacie, jak i proponowanej dyrektywie podkreślono potrzebę koordynacji wszelkich działań podejmowanych w ramach polityki wodnej z pozostałymi strategiami wspólnotowymi służącymi zapobieganiu powodziom i minimalizowaniu ich skutków. Polityka w dziedzinie badań naukowych, wykorzystując projekty badawcze, takie jak projekt FLOODsite poprawiający zintegrowanie analizy zagrożenia powodziowego i metody zarządzania powodziowego oraz polityka regionalna prowadzona z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i wspólnej polityki rolnej, przy zastosowaniu zasad oddzielenia płatności od produkcji oraz wzajemnej zgodności⁽³⁾, składają się na kompletny pakiet mogący przynieść lepsze rezultaty, niż same tylko działania dotyczące obszarów wodnych.

2.3 Wniosek ma na celu ograniczenie zagrożenia powodziowego i zarządzanie tym zjawiskiem, które ma negatywne konsekwencje dla ludzkiego życia i zdrowia, majątku, jak również przyrody i środowiska naturalnego. Włączenie omawianego wniosku w ramy RDW umożliwi uproszczenie procedur organizacyjnych i administracyjnych, ponieważ wniosek uwzględnia obowiązujący podział na obszary dorzecza zgodnie z normami ustanowionymi w RDW. Oznacza to, że wszelkie działania podejmowane w celu przeciwdziałania i zminimalizowania zagrożenia powodziowego powinny stanowić element planów gospodarowania wodami dorzecza ustanowionych dla poszczególnych rzek oraz, że w obu przypadkach będziemy mieli do czynienia z tymi samymi organami, które przejmą te nowe obowiązki. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że synchronizacja harmonogramów przewidzianych w nowym wniosku z harmonogramami wdrażania ustanowionymi uprzednio w RDW pozwoli na zwiększenie skuteczności.

2.4 EKES poddał uważnej analizie proponowaną dyrektywę i akceptuje zaproponowane w niej rozwiązania. Zwraca również uwagę na fakt, że uwzględniono w niej szereg zaleceń zawartych w opinii Komitetu dotyczącej komunikatu z 2004 r.⁽⁴⁾ Dlatego Komitetowi pozostaje jedynie podkreślić zadania spoczywające na Komisji — musi ona zapewnić realizację wymogów RDW oraz zagwarantować, że zostaną należycie spełnione przez władze państw członkowskich, nie zapominając przy tym o potencjalnych korzyściach dla państw trzecich położonych w dorzeczu rzek przepływających przez Unię Europejską.

3. Streszczenie wniosku

3.1 Wniosek został podzielony na siedem rozdziałów:

— Pierwszy zawiera postanowienia ogólne, przedmiot wniosku oraz definicje „powodzi” i „zagrożenia powodziowego”, jako uzupełnienie definicji zawartych w art. 2 RDW.

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów – Zarządzanie zagrożeniem powodziowym – Zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi COM(2004) 472 końcowy z 12.7.2004 r.

⁽³⁾ Rozporządzenie nr 1698/2005 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich i EFRROW

⁽⁴⁾ Opinia EKES 125/2005, zob. przypis nr 1, Dz.U. C 221 z dnia 8 września 2005 r.

— W rozdziale drugim opisano procedurę wstępnej oceny zagrożenia powodziowego w odniesieniu do każdego obszaru dorzecza oraz określono niektóre minimalne wymogi w tym zakresie (art. 4 ust. 2). Na podstawie wyników tej oceny, obszary dorzecza mają zostać przyporządkowane do jednej z dwóch niższych kategorii: obszary, na których nie występuje potencjalne zagrożenie powodziowe, oraz obszary, na których istnieje poważne potencjalne zagrożenie powodziowe. Oceny te mają zostać przeprowadzone w terminie trzech lat od daty wejścia w życie wnioskowanej dyrektywy.

— Rozdział trzeci poświęcono zasadom opracowania map zagrożenia powodziowego. Mapy obejmują nie tylko same dorzecza, lecz także obszary nadbrzeżne przypisane do obszaru dorzecza. Przy sporządzaniu tych map uwzględnia się prawdopodobieństwo powodzi na danych obszarach geograficznych oraz szacunkową ocenę potencjalnych szkód dla ludności, miejscowej gospodarki i środowiska naturalnego.

— Rozdział czwarty, rozpoczynający się od art. 9, dotyczy planów zarządzania zagrożeniem powodziowym. Państwa członkowskie są zobowiązane do przygotowania i realizacji — na podstawie wyników wstępnej oceny — planów zarządzania zagrożeniem powodziowym dla każdego obszaru dorzecza, w celu ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi oraz złagodzenia jej skutków. W związku z tym plany muszą uwzględniać takie aspekty jak: gospodarowanie zasobami wodnymi i gruntami, zagospodarowanie przestrzenne czy użytkowanie gruntów. W żadnym przypadku podejmowane środki nie mogą negatywnie wpływać na sytuację krajów sąsiednich.

— Zawarte w rozdziale piątym przepisy dotyczące informowania i uczestnictwa społeczeństwa odpowiadają przepisom art. 14 RDW. Działania w tym zakresie powinny stanowić element przygotowywania zarówno wstępnej oceny, jak i planów zarządzania.

— Rozdział szósty dotyczy komitetu ustanowionego na mocy art. 21 RDW z zadaniem wspierania Komisji.

— W rozdziale siódmym ustanowiono termin (2018 r.) na przedłożenie przez Komisję sprawozdań Parlamentowi i Radzie. Natomiast państwa członkowskie zostały zobowiązane do przedstawienia Komisji przepisów przyjętych w celu wykonania dyrektywy w terminie dwóch lat od daty jej wejścia w życie.

4. Uwagi dotyczące wniosku

4.1 EKES zwraca uwagę, że zastosowanie w omawianym wniosku metodologii RDW sprzyja włączaniu planów zarządzania zagrożeniem powodziowym do planów gospodarowania wodami w dorzeczu, co stanowi gwarancję odpowiedniego planowania działań na całej długości dorzecza, jak również zgodności i odpowiedniej koordynacji działań podejmowanych przez właściwe władze na różnych szczeblach (lokalne, państwowe, transgraniczne).

4.2 Włączenie zarządzania zagrożeniem powodziowym w ramy RDW odpowiada także założeniu, że powódzie stanowią naturalne i normalne zjawisko w systemach wód rzecznych i obszarów nadbrzeżnych. Zagrożenie powodziowe zostało określone jako zjawisko negatywnie wpływające na ludzkie zdrowie, środowisko naturalne i działalność gospodarczą, a tym samym powodujące straty na wodach objętych zakresem RDW.

4.3 Jedno z najważniejszych zaleceń Komitetu dotyczyło opracowywania wstępnych ocen zagrożenia powodziowego⁽⁵⁾. W związku z tym Komitet wyraża przekonanie, że przepisy zawarte w art. 4 i 5 pomogą w naukowym opracowaniu planów zarządzania zagrożeniem powodziowym. Należy również wspomnieć o niektórych wymogach, takich jak:

- opis powodzi, do których doszło w przeszłości;
- opis procesów zalewowych i ich podatności na zmiany;
- opis planów rozwoju pociągających za sobą zmiany w zagospodarowaniu terenów lub rozmieszczeniu ludności oraz lokalizacji działalności gospodarczej mogącej powodować wzrost zagrożenia powodziowego.

4.4 Bardzo istotna wydaje się również klasyfikacja dorzeczy i obszarów nadbrzeżnych oparta na kryterium występowania (lub braku występowania) zagrożenia powodziowego. EKES popiera założenie, że celem zarządzania zagrożeniem powodziowym jest zmniejszenie prawdopodobieństwa powodzi i złagodzenie ich skutków, w związku z czym należy zaklasyfikować potencjalne działania i środki oraz kryteria odpowiedniego wyboru w każdym przypadku.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

4.5 EKES zaleca Komisji, by plany dorzeczy przewidziane w art. 9 i załączniku A zostały oparte przede wszystkim na następujących zasadach i działaniach:

- Przywrócenie systemów wodnych rzecznych i przybrzeżnych do stanu naturalnego, wspierając odzyskiwanie naturalnych obszarów oraz mechanizmów autoregulacji dorzeczy (ponowne zalesienie na obszarach górskich, ochrona obszarów bagiennych i powiązanych ekosystemów, monitorowanie zjawiska erozji i osadów w korytach rzecznych, programy mające na celu znalezienie alternatywnych zastosowań itd.).
- Zasada zapewnienia zrównoważonego rozwoju na obszarach zalewowych poprzez:
 - ocenę możliwego do wykorzystania potencjału gospodarczego związanego z zagospodarowaniem gruntów na tych obszarach w sposób uwzględniający naturalne zjawiska powodziowe;
 - planowanie procesu przechodzenia na te modele w różnych dziedzinach planowania, w szczególności w urbanistyce.

4.6 W celu zapewnienia większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w zapobieganie zagrożeniom powodziowym i ich skutkom, we wszystkich państwach członkowskich należy opracować system informacji i uczestnictwa przewidziany w art. 14 RDW. W tym celu mechanizmy udziału powinny obejmować zarówno etap opracowywania planów zarządzania zagrożeniem, jak i etap sporządzania wstępnych ocen.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Patrz pkt 3.2 i 3.3 opinii EKES 125/2005, Dz.U. C 221 z 8.9.2005.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności (przekształcenie)

COM(2006) 29 wersja ostateczna — 2006/0009 (CNS)

(2006/C 195/10)

Dnia 7 marca 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 37 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 na ten temat, wydała opinię w dniu 26 kwietnia 2006 r. (sprawozdawca: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 za do 1 przeciw — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES pozytywnie ocenia przyjętą przez Radę decyzję w sprawie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności i uważa, że ogólnie rzecz biorąc, ujęto w niej uwagi Komitetu zawarte w jego opinii w sprawie komunikatu o usprawnieniu tego mechanizmu⁽¹⁾, przyjętej w listopadzie 2005 r.

1.2 Pragniemy ponadto podkreślić, że zastosowanie przekształcenia, będącego jedną z metod upraszczania prawodawstwa wspólnotowego, ułatwia zapoznanie się z tym aktem prawnym oraz wdrożenie go przez władze państw członkowskich kompetentne w dziedzinie ochrony ludności. Dzięki temu może on okazać się bardziej skuteczny w obliczu klęsk żywiołowych czy katastrof spowodowanych przez człowieka.

1.3 Możliwości interwencyjne mechanizmu, zarówno na terytorium UE, jak i poza nim, zwiększą się dzięki poszerzeniu zakresu działań, co wynika z szerszych kompetencji oraz, przede wszystkim, z przeznaczenia większej ilości lepszych środków. Bardzo istotne jest wskazanie na koordynację tego mechanizmu z mechanizmem ONZ, tj. Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej. Niemniej jednak Komitet jest zdania, że należy również włączyć do tej koordynacji Czerwony Krzyż oraz organizacje pozarządowe działające w rejonach dotkniętych klęską i że mechanizm powinien koordynować działania wolontariuszy, odgrywających ważną rolę podczas katastrof.

1.4 Przeznaczenie na potrzeby mechanizmu odpowiednich środków budżetowych jest zasadniczym warunkiem jego dobrego funkcjonowania. Od tego bowiem zależy uznanie konieczności poprawy informacji, dostępność środków transportu, przyznanie środków na szkolenie specjalistów itp. Ze względu na kluczowe znaczenie tej kwestii, Komitet ponownie podkreśla nieodzowność jej uwzględnienia oraz uważa, że Komisja powinna dysponować odpowiednimi środkami i wymagać od państw członkowskich wypełniania zobowiązań w tej dziedzinie, aby mechanizm ochrony ludności w swoim całokształcie mógł spełniać swoją rolę.

⁽¹⁾ Opinia CESE 1491/04 z 14 grudnia 2005 r.; Dz.U. C 65 z 17.03.2006, str. 41.

2. Wstęp

2.1 Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności został stworzony w 1981 r.⁽²⁾ i wraz z Programem działań w zakresie ochrony ludności⁽³⁾ służy od tej pory łatwiejszemu organizowaniu pomocy i lepszej koordynacji działań w sprawie ochrony ludności zarówno na terytorium UE, jak i poza nim. Zebrane w ciągu tych lat doświadczenia dotyczące funkcjonowania mechanizmu wskazują na konieczność usprawnienia go, zwłaszcza że zarówno Rada, jak i Parlament Europejski uznały jego znaczenie podczas wielkich klęsk, które wydarzyły się na terytorium UE i poza nim.

2.2 W celu udoskonalenia mechanizmu, Komisja przedstawiła komunikat⁽⁴⁾, w którym zaproponowano szereg usprawnień, polegających głównie na:

- zwiększeniu koordynacji mechanizmu z krajowymi systemami ochrony ludności, a także z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie z ONZ;
- zwiększeniu stopnia przygotowania zespołów, ze szczególnym uwzględnieniem modułów szybkiego reagowania i stworzenia modułów rezerwowych w każdym państwie członkowskim, gotowych do działania wewnątrz UE i poza nią;
- analizie i ocenie potrzeb w przypadku każdej z katastrof za pomocą systemu ostrzegania, który korzystałby ze środków europejskiego ośrodka monitoringu i informacji (CECIS);
- wzmocnieniu bazy logistycznej.

⁽²⁾ Decyzja 2001/792/WE, Euratom

⁽³⁾ Decyzja Rady 1999/847/WE z 9 września 1999 r.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie usprawnienia wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności. COM(2005) 137 końcowy

2.3 EKES wydał już opinię⁽⁵⁾ w sprawie tego komunikatu. Komitet odniósł się w niej pozytywnie do treści wniosku w sprawie usprawnienia mechanizmu, ale uznał, że niektóre rozwiązania można by ulepszyć korzystając ze zdobytych doświadczeń, zwłaszcza z niedawnych interwencji podczas katastrof, które miały miejsce w Azji. W tekście wspomnianej opinii, Komitet zaproponował Komisji kolejno następujące sposoby większego usprawnienia mechanizmu:

- wzmocnienie systemu CECIS (wspólnego systemu łączności i informacji dla sytuacji kryzysowych) poprzez przejście na strukturę opartą na połączeniach satelitarnych, co pozwoliłoby na lepsze zapoznanie się z sytuacją po danej katastrofie i dzięki temu dysponowanie danymi koniecznymi do skuteczniejszej interwencji, jeśli chodzi o środki i personel;
- uwzględnianie w szkoleniach zespołów interwencyjnych konieczności nauczania języków obcych, ponadto potrzebny jest wyraźny sposób identyfikacji osób wysyłanych na miejsce katastrofy przez UE;
- zapewnienie minimalnych środków działania, które byłyby koordynowane w ramach mechanizmu, a ponadto przez ONZ — w tym celu konieczne wydaje się utworzenie scentralizowanego organu technicznego działającego 24 godziny na dobę, wyposażonego w budżet, który umożliwiałby jak najlepsze warunki działania;
- możliwość korzystania w ramach mechanizmu ze środków własnych, zarówno komunikacyjnych, jak i transportowych.

3. Komentarze do wniosku

3.1 Omawiany wniosek dotyczący decyzji Rady, scalający w jeden tekst poprzednią decyzję z 23 października 2001 r. i wspomniany komunikat, wpisuje się w podjęty przez Komisję program uproszczenia legislacyjnego. Zastosowana tu metoda przekształcenia sprzyja przyswojeniu tego aktu prawnego przez sam mechanizm, jak i jego wdrożeniu przez władze państw członkowskich odpowiedzialne za ochronę ludności. Ponadto znacznie poprawiono postanowienia dotyczące zarówno funkcjonowania Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony Ludności, jak i wyposażenia go w środki umożliwiające skuteczność działań.

3.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę, zawierającą dokładniejsze określenie funkcji organu wspólnotowego, który ma koordynować działania interwencyjne wobec katastrof na terytorium UE i poza nim, w szczególności dlatego, że poszerzono zakres interwencji — z jednej strony o katastrofy spowodowane przez człowieka i zamachy terrorystyczne, a z drugiej strony o przypadkowe zanieczyszczenia mórz.

3.3 Za jeszcze istotniejsze Komitet uważa włączenie do jej treści niektórych z ulepszeń mechanizmu zalecanych w opinii Komitetu z 2005 r. Warto wyróżnić tu włączenie do art. 2 wzmianki o udostępnianiu zasobów i zdolności wojskowych na cele wspierania ochrony ludności, biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach są one niezbędne do szybkiego i skutecznego działania. Ujęto w niej też inne z naszych zaleceń, dotyczące przyjęcia na szczeblu Wspólnoty ustaleń dotyczących transportu, logistyki oraz innego rodzaju działań wspierających.

3.4 Komitet ponownie wyraża swoją aprobatę dla tworzenia przez państwa członkowskie modułów interwencyjnych koordynowanych w ramach mechanizmu, które będą pozostawać w stałym związku z ośrodkiem CECIS, dzięki czemu za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania będzie można podjąć działania interwencyjne z wykorzystaniem odpowiednich środków, włącznie z dodatkowymi środkami transportu.

3.5 Wprowadzono też zmianę nieprzewidzianą w komunikacie, odnoszącą się do działań interwencyjnych poza terytorium UE. Zmiana ta polega na tym, że państwo członkowskie sprawujące prezydencję Rady UE ma nawiązać kontakt z dotkniętym katastrofą państwem trzecim, mimo że informacjami dysponować będzie CECIS, a Komisja wyznaczy zespół koordynujący, który z kolei będzie koordynował swoje działania z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Zdaniem Komitetu, włączanie najwyższych przedstawicieli UE do działań wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności jest istotne i dlatego też EKES apeluje o zaangażowanie przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej. Niemniej jednak nie wydaje się, aby ostatecznie zaproponowany system miał funkcjonować optymalnie.

3.6 Warto wyróżnić nowy art. 10, w którym ustala się sposoby uzupełniania działań mechanizmu wspólnotowego o działania krajowych organów ochrony ludności, polegające na udostępnieniu środków transportu i na mobilizacji modułów i zespołów mogących podjąć działania na miejscu.

3.7 Wreszcie w art. 13 ustanowiono kompetencje Komisji w dziedzinie realizacji wszystkich działań przewidzianych w omawianej decyzji, a szczególnie w zakresie udostępniania środków interwencyjnych, systemu CECIS, zespołów ekspertów, szkoleń dla ekspertów oraz wszelkich innych dodatkowych form wsparcia. EKES pozytywnie ocenia fakt, że uznano konieczność dysponowania odpowiednimi środkami, ale uważa, że należy je określić ilościowo, tak aby można było podjąć działania w każdej z przewidzianych dziedzin kompetencji.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi zatytułowanej „Poprawa zdrowia psychicznego ludności — strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej”

COM(2005) 484 końcowy

(2006/C 195/11)

Dnia 14 października 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi zatytułowanej „Poprawa zdrowia psychicznego ludności — strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Adrien BEDOSSA.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

Jest to jednoznaczne uznanie znaczenia zdrowia psychicznego w Europie. W tym celu konieczne jest opracowanie strategii:

- obejmującej następujące cele:
 - poprawę informowania o zdrowiu,
 - skuteczniejsze reagowanie na zagrożenia dla zdrowia,
 - zmniejszenie nierówności w zakresie opieki zdrowotnej,
 - zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony społecznej i dobrego stanu zdrowia w ramach międzysektorowej strategii zdrowia,
- określającej następujące cele:
 - ochronę zdrowia psychicznego wszystkich obywateli,
 - przyznanie znaczącej roli zapobieganiu,
 - poprawę warunków bytowych chorego,
 - opracowanie systemu informacji i programu badań dla Unii Europejskiej,
- zawierającej zalecenia, w szczególności:
 - pilotażowy projekt utworzenia regionalnych sieci wymiany informacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami,
 - ułatwienie procesu dezinstytucjonalizacji, aby lepiej wykorzystywać dostępne środki,
- określającej najlepsze wzorce sprzyjające integracji społecznej i obronie praw chorych psychicznie. Powinny one zostać uwzględnione przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Szczególne znaczenie zdrowia psychicznego jest wynikiem specyficznej rozwoju następujących czynników:

- nagłe powstanie zjawiska masowego ogromnego zapotrzebowania na pomoc psychiatryczną w ramach troski o zdrowie psychiczne,

- nieodwracalne włączenie się do debaty użytkowników lub ich przedstawicieli, co wywołuje interakcje na temat wszystkich dziedzin polityki,

- brak równowagi między leczeniem szpitalnym a ambulatoryjnym oraz problemy elastyczności całego sektora opieki zdrowotnej — od ratownictwa do opieki medycynej socjalnej.

2. Przedstawienie problemu

2.1 Zaburzenia psychiczne stanowią jedną z dziesięciu głównych przyczyn niepełnosprawności na świecie. Z tego względu mają one dramatyczne konsekwencje społeczno-gospodarcze dla jednostek, ich rodzin i rządów.

2.2 Osoby dotknięte zaburzeniami psychicznymi często muszą stawiać czoła dyskryminującym zachowaniom lub wykluczeniu. Poważnie naruszane są także ich prawa podstawowe.

2.3 Zaobserwować można specyficzną relację między problemem zdrowia psychicznego a ubóstwem, które zwiększa ryzyko zaburzeń psychicznych i zmniejsza możliwość dostępu do istotnych dla zdrowia psychicznego zabiegów. Problemy związane ze zdrowiem psychicznym powinny zatem znaleźć się wśród pierwszoplanowych zagadnień zdrowia publicznego na poziomie krajowym.

2.4 Tymczasem zdrowie psychiczne jest rzadko uznawane za priorytet polityki zdrowotnej, po części ze względu na fakt, że nie wszystkie kraje mają możliwości ustanowić skuteczną i pełną opiekę w zakresie zdrowia psychicznego.

2.5 Wspólnotowy instrument zdrowia psychicznego wpisuje się w oparty na art. 152 Traktatu program Unii Europejskiej na rzecz zdrowia publicznego na lata 2003-2008, należy jednak zauważyć, że działania podjęte na tej podstawie muszą uwzględniać odpowiedzialność państw członkowskich za organizację opieki zdrowotnej i zapewnienie świadczeń medycznych.

2.6 Celem przyjętej przez Komisję zielonej księgi jest otwarcie szerokiej debaty w ramach europejskiego planu działania, dotyczącej poprawy zarządzania zagadnieniami chorób psychicznych i propagowania dobrego samopoczucia psychicznego w Unii Europejskiej, z następujących powodów:

- Zdrowie psychiczne i fizyczne są nierozłączne i równie ważne dla jednostek, jak i dla społeczeństwa. Zdrowie psychiczne pozwala jednostce na rozwój, znalezienie miejsca w życiu społecznym, szkolnym, zawodowym, jest źródłem spójności społecznej mającej zasadnicze znaczenie dla Unii Europejskiej, która dąży do zbudowania społeczeństwa opartego na wiedzy.
- Ciężar zaburzeń psychicznych jest ogromny, wszyscy mają w swoim otoczeniu bliską osobę cierpiącą na zaburzenia psychiczne. Wpływają one niekorzystnie na jakość życia chorych i ich rodzin. Są poważną przyczyną niepełnosprawności.
- Koszty społeczne i gospodarcze chorób psychicznych są bardzo wysokie: poważnie obciążają one zasoby społeczeństwa, jego mechanizmy gospodarcze, edukacyjne, społeczne, karne i sądowe; w niektórych krajach istnieją dowody na to, że są one jedną z przyczyn nieobecności w pracy i wcześniejszego przechodzenia na emeryturę lub rentę inwalidzką.
- Wykluczenie społeczne i napiętnowanie osób cierpiących na choroby psychiczne, a także ich dyskryminowanie, należą nadal do rzeczywistości. Takie traktowanie może naruszać prawa podstawowe i godność chorych, a także prowadzić do poczucia nieufności wobec społeczeństwa, a tym samym do zmniejszenia „kapitału społecznego Unii”.

2.7 Po europejskiej Konferencji Ministerialnej Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) na temat zdrowia psychicznego, która odbyła się w styczniu 2005 r., Komisja Europejska, będąca wraz z WHO współorganizatorem konferencji, opublikowała Zieloną księgę zatytułowaną „Poprawa zdrowia psychicznego ludności — strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej” — odwołującą się do pojęcia zdrowia publicznego zawartego w art. 152 Traktatu — i rozpoczęła konsultacje w sprawie zdrowia psychicznego na szczeblu europejskim.

2.8 Jej jasno określony cel obejmuje poprawę zdrowia psychicznego obywateli europejskich w ramach strategii wykraczającej poza sektor sanitarny i przewidującej ogólny „powrót” do trwałego dobrobytu oraz do poprawy solidarności, sprawiedliwości społecznej i jakości życia.

2.9 Zielona księga ma być punktem wyjścia debaty i prowadzić w 2006 r. do rozpoczęcia procesu konsultacji z władzami publicznymi, specjalistami, stowarzyszeniami pacjentów, aby pod koniec 2006 r. przedstawić propozycje podlegające kompetencji wspólnotowej i które wejdą w skład strategii zdrowia psychicznego Unii Europejskiej.

3. Analiza i propozycje przedstawione w zielonej księdze

3.1 Jednoznaczne stwierdzenie znaczenia zdrowia psychicznego dla Europy

3.1.1 Ocenia się, że 27 % dorosłych Europejczyków w ciągu danego roku doświadczyło złej formy psychicznej, z czego

6,3 % odczuwało zaburzenia somatyczne, 6,1 % — depresje, a kolejne 6,1 % — fobie.

3.1.2 Liczba samobójstw odnotowywana w krajach Unii przekracza liczbę zgonów w wypadkach drogowych lub w wyniku zakażenia wirusem HIV/AIDS.

3.1.3 Konsekwencje zaburzeń psychicznych dla społeczeństwa są wielorakie. Sprawozdanie proponuje ich ocenę finansową, która obejmuje utratę produktywności, wydatki ponoszone przez system opieki społecznej i nauczania oraz wymiar sprawiedliwości.

3.1.4 Zaobserwowano duże różnice między państwami członkowskimi, jak również w obrębie każdego z nich.

3.2 Uzasadnienie znaczenia strategii zdrowia psychicznego na szczeblu wspólnotowym

3.2.1 Obecnie program Unii Europejskiej na rzecz zdrowia psychicznego obejmuje różne działy dotyczące:

- poprawy informowania o zdrowiu,
- skutecznego reagowania na zagrożenia dla zdrowia,
- zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony społecznej i dobrego stanu zdrowia w ramach międzysektorowej strategii zdrowia.
- zmniejszenia nierówności w dziedzinie zdrowia.

3.2.2 Wspólnotowa strategia zdrowia psychicznego mogłaby być ukierunkowana na następujące cele:

- ochronę zdrowia psychicznego wszystkich obywateli,
- uwzględnienie problemu złego stanu zdrowia psychicznego w działaniach zapobiegawczych,
- poprawę jakości warunków bytowych chorych psychicznie poprzez integrację społeczną oraz określenie ich praw i ich godności,
- opracowanie dla Unii Europejskiej systemu informacji, badań i wiedzy w tej dziedzinie.

3.2.3 Wśród przewidywanych inicjatyw wspólnotowych zalecenia Rady mogłyby dotyczyć zmniejszenia zachowań depresyjnych i samobójczych w oparciu o projekt pilotażowy polegający na utworzeniu regionalnych sieci informacyjnych obejmujących sektor zdrowia, pacjentów i ich rodziny oraz animatorów, który doprowadził do zmniejszenia prób samobójczych wśród młodzieży o 25 %.

3.2.4 W ramach działań na rzecz lepszej integracji społecznej chorych psychicznie Komisja wzywa państwa członkowskie do przyspieszenia dezinstytucjonalizacji. Finansowane przez nią w ostatnich latach badania potwierdziły, że zastąpienie placówek psychiatrycznych świadczeniami organizowanymi na szczeblu lokalnym pozwalało poprawić jakość życia pacjentów. W czerwcu 2005 r. ogłoszono przetarg na badanie obejmujące analizę i opracowanie sposobu jak najlepszego wykorzystania środków. Dostarczy ono dane liczbowe na temat dezinstytucjonalizacji.

3.2.5 Na tej podstawie można by przewidzieć inne inicjatywy wspólnotowe:

- Unia Europejska mogłaby wyłonić najlepsze wzorce postępowania sprzyjające integracji społecznej i obronie praw osób cierpiących na choroby psychiczne,
- sytuacja chorych psychicznie i placówek psychiatrycznych powinna podlegać gwarancjom w ramach praw podstawowych i praw człowieka przewidzianych w Karcie zawartej w projekcie konstytucji europejskiej.

3.2.6 Unia Europejska pragnie pogłębić wiedzę na temat zdrowia psychicznego popierając programy badawcze i tworząc warunki sprzyjające powstawaniu wspólnej płaszczyzny wymiany między ośrodkami decyzyjnymi a środowiskiem badawczym.

4. Uwagi dotyczące propozycji

4.1 *Zwrócenie szczególnej uwagi na zdrowie psychiczne pojawia się u zbiegu kilku czynników związanych z rozwojem*

4.1.1 Dla ostatnich lat charakterystyczne były następujące zmiany: zjawisko masowego i nagłego pojawienia się ogromnego zapotrzebowania oraz pojawienie się paradygmatu — od psychiatrii ku zdrowiu psychicznemu, a także nieodwracalne włączenie do dyskusji pacjentów i przedstawicieli ich rodzin. Każdy z tych aspektów doprowadził — w różnym tempie w zależności od kraju — do zmian w ustawach lub przepisach, które odzwierciedlały uwzględnienie problemu przez instancje polityczne lub administracyjne, bez względu na jego zakres.

4.1.2 Masowe zapotrzebowanie, które doprowadziło do przepełnienia wszystkich placówek, jest związane ze złożoną interakcją między zmianami w postrzeganiu przez społeczeństwo stanu psychicznego i psychiatrii, która bardziej spowszedniała i jest mniej napiętnowana, a podażą. Zaobserwowane we wszystkich krajach rozwiniętych w tym samym okresie, odzwierciedla ono stan epidemiologiczny: diagnozuje się 15-20 % zaburzeń (roczna częstotliwość występowania w ogólnej populacji), 12-15 % z nich prowadzi do inwalidztwa (podobny wynik jest odnotowywany w przypadku chorób układu krążenia i dwa razy mniejszy w przypadku nowotworów). Są one przyczyną 30 % wszystkich utraconych lat życia w związku ze śmiertelnością, której można było uniknąć, lub niepełnosprawnością (źródło: WHO, 2004). Podobna presja znajduje również odzwierciedlenie w poprawie planowania sanitarnego, w ramach którego z upływem lat coraz liczniejsze zadania są powierzane psychiatrii.

4.1.3 Połączenie masowego zapotrzebowania i zmian postrzegania zwiększyło zapotrzebowanie na świadczenia ambulatoryjne, co przełamało klasyczną dychotomię między chorobą a zdrowiem, i wyraźniej zaznaczyło ciągłość spektrum różnych stanów klinicznych aż po cierpienie psychiczne. Umożliwiło ono oddzielenie obserwowanych zaburzeń od kontekstu społecznego towarzyszącego ich powstawaniu. Zmusza to do uwzględnienia odzewu społecznego tych zaburzeń przy ocenie zapotrzebowania. Znaczna część zadania spoczywającego na psychiatrii polega obecnie na sprecyzowaniu diagnozy między tym, co należy do sfery psychiatrii a

tym, co do niej nie należy, a także tym, co należy do niej w wystarczającym stopniu, aby interwencja psychiatryczna stała się konieczna, jednocześnie nie ograniczając się do niej, co pozwala dźwigać ciężar wspólnie z innymi partnerami lub pomóc im w odzyskaniu podmiotowej roli w terapii. Takie napięcia dialektyczne między sferą kliniczną, etyczną a organizacyjną, rodzące czasem konflikty, są przejawem zmiany paradygmatu — od psychiatrii do zdrowia psychicznego — i sprzecznej nieraz terminologii, również w dokumentach publicznych. W międzynarodowej literaturze rozróżnienie między terminami *psychiatria* a *mental health* nie wywołuje już jednak problemów.

4.1.4 Ostatni wreszcie aspekt, choć nie mniej ważny, to wzrost znaczenia pacjentów i przedstawicieli ich rodzin. Jest on przejawem ogólnej zmiany we Francji i na świecie, która nie ogranicza się do psychiatrii, i uwydatniła się poprzez niektóre choroby (AIDS) — dogłębną zmianą stosunku między lekarzem a chorym. Najznamienitszym tego przykładem są akty prawne określające prawa chorych, odniesienie do pacjentów i ich rodzin w dokumentach administracyjnych dotyczących psychiatrii w ramach organizowania świadczeń i odpowiedź na potrzeby oraz ich konkretne zastosowanie.

4.1.5 Do głosu doszli również przedstawiciele społeczeństwa i wszystkich potencjalnych pacjentów. Polityka, polityka miejska i zdrowie psychiczne w coraz większym stopniu ukazują wzajemne interakcje między tymi grupami. Wybierani przedstawiciele władz są coraz bardziej zaangażowani w skutki ewolucji psychiatrii, która w coraz mniejszym stopniu będzie przebiegała bez ich udziału.

4.1.6 Wspomniana ewolucja niezwykle wyraźnie uwypukliła brak równowagi między leczeniem szpitalnym a ambulatoryjnym oraz problemy elastyczności w całym sektorze opieki zdrowotnej — od ratownictwa do opieki społeczno-medycznej. Uwydatniła również częste niepowodzenia w dezinstytucjonalizacji i niewłączenie psychiatrii do ogólnego leczenia szpitalnego. Ze względu na płynność granic między opieką medyczną a opieką społeczną, między praktyką a kształceniem podstawowe i ustawiczne kształcenie specjalistów w zakresie nowych funkcji jest kluczem do przyszłych rozwiązań. Oprócz tych gwałtownych zmian pojawiły się nowe problemy, na przykład więźniów cierpiących na choroby psychiczne, osób starszych cierpiących na choroby neurodegeneracyjne prowadzące do upośledzenia psychicznego oraz problemy grup społecznych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

4.1.7 Koniec drugiej wojny światowej, uwrażliwienie na doświadczenia obozów koncentracyjnych i prawa człowieka, krytyczne spojrzenie na leczenie psychiatryczne w szpitalach wówczas stosowane, pojawienie się leków psychotropowych, powstanie ruchu konsumentów-pacjentów oraz ograniczenia budżetowe doprowadziły w większości krajów rozwiniętych do ewolucji psychiatrii, którą literatura światowa nazywa w nomenklaturze anglosaskiej procesem dezinstytucjonalizacji, czyli takiej organizacji świadczeń, która w mniejszym stopniu opiera się na hospitalizacji, a bardziej sprzyja pozostawieniu pacjenta w jego naturalnym otoczeniu.

4.1.8 Nadal napotymano na przeszkody, ilekroć dezinstytucjonalizacja dążyła do odejścia od leczenia szpitalnego: tendencja społeczeństwa i psychiatrii do przesyłania lub zamykania wielu chorych psychicznie w więzieniach; brak opieki nad pacjentami marginalizowanymi lub znajdującymi się w niestabilnej sytuacji, którzy przerwali lub zakończyli leczenie, nie mieli stałego miejsca zamieszkania ani prawa do świadczeń socjalnych w wyniku czego stali się bezdomni; „syndrom drzwi obrotowych (revolving door)”, to jest powtarzającego się schematu u niektórych pacjentów, którzy są umieszczeni w szpitalu, następnie wypisywani, aby powrócić ponownie do szpitala w ramach niekończącego się cyklu. Z biegiem czasu i przy kolejnych cięciach budżetowych połączenie takich zjawisk z masowym zapotrzebowaniem doprowadziło do przepełnienia oddziałów ratownictwa i systemu hospitalizacji i konieczności, często pod wpływem poważnych przypadków (chorzy psychicznie, którzy stają się napastnikami lub ofiarami), utworzenia dodatkowych całonocnych miejsc w szpitalach, czego prawdopodobnie można było uniknąć. Opinia publiczna mogła wówczas wpłynąć na decydentów politycznych i skłonić do skupienia się na aspektach bezpieczeństwa lub — przeciwnie — do przyjęcia programu zdrowia psychicznego.

4.2 Informacja i media

Media najczęściej poruszają temat cierpienia psychicznego, gdy osoby chore psychicznie przechodzą do czynów (choć nie są to przypadki częstsze niż wśród ogółu populacji). Taka sytuacja sprzyja powstaniu negatywnego wizerunku i umocnienia postawy obronnej, która prowadzi do wzrostu nietolerancji i odrzucenia chorych psychicznie. Stałe informowanie o zdrowiu psychicznym nie może pozostawiać obszarem nieuregulowanym i wzbudzającym niepokój. Powinno ono zapobiegać poważnym konsekwencjom i docierać do szerokiej opinii publicznej za pośrednictwem mediów i osób w nich pracujących.

4.3 Warunki i elementy wspólnej strategii na rzecz zdrowia psychicznego

4.3.1 EKES popiera inicjatywę Komisji mającą na celu opracowanie całościowej europejskiej strategii w zakresie zdrowia psychicznego. Zdaniem Komitetu dyskusja na temat poszukiwania, określenia i opracowania tej strategii powinna się toczyć wokół pojęcia społeczeństwa opartego na wiedzy. Oznacza to, że społeczeństwo europejskie powinno, między innymi:

- mieć jasność co do pojęć w dziedzinie zdrowia psychicznego i co do ich zakresu,
- postrzegać precyzyjnie rozmiary problemu w jego dzisiejszej postaci, ale także jego dynamikę,
- znacznie zwiększyć swe zaangażowanie, by rzeczywiście uczestniczyć w tworzeniu warunków pozwalających na podejmowanie całościowych decyzji prowadzących do osiągnięcia rozwiązań.

4.3.2 W związku z tym, zakres potrzeb wymaga ambitnego programu i określenia wspólnej strategii opartej na kilku w pełni podzielanych zasadach. Należy podkreślić, że najważniejsze działania skupiają się na problemach zdrowotnych o

mniej znaczeniu. Ponadto zagadnienia zdrowia psychicznego są zróżnicowane w zależności od kraju europejskiego, a w przyszłości sytuacja będzie bardziej skomplikowana ze względu na opóźnienia mogące się jeszcze powiększać w krajach, które później przystąpią do wspólnoty.

Wydaje się, że już teraz można przytoczyć kilka warunków:

4.3.3 Na wstępie wspólna strategia wymaga wspólnych pojęć i znaczeń terminów, na przykład „zły stan psychiczny” lub „osoba upośledzona psychicznie”, na które społeczeństwo francuskie jest uwrażliwione.

4.3.4 Uznanie zdrowia psychicznego za priorytet na miarę potrzeb stanowi znaczny postęp na drodze do wprowadzenia niezbędnych środków na działanie.

4.3.5 Z drugiej strony stwierdzeniu temu powinien towarzyszyć stan rzeczy odpowiadający zarówno sferze potrzeb, jak i aktualnych rozwiązań.

4.3.6 Jeżeli chodzi o działania do przeprowadzenia, należy poprzeć te propozycje zielonej księgi, które dotyczą zdrowia psychicznego, kładą nacisk na dzieci i nastolatki, populację aktywną i osoby starsze.

4.4 Zdrowie psychiczne obywateli

4.4.1 Zdrowie psychiczne dotyczy problemu złego samopoczucia jednostki w jej otoczeniu, środowisku i społeczeństwie. Łączy się z nim wiele rozwiązań:

- mechanizm walki z chorobami psychicznymi, który musi obejmować zapobieganie, opiekę i reintegrację,
- działania zapobiegawcze skierowane do docelowych grup ludności,
- opieka ukierunkowana na cierpienia pewnych grup społeczeństwa,
- pozytywne działania na rzecz zdrowia psychicznego, które mogą zmienić szkodliwe zachowania bez względu na to, czy dotyczą one jednostek, grup lub całego społeczeństwa.

4.4.2 Z tego punktu widzenia należy położyć nacisk na trzy elementy zapobiegania: pierwotny, wtórny i trzeciorzędny, w sposób dostosowany do danej dziedziny. Należy rozwijać inicjatywę na rzecz zdrowia psychicznego i informowania opinii publicznej, wdrażania i stosowania zdrowych nawyków oraz utworzenia klimatu sprzyjającego rozwojowi osobistemu. Dotyczy to również zapobiegania, którego celem jest zmniejszenie występowania zaburzeń psychicznych poprzez uwzględnienie czynników ryzyka i sytuacji patogennych, i którego przykłady są następujące:

- wczesna interwencja wobec matek i niemowląt wykazujących zachowania depresyjne i poczucie niespełnienia,
- interwencje skierowane na dzieci mające trudności w nauce,
- informowanie i wspieranie rodzin skonfrontowanych z chorobą psychiczną,

- badanie czynników ryzyka lub czynników związanych z objawami cierpienia lub choroby w zależności od kręgu kulturowego, z którego dane osoby pochodzą,
- psychiatria oparta na kontakcie pozwalająca na bardziej całościowe podejście do zaburzeń psychosomatycznych oraz na czynne i bierne zaangażowanie rodziny (uczenie sposobów życia i udzielania wsparcia dla chorych oraz, w razie potrzeby, pomoc finansowa); pomoc psychologiczna jest bardziej wskazana niż stosowanie leków psychotropowych bez żadnego wsparcia.

4.4.3 Odpowiedź na potrzeby dzieci i nastolatków jest traktowana priorytetowo z oczywistych względów. Zapotrzebowanie zgłaszają nie tylko, ani nie wyłącznie rodziny. Składają je również placówki wychowawcze, sądowe, społeczne, policja lub samorządy wobec coraz bardziej ekstremalnych sytuacjami dotyczących coraz młodszych dzieci i rodzin borykających się z różnymi problemami. Zmiany społeczne najbardziej uderzają właśnie w rodziny i dzieci.

4.4.4 Spójna i skoordynowana organizacja powinna oferować gamę świadczeń skoordynowanych i zebranych w trzy moduły bądź programy podstawowe:

- moduł poświęcony małym dzieciom, rodzinom i partnerom z organizacji społeczno-zdrowotnych, edukacyjnych i sądowniczych, które zajmują się tą kategorią wiekową,
- moduł poświęcony dzieciom w wieku szkolnym, rodzinom i partnerom,
- moduł przeznaczony dla nastolatków, ich rodzin i partnerów.

4.4.5 Każdy moduł powinien oferować opiekę ambulatoryjną w miejscach konsultacji, bardziej intensywną opiekę instytucjonalną, zgodnie z formułami dostosowanymi do wieku, opiekę w okresach nasilenia choroby i opiekę długoterminową. Psychiatria kontaktowa, dbająca o reaktywność i mobilność modułów, byłaby zaangażowana we wczesne wykrywanie ataków, zapobieganie im i wsparcie ambulatoryjne dla rodzin i partnerów.

4.4.6 Moduły podstawowe byłyby uzupełnione specjalnymi programami skierowanymi do ludności lub związanymi z sytuacjami ryzyka, które umożliwiłyby działania zapobiegawcze pierwotne i wtórne: wczesne wykrywanie zaburzeń związanych z uporczywymi zaburzeniami rozwoju psychicznego, niektórych patologii wczesnego dzieciństwa, nieprawidłowych zachowań rodzicielskich na wczesnym etapie, młodych samotnych matek, rodzin z różnymi problemami, zaburzeń u młodych ludzi związanych z uzależnieniami itp. Szczególną uwagę należy zwrócić na struktury społeczne, edukacyjne i sądowe (komórki prewencji, więzienia), które mają do czynienia z poważnymi przypadkami społecznymi, wykazującymi powiązane zaburzenia psychiczne, lub u których występuje ryzyko ich ujawnienia się, zważywszy na spiętrzające się wyjątkowo trudne sytuacje.

4.5 Związki między pracą, bezrobociem a zdrowiem

4.5.1 Poprawa warunków pracy i braku pracy (bezrobocia) musi zostać włączona do działań promocyjnych ze względu na ich wpływ na zdrowie psychiczne. Temat pracy w powiązaniu

ze zdrowiem psychicznym jest związany z wartością przypisywaną pracy i jej kosztami personalnymi, skutkami bezrobocia, niepełnosprawnością.

4.5.2 Równie ważne dla zdrowia psychicznego jest znalezienie odpowiedzi na zagadnienie wykluczenia społecznego.

4.5.3 Wreszcie starzenie się społeczeństwa wymaga dostosowanych odpowiedzi. Według WHO 20 % osób starszych przeżywa tzw. udaną starość, co oznacza, że 80 % cierpi (choroby, utrata autonomii). Starzenie się nie eliminuje chorób psychicznych, wręcz przeciwnie. Demencja, która nie występuje w wieku 60 lat (1 %) staje się częstsza po 85 roku życia (30 %). W tym wieku zaburzenia zachowania odnotowuje się w 70 % przypadków.

4.6 Osoby ubiegające się o azyl

4.6.1 Problem zdrowia psychicznego pojawia się również w kontekście wspierania osób ubiegających się o azyl, podczas procedury przyjmowania, w odniesieniu do miejsca i trybu życia, wreszcie w wymiarze życia osobistego, które zawiera historię osoby i jej aktualny stan psychiczny. Powaga doznanych traum, często na podłożu wyjątkowego okrucieństwa, które jest — ze względu na jego zamierzony i kolektywny charakter — świadectwem zorganizowanej przemocy. W takiej sytuacji zaburzenia związane z traumą często pogłębiają się w sytuacji wielokrotnej żałoby i bolesnego przeżywania wygnania.

4.7 Problematyka zdrowia psychicznego

4.7.1 Problematyka zdrowia psychicznego dotyczy też kontekstu więziennego, w którym istnieje niewiele struktur opieki w tym zakresie.

4.7.2 Należy popierać wprowadzanie programów zapobiegania depresjom, samobójstwom i popadaniu w nałogi.

4.7.3 Jeżeli chodzi o zmianę modelu proponowaną w ramach dezinstytucjonalizacji, należy podkreślić, że od końca lat dziewięćdziesiątych zakończył się okres charakteryzujący się odchodzeniem od hospitalizacji, iluzją dezinstytucjonalizacji i pojawiła się konieczność połączenia solidnego lokalnego systemu opieki z hospitalizacją w pełnym zakresie. Hospitalizacja na zbyt dużą skalę nie pozwala przeznaczyć środków i rozwinąć zakresu usług lokalnych, których potrzebują pacjenci i ich rodziny. Natomiast prymat leczenia ambulatoryjnego nie może zostać zagwarantowany, jeżeli nie towarzyszy mu dostępne leczenie szpitalne, obejmujące krótkie pobyty pacjentów wykazujących silne zaburzenia, które nie mogą być leczone w inny sposób. Wreszcie ograniczenie hospitalizacji jest niemożliwe, jeżeli system leczenia ambulatoryjnego nie zapewnia odpowiednich świadczeń pozwalających zapobiegać hospitalizacji tam, gdzie jest to możliwe, przyjmować pacjentów i towarzyszyć długo hospitalizowanym pacjentom, którzy mogą opuścić szpital po odpowiednim przygotowaniu, towarzyszyć pacjentom, którzy nie są hospitalizowani, w celu utrzymania ich we wspólnocie na akceptowalnych warunkach i przy poszanowaniu ich potrzeb; oraz świadczeń, które zapewniają przejście między leczeniem ambulatoryjnym i szpitalnym dla pacjentów potrzebujących takiej opieki.

4.7.4 Decyzja o hospitalizacji osoby chorej psychicznie lub o jej leczeniu ambulatoryjnym jest ściśle uzależniona od kultury i typu kształcenia specjalistów, stopnia wyizolowania chorego oraz ogólnych czynników społeczno-kulturowych, takich jak tolerancja społeczeństwa, czynniki niestabilności sytuacji na danym terytorium, które prowadzą do częstszego stosowania takich a nie innych świadczeń i zwiększają dostępność alternatyw. Należy zatem w sposób kategoriyczny udzielać wskázówek dotyczących zapotrzebowania w zakresie pełnej hospitalizacji (liczba łózek) pacjentów cierpiących na silne zaburzenia, bez uwzględniania okoliczności lokalnych.

4.7.5 Ponadto najważniejszym czynnikiem leczenia jest jego charakter, to jest rodzaj świadczeń, które powinny zostać zapewnione, potrzeb, które powinny zostać zaspokojone, ich uznana skuteczność, lecz nie wyłącznie miejsce leczenia.

4.7.6 Zwyczajowo uznane korzyści leczenia szpitalnego obejmują dostępność wykwalifikowanego personelu, przebywanie w odpowiednim i dostosowanym otoczeniu i pracę wykonywaną w warunkach wystarczająco bezpiecznych. Korzyści te maleją lub znikają, jeżeli brak łózek prowadzi do nagromadzenia w warunkach szpitalnych pacjentów, którzy nie przejawiają chęci współpracy i wykazują poważne zaburzenia o charakterze mogącym nadmiernie lub w stopniu niedopuszczalnym zakłócać prawidłowe warunki pracy, albo też stanowić zagrożenie.

4.7.7 Liczne badania we Francji jak i w środowisku międzynarodowym wykazały, że nawet 40 % chorych z silnymi zaburzeniami, zgłaszających się do szpitala lub tam przesyłanych, mogłoby zostać objętych alternatywnymi zabiegami terapeutycznymi, jeżeli są chętni do współpracy, bądź gdy można od nich taką współpracę otrzymać lub wynegocjować, przy wsparciu bliskich lub sieci opieki społecznej (interwencje nadzwyczajne i kryzysowe). Rosnąca skuteczność takich rozwiązań skłania do zarezerwowania leczenia szpitalnego (a zatem naturalnego umieszczenia w szpitalu) dla przypadków, w których jest to nieuniknione: wymagających pilnie podwójnej oceny, psychiatrycznej i somatycznej, wykazujących poważne patologie mieszane o szczególnym nasileniu, poważ-

nych nawrotów znanych patologii psychiatrycznych, gwałtownych i samobójczych zachowań niemożliwych do powstrzymania itp., często w postaci hospitalizacji przymusowej. Pociąga to za sobą odpowiednią opiekę i nadzór.

4.7.8 W świetle powyższych uwag, te same badania zalecają, aby zachować poziom 0,5 łózka na 1000 dorosłych mieszkańców dla pacjentów w fazie silnych zaburzeń. Wielkość tę należy wyważyć, jeżeli bierze się pod uwagę — co zalecamy — cel 80-85 % wskaźnika wykorzystania świadczeń szpitalnych. Oczywiście powyższy pułap oznacza, że rozwiązania na pozostałych etapach byłyby wystarczającymi środkami i są skuteczne. Pułap ten nie uwzględnia łózek dla chorych w stanie ciężkim, które są niezbędne w psychiatrii medyczno-sądowej lub dla hospitalizacji ze względów bezpieczeństwa, a także łózek dla nastolatków i dla osób starszych. Zbytek zbliżenie się do pułapu, bez wypełnienia wszystkich zastępczych warunków ambulatoryjnych, prowadziłyby do powstania dodatkowych bardzo kosztownych łózek na oddziałach psychiatrycznych.

4.8 Środowisko, w którym prowadzone jest leczenie

4.8.1 O ile pułap łózek może być różny w zależności od kraju, to minimalne normy mieszkaniowe mogą być przedstawione w bardziej stanowczy sposób. Wszystkie pokoje powinny być przystosowane do pełnionej funkcji i nawet jeśli ich wyposażenie jest stare, celem powinno być uznanie takich wartości jak godność i poszanowanie osób je zajmujących zgodnie z dzisiejszymi standardami. Stosowne otoczenie jest niezbędne dla odzyskania zdrowia przez pacjentów. Zagrożenia w tej dziedzinie powinny być oceniane i postrzegane z perspektywy specyficznych potrzeb tych osób.

4.8.2 Pacjenci powinni mieć dostęp do szerokiego wachlarza terapii stanowiących uzupełnienie i dodatkowy element udzielanych im świadczeń i leczenia. Dzięki odpowiedniemu przygotowaniu, stosownym kwalifikacjom i cechom osobistym personel działający w dziedzinie zdrowia psychicznego przyczynia się do tworzenia takiego środowiska.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”

(2006/C 195/12)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego Regulaminu Wewnętrznego, opracować decyzję w sprawie: „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 kwietnia 2006 r. Sprawozdawczynią była Anita Vium.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia — elastyczność i pewność zatrudnienia: przypadek Danii

1.1 Flexicurity w wersji duńskiej wydaje się stanowić przykład na to, w jaki sposób można osiągnąć wzrost gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia oraz zdrowe finanse publiczne przy zrównoważonym systemie socjalnym. Taki rozwój jest zgodny z procesem lizbońskim, który pozwala zagwarantować zrównoważony wzrost oraz wysoki poziom zatrudnienia w połączeniu z modelem państwa socjalnego.

1.2 Trzonem duńskiego systemu flexicurity jest elastyczność rynku pracy, osiągana przy pomocy elementów zapewniających bezpieczeństwo socjalne oraz aktywną politykę zatrudnienia i kształcenia, przy czym taki układ wydaje się faktycznie korzystny dla konkurencyjności Danii. Wraz z innymi cechami charakterystycznymi społeczeństwa duńskiego umożliwiło to powstanie w Danii silnego i elastycznego rynku pracy, dzięki któremu kraj ten będzie mógł stawić czoła przyszłym wyzwaniom. Wysoki poziom zatrudnienia, wysokie zasiłki dla bezrobotnych i optymistyczne nastawienie sprawiają, że wszyscy, pracodawcy i pracownicy, akceptują elementy niepewności i wady związane z tym systemem ze względu na panujące między poszczególnymi grupami różnice zdań na jego temat.

1.3 Kluczem do zrozumienia duńskiego systemu „flexicurity” jest założenie, że elastyczność i bezpieczeństwo niekoniecznie muszą się nawzajem wykluczać. Pracodawcy mogą być zainteresowani stabilnymi i bezpiecznymi stosunkami pracy oraz pracownikami o wysokiej motywacji, podczas gdy pracownicy mogą być zainteresowani elastycznymi: godzinami pracy, organizacją pracy oraz systemem wynagradzania.

1.4 W obliczu globalizmu i faktu przenoszenia miejsc pracy za granicę flexicurity zapewnia ludziom wysoki poziom bezpieczeństwa gospodarczego i społecznego poprzez zmianę paradygmatów „pewność zatrudnienia zamiast pewności miejsca pracy” oraz „nowe szanse osobiste dzięki gotowości do zmian przy ograniczonym ryzyku”. Prawdą jest, że istnieje ryzyko utraty miejsc pracy, jednak jeśli już do tego dojdzie, sieć bezpieczeństwa socjalnego zapewnia w krótkim okresie bezrobotnym środki umożliwiające przetrwanie, natomiast w długim okresie ich szanse na znalezienie nowej pracy wzrastają dzięki aktywnej polityce rynku pracy w połączeniu z wysokim poziomem zatrudnienia.

1.5 W duńskim systemie flexicurity bezpieczeństwo zatrudnienia poszczególnych pracowników jest niskie, co oznacza możliwość kilkakrotnej utraty pracy w trakcie kariery zawodowej. Pomimo tego, zabezpieczenia stanowiące integralny element systemu flexicurity — dzięki wysokim zasiłkom dla

bezrobotnych finansowanych ze środków publicznych i podatków płaconych przez całe społeczeństwo oraz dzięki ochronie zatrudnienia — sprawiają, iż Duńczycy czują się bezpieczni i zadowoleni (patrz załącznik 2).

1.6 W kontekście europejskim jest oczywiste, że ze względu na zróżnicowane stosunki kulturowe, strukturalne oraz gospodarcze niemożliwe jest bezpośrednie przeniesienie duńskiego modelu flexicurity na inne kraje. Jednakże dla krajów i regionów, które osiągnęły już pewien standard socjalny, możliwe jest przejście niektórych ogólnych elementów jako strategii politycznej, a mianowicie w szczególności tam, gdzie kapitał socjalny, rozumiany jako pełna gama norm, sieci i oraz zaufania pomiędzy osobami i instytucjami, ukształtował się podobnie jak w Danii w formie tradycji współpracy pomiędzy rządem i partnerami społecznymi oraz pozytywnego nastawienia obywateli do zmian. Elastyczność geograficzna może jednak przynieść ze sobą także problemy dla rodzin, partnerów oraz w zakresie wykształcenia i wychowania dzieci wymagające niezwykle poważnego potraktowania. Dotyczy to zwłaszcza krajów dużych lub krajów o strukturze federalnej.

1.7 Mówiąc ogólnie, za duńskim systemem flexicurity kryje się pomysł połączenia elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego i konkurencyjności. Duński system flexicurity łączy w sobie stosunkowo wysoki poziom świadczeń dla bezrobotnych (i pozostałych transferów społecznych) z elastycznością wynikającą z liberalnych uregulowań dotyczących ochrony przed zwolnieniem, jak na przykład krótki okres wypowiedzenia. Oprócz bezpieczeństwa socjalnego oraz dużej mobilności kładzie się nacisk na aktywną politykę rynku pracy, która zapewnia faktyczną dostępność bezrobotnych dla rynku pracy oraz zachęca ich do zdobywania kwalifikacji niezbędnych do podjęcia danej pracy. Dla duńskiego rynku pracy charakterystyczne jest zatem „wspieranie i wymaganie”; to drugie przybiera na przykład formę obowiązkowej aktywizacji, na którą składają się wysokiej jakości oferty podnoszenia kwalifikacji. Aktywna polityka na rynku pracy jest instrumentem niezbędnym dla funkcjonowania rynku pracy z wysokim poziomem świadczeń dla bezrobotnych. Aktywna polityka rynku pracy jest niezbędna, o ile rynek ten ma funkcjonować skutecznie przy wysokim poziomie zasiłków dla bezrobotnych.

1.8 Duńskiego systemu flexicurity nie można jednak rozpatrywać w oderwaniu od warunków ramowych państwa socjalnego i wysoko rozwiniętego systemu organizacyjnego. Funkcjonowanie duńskiego rynku pracy jest uwarunkowane przez szereg innych czynników społecznych. Dotyczy to, przykładowo, kluczowej roli partnerów społecznych w podejmowaniu

decyzji politycznych oraz realizacji polityki rynku pracy i polityki kształcenia zawodowego, rozbudowanego systemu opieki społecznej finansowanego ze środków publicznych, poziomu kwalifikacji społeczeństwa, a także kombinacji środków polityki makroekonomicznej stosowanej w ostatnim dziesięcioleciu.

1.9 Jedną z głównych ról w procesie kształtowania duńskiego systemu flexicurity odegrali partnerzy społeczni, którzy zostali włączeni zarówno w procesy decyzyjne, jak i w realizację polityki kształcenia zawodowego i reform strukturalnych rynku pracy. W wielu dziedzinach podstawą rozwoju są umowy pomiędzy partnerami społecznymi, jak ma to miejsce np. przy wprowadzaniu prywatnych emerytur w oparciu o rynek pracy. Rola partnerów społecznych jest wynikiem, z jednej strony, historycznego rozwoju, z drugiej zaś ich wysokiego stopnia zorganizowania. Dzięki wkładowi partnerów społecznych możliwe było opracowanie twórczych rozwiązań, które spotkały się z powszechną akceptacją. Jednakże znaczny udział partnerów społecznych i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wymaga również, aby byli oni przygotowani na zmiany i podjęcie współpracy, jak również nieortodoksyjnego podejścia otwartego na nowe punkty widzenia i gotowego do zrozumienia interesu ogólnego. Wzmocnione uczestnictwo i prawo głosu partnerów społecznych może zatem być korzystne społecznie w związku z dążeniem do zwiększenia zdolności do konkurowania i dostosowania się. W trakcie tych procesów istotne znaczenie ma również wsparcie, współpraca i opinie ze strony innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takich jak podmioty społeczne i instytucje edukacyjne oparte na stowarzyszeniu.

1.10 Wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych wymaga wysokiego poziomu kwalifikacji społeczeństwa, ponieważ w przeciwnym wypadku powstałaby duża grupa osób niezdolnych do uzyskania dochodu przewyższającego wysokość świadczeń dla bezrobotnych. Wysoki poziom kwalifikacji oraz gotowość do dostosowania się, również wśród pracowników o niższym poziomie wykształcenia formalnego, są jednymi z kluczy do sukcesu duńskiego systemu flexicurity.

1.11 W wyniku głębokich reform strukturalnych, przeprowadzonych w Danii w drugiej połowie lat 90-tych, zaostrożono regulacje dotyczące rynku pracy oraz wdrożono ekspansywną politykę gospodarczą, co doprowadziło do ożywienia gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia. W Danii, oprócz bezpieczeństwa w zakresie dochodów, zagwarantowanego dzięki wysokiemu poziomowi zasiłków dla bezrobotnych, dąży się także do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa zatrudnienia. Wprawdzie nikt nie może oczekiwać gwarancji zatrudnienia, ale istnieją duże szanse na zdobycie nowej pracy, szczególnie wobec pomocy udzielanej przez sektor publiczny. Ponadto w atmosferze optymizmu i wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy łatwiej jest przeprowadzić reformy strukturalne, które spotykają się z większą akceptacją społeczeństwa. Duński system flexicurity jest zatem oparty na kombinacji instrumentów makroekonomicznych, która sprzyja zarówno wzrostowi gospodarczemu, jak i zatrudnieniu.

1.12 Duński model flexicurity jest przedmiotem ciągłych dyskusji i zmian. System ten ma swoje wady i zalety, przy czym pomimo faktu, że elastyczność, bezpieczeństwo i aktywna polityka rynku pracy są niewątpliwie ściśle powiązane

ze sobą, toczy się nieustanna dyskusja odnośnie tego, w jaki sposób można uzyskać właściwą równowagę pomiędzy tymi elementami.

1.12.1 Wysokie wpływy z podatków są niezbędnym warunkiem duńskiego systemu flexicurity i innych czynników mających istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku pracy. Przykładowo, w 2003 r. wydatki publiczne na politykę rynku pracy wyniosły 4,4 % PKB, co było rekordem w skali europejskiej⁽¹⁾. Z jednej strony, Duńczycy są gotowi zaakceptować wysokie obciążenie fiskalne na poziomie ok. 49 % PKB, jednak z drugiej strony podatki są stałe przedmiotem dyskusji, zaś w przyszłości należy spodziewać się obniżenia podatku od zatrudnienia. Wysokie obciążenie podatkowe tłumaczy się z jednej strony wysokim poziomem zatrudnienia, który sam w sobie ma pozytywny wpływ na finanse publiczne. Zwiększenie zatrudnienia może przyczynić się do dalszego wzrostu wpływów z podatków.

1.13 Znaczenie „flexicurity po duńsku” dla Unii Europejskiej zasadza się w wymaganej przez to podejście gotowości do aktywnego dostosowywania się do nowych realiów poprzez wyważoną zmianę paradygmatów społeczno-ekonomicznych należycie wynegocjowaną pomiędzy zainteresowanymi stronami, przy pełnym poszanowaniu fundamentalnych wartości europejskiego modelu społeczeństwa.

2. Konkurencyjność systemu duńskiego

2.1 Dania charakteryzuje się stabilnym wzrostem i uporządkowanymi finansami publicznymi. Przykładowo, w latach 2000 — 2005 wzrost gospodarczy wyniósł w Danii średniorocznie 1,7 %, przy średniej stopie zatrudnienia na poziomie 77,5 % i średniej nadwyżce budżetowej wynoszącej 1,4. W 2004 r. łączny dług publiczny wyniósł 42,7 % PKB, zaś nadwyżka budżetowa 2,8 % PKB. Istnienie nadwyżki budżetowej wynika przede wszystkim z doskonałej sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, przynoszącej budżetowi państwa znaczące wpływy z podatków.

2.2 Na duńskim rynku pracy występuje wysoka fluktuacja, ponieważ rocznie znika ponad 10 % miejsc pracy i tworzona jest podobna ilość nowych miejsc pracy. Rocznie około 30 % zatrudnionych zmienia miejsce pracy, co daje Danii drugi po Wielkiej Brytanii najkrótszy w Unii Europejskiej przeciętny czas trwania stosunku pracy. Jest to wynikiem obowiązujących przepisów, ale także struktury gospodarki duńskiej, w której przeważają małe i średnie przedsiębiorstwa.

2.3 Oddziaływanie kombinacji instrumentów makroekonomicznych i reform strukturalnych, jakie przeprowadzono w Danii m.in. na rynku pracy, można zilustrować na podstawie krzywej Phillipsa, która ukazuje związek między stopą bezrobocia a wzrostem kosztów płac. W załączniku 1 pokazano przebieg tej krzywej dla Danii. Pokazuje ona, że od 1993 r. udało się znacznie obniżyć stopę bezrobocia bez zwiększenia inflacji płacowej, ponieważ, ogólnie rzecz biorąc, przebieg krzywej Phillipsa dla tego okresu jest płaski. Działania w dziedzinie edukacji i rynku pracy zapobiegają problemom dostosowawczym oraz barierom, które w innych przypadkach powodują wzrost płac lub cen.

(¹) OECD Employment Outlook 2005, tablica H.

2.4 W analizach dotyczących atrakcyjności krajów dla inwestorów Dania często zajmuje czołowe lokaty. W opracowaniu Economic Intelligence Units z marca 2005 r. Dania zajęła nawet pierwsze miejsce. W załączniku 2 pozycja Danii została zilustrowana na podstawie szeregu parametrów w porównaniu do pozostałych państw członkowskich.

3. Duńska definicja flexicurity

3.1 Od kilku lat termin „flexicurity” obecny jest w dyskusjach, jednakże jego definicja nie jest jednoznaczna i różni się w poszczególnych krajach.

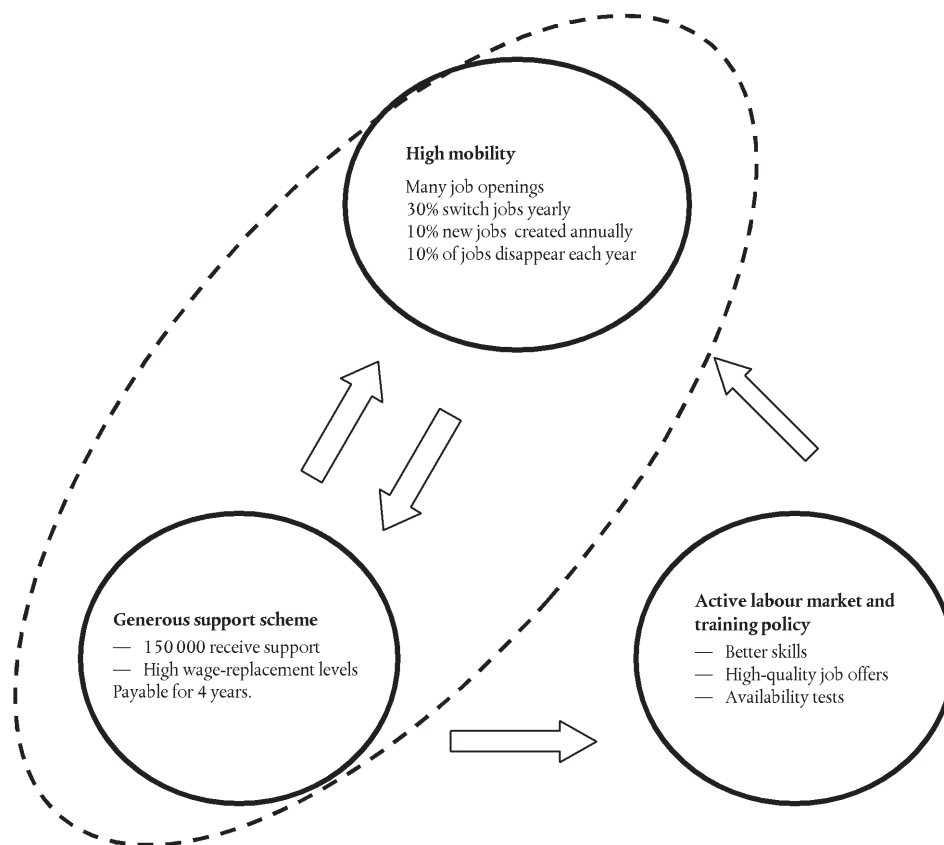
3.2 Na rynku pracy termin funkcjonuje jako „złoty trójkąt”, którego wierzchołkami są: elastyczne przepisy dotyczące zatrudnienia (prowadzące do wysokiej elastyczności liczbowej), rozbudowany system wsparcia (zapewniający bezpieczeństwo socjalne) oraz powszechne działania aktywizacyjne i eduka-

cyjne (motywujące bezrobotnych do poszukiwania pracy oraz pozwalające im uzyskać kwalifikacje niezbędne do ponownego wejścia na rynek pracy).

3.2.1 Duński system flexicurity przyczynia się do tworzenia odpowiednich, tzn. dobrych jakościowo i satysfakcjonujących miejsc pracy. Wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych sprawia, że wysoki jest także poziom płacy roboczej, jaki byłby do przyjęcia dla pracownika. W efekcie zarobki Duńczyków zapewniają im dostatnie życie. Dlatego też na formalnym rynku pracy zjawisko „ubogich pracujących” („working poor”) występuje rzadko i nie odgrywa istotnej roli — włączając w to Duńczyków o innym pochodzeniu etnicznym.

3.3 Poniżej zilustrowano zasadę „złotego trójkąta”. W załączniku 3 znajduje się krótki opis duńskiego systemu dochodów transferowych i aktywnej polityki na rynku pracy.

Główne cechy duńskiego systemu flexicurity



3.4 Jednakże elastyczność duńskiego rynku pracy jest zagadnieniem wielowymiarowym i nie wynika jedynie z niewielkiej ochrony przed zwolnieniem; jej innym źródłem jest elastyczny czas pracy, przy czym, zgodnie z układem zbiorowym, godziny pracy mogą być płynne w okresie roku oraz dozwolone jest dzielenie pracy w krótszych okresach. Tendencja w kierunku ustalania ostatecznej wysokości płac roboczych na poziomie przedsiębiorstw w ramach umów zbiorowych także zapewnia elastyczność tych płac. Elastyczność wynika również z wysokich podstawowych kompetencji pracowników, którzy pracują samodzielnie, są otwarci na zmiany i odpowiedzialni, co umożliwia im szybkie dostosowanie się do zmiany profilu produkcji lub nowej pracy.

3.5 Bezpieczeństwo na duńskim rynku pracy nie wynika wyłącznie z wysokiego poziomu zasiłków dla bezrobotnych, ale również z wysokiej stopy zatrudnienia i fluktuacji rynku pracy, dającego niejaką gwarancję zatrudnienia. Gwarancję tę dodatkowo wzmacnia szereg działań z zakresu edukacji i szkoleń, których realizacją i administrowaniem zajmują się wspólnie władze i partnerzy społeczni. Ponadto społeczeństwo duńskie oferuje rodzinom również pewien margines bezpieczeństwa w zakresie łączenia życia rodzinnego z pracą zawodową, na przykład w formie przepisów dotyczących urlopów macierzyńskich, możliwości opieki nad dziećmi itp.

3.6 Kluczem do zrozumienia duńskiego systemu „flexicurity” jest założenie, że elastyczność i bezpieczeństwo niekoniecznie muszą się nawzajem wykluczać. Zwykło się uważać, że dążenie pracodawców do wyższego stopnia elastyczności na rynku pracy jest sprzeczne z dążeniem pracowników do uzyskania bezpieczeństwa pracy i wysokich świadczeń w przypadku bezrobocia i choroby.

3.7 Idea flexicurity zrywa z tym antagonizmem. Pracodawcy mogą być zainteresowani stabilnymi i bezpiecznymi stosunkami pracy oraz pracownikami o wysokiej motywacji. Można również z drugiej strony przyjąć założenie, że pracownicy są zainteresowani elastycznymi godzinami pracy, organizacją pracy oraz systemem wynagradzania. Z tego względu na nowego typu rynkach pracy może dochodzić do powstawania nowych powiązań między elastycznością a bezpieczeństwem.

3.8 Duński system flexicurity zapewnia na rynku pracy połączenie dynamiki wolnej gospodarki rynkowej z bezpieczeństwem socjalnym i równowagą społeczną skandynawskiego państwa socjalnego poprzez powszechne usługi publiczne i wyrównywanie dochodów. Patrząc z szerszej perspektywy, jest to jeden z efektów przyjętych celów politycznych, jakimi są zapewnienie obywatelom szansy startu w życiu zawodowym oraz redystrybucja zasobów za pośrednictwem budżetu i działań sektora publicznego. To z kolei poprzez politykę znacznego wyrównania dochodów prowadzi do spójności społecznej i zapobiega silnym napięciom społecznym, dając przy tym pracownikom możliwość bezpiecznego przystosowania się i radzenia sobie z elastycznością systemu.

4. Rola partnerów społecznych

4.1 Zgodnie z tradycją partnerzy społeczni mają silne prawo głosu w mechanizmach tworzenia i zarządzania polityką w zakresie rynku pracy i kształcenia. Wpływ partnerów społecznych przyczynił się do opracowania kreatywnych i zrównoważonych rozwiązań problemów w dziedzinie rynku i innowacji, co z kolei przyczyniło się do osiągnięcia przez Danię takiej pozycji, w której kraj ten może sprostać wynikającym z globalizacji wymogom odnoszącym się do zmian i rozwoju. Korzystne jest również to, że partnerzy oceniają potrzebę działania w danej sytuacji i mogą zapewnić dostosowania. Dzięki dyskusjom prowadzonym między partnerami z czasem wytworzono kapitał społeczny, co znajduje swój wyraz w lepszym porozumieniu się, większej odpowiedzialności oraz wspólnej perspektywie w odniesieniu do poszczególnych zagadnień.

4.2 Obecna sytuacja ma swoje historyczne podstawy wywodzące się z okresu wcześniejszego o ponad 100 lat. Szczególny duński model regulacji rynku pracy sięga roku 1899, kiedy na podstawie tak zwanego „kompromisu wrześniow-

wego” duńska Konfederacja Związków Zawodowych (LO — Landsorganisationen) oraz Duńskie Stowarzyszenie Pracodawców (DA — Dansk Arbejds giverforening), które na krótko przedtem zostały założone jako organizacje ogólnokrajowe, zawarły pierwszy zbiorowy układ pracy na świecie. Od tego czasu stanowi on podstawę zawierania porozumień dotyczących stosunków między partnerami społecznymi.

4.2.1 Pracodawcy uznali duńską organizację związkową za partnera do negocjacji, zaś związkowcy zaakceptowali prawo pracodawców do zatrudniania i zwalniania pracowników, uznając zarazem ich prawo do podejmowania decyzji. Takie podstawowe zasady przyczyniły się do ukształtowania panującego w Danii liberalnego poglądu w sprawie zwolnień. Ważnym elementem kompromisu wrześniowego był również zakaz strajków w okresie obowiązywania układu zbiorowego. Aż do 2003 r. głównym „credo” partnerów społecznych były dobrowolna regulacja rynku pracy oraz samodzielne rozwiązywanie konfliktów. Dopiero gdy UE nie chciała uznać możliwości dobrowolnej realizacji dyrektyw przez partnerów społecznych, w Danii zaczęły powstawać dodatkowe przepisy prawne. W załączniku 4 przedstawiono dalsze informacje dotyczące historycznego rozwoju roli partnerów społecznych i ustanowienia modelu duńskiego.

4.3 Po wielu latach występowania wysokiej stopy inflacji oraz gwałtownych zmian płac realnych, na przełomie 1987 i 1988 r. partnerzy społeczni doszli do wniosku, że w porozumieniach należy również uwzględnić nadrzędne zasady makroekonomiczne. Choć nastawienie duńskich pracodawców, pracowników i rządu oczywiście się różni, jednocześnie panuje zasadnicza kultura dialogu i konsensusu, będąca częścią „kapitału społecznego”. Płaskie struktury na wszystkich szczeblach życia społecznego przyczyniają się do zachowania tej kultury konsensusu.

4.4 Z politycznego punktu widzenia, od lat 60-tych Dania posiadała obszerny publiczny system edukacji i kształcenia zawodowego zarówno dla osób czynnych zawodowo, jak i bezrobotnych. Okazało się to korzystne dla zdolności do przystosowania się wszystkich pracowników. Przez cały XX wiek partnerzy społeczni odgrywali i wciąż odgrywają kluczowe role w publicznych strukturach decyzyjnych i wykonawczych. W przeciwieństwie do większości krajów europejskich rola ta uległa dalszemu wzmocnieniu po 1993/94 r.

4.5 Dokonało się zasadnicze przeobrażenie polityki rynku pracy: wcześniej była ona ukierunkowana na przepisy, teraz jest ukierunkowana na potrzeby i wykorzystuje indywidualne strategie rozwiązywania problemów. Partnerzy społeczni, wspólnie z gminami, zaczęli odgrywać główną rolę w 14 regionalnych radach rynku pracy, którym przyznano zarówno uprawnienia, jak i środki finansowe umożliwiające położenie nacisku na działania w zakresie zwalczania bezrobocia oraz na regionalną politykę rynku pracy.

4.6 Przez wiele lat partnerzy społeczni wypracowali szeroką, kolektywną świadomość tego, czym jest ponoszenie społecznej odpowiedzialności, zaś władze nauczyły się korzystać ze swoich zasobów i wpływów. Partnerzy społeczni dysponują wyjątkową w swoim rodzaju wiedzą i znajomością rynku pracy i mogą w związku z tym szybko i niezawodnie określić jego potrzeby. Poprzez swoje zaangażowanie dostarczają oni władzom wolnych zasobów i znajdują twórcze rozwiązania

wspólnych problemów poprzez udział w dyskusjach i forach decyzyjnych. Ponadto ich organizacje zapewniają przyjęcie i wdrożenie odpowiednich polityk oraz, co równie ważne, ich akceptację. Tak więc władze są uzależnione od współpracy z partnerami społecznymi w dziedzinie ustaleń dotyczących flexicurity.

5. Odpowiednia kombinacja polityk

5.1 Aby zrozumieć wszystkie wymiary duńskiego systemu flexicurity, należy uwzględnić społeczny kontekst, którego częścią jest tenże system. Zarówno polityka gospodarcza, jak i wpływ rządu w pozostałych dziedzinach oddziałują na funkcjonowanie rynku pracy, tworząc łącznie elementy określone jako „duński model”. To wzajemne powiązanie przedstawiono w załączniku 7.

5.2 W drugiej połowie lat 80-tych i na początku lat 90-tych duńska gospodarka przeżywała kryzys. W latach 1987-1993 średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego wynosiło zaledwie 0,8 %, natomiast bezrobocie wzrosło z 5,0 % w 1987 r. do 9,6 % w 1993 r. Kryzys ten był m.in. wynikiem restrykcyjnej polityki gospodarczej, jaką wprowadzono w następstwie znacznego deficytu budżetowego w latach ubiegłych.

5.3 Poczynając od 1993 r. wzmocniono aktywną politykę rynku pracy, a jednocześnie gospodarka uzyskiwała wsparcie w formie niskich stóp procentowych oraz ekspansywnej polityki gospodarczej. Z tego względu na początku okresu wzrostu w połowie lat dziewięćdziesiątych Dania posiadała tak wysoki deficyt budżetowy, że stanowiłoby to złamanie zasad Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, gdyby istniał on już w tym okresie. Ponadto m.in. zmieniono przepisy w zakresie finansowania nieruchomości (dłuższe okresy kredytowania oraz możliwość konwersji długu), co zwiększyło zasoby środków dostępnych dla społeczeństwa. Dzięki wysokiej stopie wzrostu, malejącej stopie bezrobocia oraz powszechnemu optymizmowi obywatele łatwiej zaakceptowali zaostrzenie przepisów rynku pracy.

5.4 Dodatkowe środki z budżetu zostały przeznaczone m.in. na szeroko zakrojone działania zwiększające pokrycie zapotrzebowania na opiekę nad dziećmi, co zwiększyło dostępność rynku pracy dla matek z małymi dziećmi.

5.5 Wzmoczone skupienie się na polityce rynku pracy oznaczało również zintensyfikowane działania w zakresie edukacji i kształcenia, w ramach których państwo oferowało znaczne dotacje na dalsze kształcenie zarówno osób zatrudnionych, jak i bezrobotnych. Dotacje były realizowane w formie finansowania działań edukacyjnych, jak również w formie częściowego pokrycia utraty wynagrodzeń. Jednocześnie na wszystkich poziomach zwiększono ilość miejsc pracy dla młodych ludzi.

5.6 Ogólnie należy zwrócić uwagę, że wykwalifikowana i produktywna siła robocza jest niezbędna dla systemu duńskiego, charakteryzującego się wysokim poziomem zasiłków dla bezrobotnych oraz wysokim poziomem płacy „akceptowalnej”. Istnienie dużej grupy osób o niskich kwalifikacjach, które nie mogą uzyskać wysokiego poziomu płacy, uprawniającego do wysokiego poziomu zasiłków dla bezrobotnych, prowadziło do wysokiej stopy bezrobocia.

5.7 Strategią gospodarczą, którą z powodzeniem stosowano od połowy lat dziewięćdziesiątych, była strategia inwestycyjna, która za pomocą agresywnych reform oraz inwestycji w edukację i świadczenia bytowe pozwoliła uzyskać znaczną

dynamikę rozwoju. Wiara w przyszłość oraz wysoki poziom bezpieczeństwa dochodów napędzają konsumpcję i zapewniają wysoki popyt wewnętrzny.

5.8 Obecną strategię ekonomiczną należy traktować jako odpowiedź na kryzys gospodarczy panujący w Danii po 1987 roku, podczas którego rząd zmniejszył znaczne deficyty w budżecie publicznym oraz bilansie płatniczym poprzez oszczędności i cięcia w wydatkach. Strategia oszczędności pozwoliła wyeliminować nierównowagę, lecz jednocześnie przyniosła spowolnienie wzrostu i rosnące bezrobocie. Wydaje się, że obecna strategia chroni wzrost i zatrudnienie przy jednoczesnym zrównoważeniu finansów publicznych i zapewnieniu korzystnego bilansu płatniczego. Takiego układu warunków nie obserwowano w Danii od czasów poprzedzających kryzys naftowy lat 70-tych.

6. Obecne wyzwania

6.1 Chociaż w ostatnich latach duński system flexicurity przynosił pozytywne efekty, istnieją oczywiście wyzwania, którym należy stawić czoła.

6.2 Globalizacja i rozwój technologiczny wywierają pewną presję na duński rynek pracy. Konkurencja ze strony krajów charakteryzujących się niskim poziomem płac oraz automatyzacja produkcji oddziałują w szczególności na nisko wykwalifikowanych pracowników.

6.2.1 Jak dotąd Danii udawało się niwelować tę presję poprzez zmniejszanie liczby nisko wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy, ponieważ nisko wykwalifikowana siła robocza przeważa raczej wśród osób starszych, wycofujących się z rynku pracy, niż wśród osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy. Jednakże w chwili obecnej dużo młodych ludzi nie uzyskuje żadnych kwalifikacji zawodowych, co w dłuższej perspektywie może zagrozić duńskiemu systemowi flexicurity. Tak więc, o ile podaż wykwalifikowanej siły roboczej nie dostosuje się do popytu na nią, wydatki publiczne na zasiłki dla bezrobotnych i inne transfery społeczne mogą okazać się za wysokie.

6.2.2 W Danii można zaobserwować procesy przenoszenia produkcji, w ramach których firmy zamykają swoje zakłady w Danii i przenoszą część lub całość produkcji do krajów o niskim poziomie płac. Jest to wyzwaniem szczególnie dla regionów przygranicznych, które są bardzo wrażliwe na zamykanie poszczególnych przedsiębiorstw. Duński rynek pracy, na którym dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, należy jednak traktować jako zjawisko dynamiczne. Zamiast utrzymywania takich miejsc pracy dąży się, na poziomie politycznym i we współpracy z partnerami społecznymi, do tworzenia nowych, konkurencyjnych miejsc pracy.

6.3 Wysoka fluktuacja na rynku pracy prowadzi do zmniejszenia zainteresowania pracodawców finansowaniem kształcenia, ponieważ nie wiedzą oni, jak długo dany pracownik będzie u nich jeszcze zatrudniony. Problem ten dotyczy w szczególności pracowników niewykwalifikowanych, gdyż pracodawcy są bardziej skłonni zatrudniać i szkolić pracowników o poszukiwanych specjalnościach, a pracownicy niewykwalifikowani nie zawsze wykazują motywację do uczestniczenia w doskonaleniu zawodowym. Dlatego też istnieje obszerny system, dotowany ze środków publicznych, służący edukacji i doskonaleniu zawodowemu pracowników, zarówno

nisko jak i wysoko wykwalifikowanych, z obowiązkowymi składkami ze strony pracodawców, ponieważ wykwalifikowana siła robocza ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania duńskiego systemu flexicurity, a ponadto promowanie szerokiego, proaktywnego podejścia do podnoszenia kwalifikacji jest politycznie pożądane.

6.4 Duża liczba imigrantów ma trudności z utrzymaniem się na duńskim rynku pracy, przez co mniejsze są szanse na ich integrację. Trudności napotymane na rynku pracy biorą się m.in. stąd, że grupy imigrantów i ich potomkowie nie mają wystarczających kompetencji niezbędnych dla osiągnięcia wysokiego poziomu płac i świadczeń dla bezrobotnych, jaki istnieje w Danii. Przykładowo, w porównaniu do etnicznych Duńczyków, grupa imigrantów i ich potomków charakteryzuje się niższym poziomem wykształcenia oraz przeciętnie niższą stopą zatrudnienia i wyższym bezrobociem w stosunku do reszty społeczeństwa. Mogą się za tym kryć problemy językowe lub społeczne, jak również kwestie dotyczące wykształcenia.

6.4.1 Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią być może w różnicach kulturowych i w głęboko zakorzenionych nawykach. Jak wynika z doświadczeń, bezrobocie w tej grupie wykazuje większą fluktuację niż w pozostałych grupach. Przykładowo, gdy bezrobocie spada, pracodawcy są bardziej skłonni wypróbować „nową formułę” i zatrudnić osoby o odmiennym pochodzeniu etnicznym. Tak więc w sytuacji utrzymywania się wysokiego zatrudnienia i niskiego bezrobocia imigranci i ich potomkowie mają zapewniony lepszy dostęp do miejsc pracy, co jednak nie rozwiązuje w całości kwestii integracji. Przemiany demograficzne oznaczają, że w nadchodzących latach nastąpi szersze otwarcie duńskiego rynku pracy dla imigrantów.

6.5 Duński model państwa socjalnego charakteryzuje się wysokim poziomem zatrudnienia kobiet, co ma związek koniecznością zapewnienia zarówno świadczenia usług publicznych, jak i wysokich wpływów z podatków. Z jednej strony oznacza to, że kobiety stają się bardziej ekonomicznie niezależne, zaś z drugiej strony stanowi wyzwanie pod względem pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym. W porównaniu z pozostałymi krajami europejskimi Dania poczyniła znaczny postęp w tej dziedzinie, niemniej jeszcze wiele pozostaje do zrobienia, aby m.in. zapewnić równe szanse kariery zawodowej dla mężczyzn i kobiet.

6.6 System duński jest kosztowny dla państwa, które finansuje dużą część świadczeń dla bezrobotnych. Na przykład w 2003 r. wydatki na pasywną politykę rynku pracy stanowiły 2,7 % PKB, co jest rekordem w skali Unii Europejskiej. W przyszłości należy się spodziewać presji z różnych stron na finansowanie duńskiego państwa socjalnego. Dla jego sfinansowania bez podnoszenia podatków konieczne będzie uzyskanie wyższej stopy zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym.

6.6.1 Dania jest w UE krajem o najwyższym obciążeniu podatkowym sięgającym 49 %, przy średniej unijnej wynoszącej ok. 40 %. Dotyczy to w szczególności bardzo wysokich podatków konsumpcyjnych, podczas gdy opodatkowanie pracy nie należy do najwyższych. Podatek dochodowy jest wysoki i progresywny, podczas gdy pracodawcy nie ponoszą praktycznie żadnych opłat socjalnych. W załączniku 5 obszernie przedstawiono strukturę podatkową Danii. W wyniku globalizacji niektóre wpływy podatkowe będą w przyszłości zagrożone.

6.6.2 Rozwój demograficzny powoduje, że będzie przybywało osób w wieku emerytalnym i ubywało osób w wieku produkcyjnym. Wynika to z faktu, że młode pokolenie jest nieliczne, zaś pokolenie powojenne stanowi dużą grupę, a ponadto wzrasta długość życia. W dyskusji o możliwych reformach państwa dobrobytu uwzględnić należy również politykę rynku pracy, włączając w to zasiłki dla bezrobotnych. Duński system emerytalno-rentowy jest częściowo przygotowany na te zmiany, co zostało opisane w załączniku 6. Należy się obawiać niedoboru siły roboczej, a ponieważ rezerwy w postaci zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy zostały już w dużej mierze wykorzystane, należy znaleźć inne rozwiązania umożliwiające zwiększenie zatrudnienia. Mogą one oznaczać podniesienie granicy wieku emerytalnego lub zwiększenie liczby pracujących imigrantów posiadających wymagane kwalifikacje.

6.7 Około jedna czwarta ludności w wieku produkcyjnym nie podejmuje pracy zarobkowej i żyje w tej lub innej formie ze środków publicznych (zasiłek dla bezrobotnych, dodatek aktywacyjny, wcześniejsza emerytura, itp.). Około połowa spośród tych osób wycofała się na stałe z rynku pracy z powodu fizycznego przemęczenia, bezrobocia lub z własnej woli, zaś pozostała połowa pozostaje przejściowo. Model duński przewiduje utrzymanie tych osób przez państwo, co może stanowić wyzwanie dla przyszłego finansowania państwa socjalnego. W celu zapewnienia długoterminowej wypłacalności państwa socjalnego konieczne jest obniżenie udziału ludności przedwcześnie wycofującej się z rynku pracy.

6.8 Coraz większa część polityki rynku pracy regulowana jest przepisami i procedurami określonymi przez Unię Europejską. W Danii stosunki na rynku pracy są tradycyjnie uzgadniane między partnerami społecznymi, a nie określane za pomocą przepisów prawnych. Jeżeli uregulowania UE staną się zbyt szczegółowe, istnieje niebezpieczeństwo, że akceptacja obywateli zmniejszy się i sytuacja rozwinie się w kierunku innym niż ten, do którego dążą partnerzy społeczni. Przyjęta w UE metoda otwartej koordynacji wydaje się stanowić sposób na zapewnienie zarówno dalszego rozwoju duńskiej tradycji, jak również synchronizacji europejskiej polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do miejsca świadczenia usług

COM(2005) 334 końcowy — 2003/0329 (CNS)

(2006/C 195/13)

Dnia 14 października 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 250 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 28 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Arno METZLER.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 143 głosami, 4 osoby wstrzymały się od głosu, następującą opinię:

Streszczenie i zalecenia

Komitet z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę jako krok we właściwym kierunku. Wniosek ten ma na celu uproszczenie niektórych szczególnie kontrowersyjnych zasad dotyczących nakładania podatku od wartości dodanej (VAT) w miejscu świadczenia usług. Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę dotyczącą szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, jako krok we właściwym kierunku, jeśli chodzi o realizację procesu lizbońskiego i celów sformułowanych w dyrektywie w sprawie rynku wewnętrznego. Warunkiem działania społeczeństwa obywatelskiego jest sprawnie funkcjonujący i konkurencyjny system gospodarczy. Ten podstawowy cel zakłada stosowanie porównywalnych regulacji. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy mający na celu poprawę konkurencji poprzez rozszerzenie naliczania podatku w miejscu konsumpcji. Wymaga to jednak jednoczesnego stworzenia odpowiednich mechanizmów, które także małym i średnim przedsiębiorstwom umożliwiałyby uczestnictwo w konkurencji wspólnotowej bez nadmiernego, dodatkowego nakładu administracyjnego. Mechanizmy te są opisane poniżej. Należy przy tym rozważyć utworzenie mechanizmu jednego punktu kontaktowego typu *one-stop-shop*.

Już w opinii z 28 kwietnia 2004 r. Komitet wskazywał na łatwość dokonywania oszustw podatkowych związanych z podatkiem VAT i proponował, by alternatywnie wprowadzić system zapewniający skuteczniejszą ścigalność podatków. W owej opinii krytykowano także nierówne traktowanie obywateli/konsumentów wynikające z braków w obecnym systemie podatku od wartości dodanej. Braki te należy jak najszybciej usunąć.

Bezwzględnie trzeba też zlikwidować istniejące zakłócenia konkurencji, polegające np. na niepłaceniu przez firmę podatku VAT przy zakupie towarów, które następnie oferowane są na rynku po korzystniejszej cenie. W ten sposób firma ta niesprawiedliwie zyskuje przewagę cenową nad konkurencją. Komitet usilnie domaga się, aby w tym zakresie interweniowały również właściwe instytucje.

Pomieszenie pojęć może oznaczać koniec dla wspólnego handlu i wspólnych rynków. Natomiast stosowanie ujednoliconego prawa opiera się na założeniu, że wszystkie strony zgadzają się co do definicji tego prawa. Dlatego Komitet wzywa do uporządkowania chaosu różnych pojęć i definicji. W tym zakresie m. in. pojęcie „nieruchomości” z art. 9a zmienionego wniosku stanowi dobry przykład tego, jak Europejski Trybunał

Sprawiedliwości próbuje zarządzić różnym definicjom w poszczególnych państwach członkowskich — zakłada on mianowicie, że szósta dyrektywa w sprawie podatku VAT będzie oparta na jednolitym nazewnictwie prawa wspólnotowego (por. pojęcie „wynajmu nieruchomości”, w sprawie C-315/00 Maierhofer, orzeczenie z dnia 16 stycznia 2003 r.).

Oznacza to także, iż akty prawne uznane za niezbędne powinny być przyjęte jak najszybciej, aby umożliwić organom ustawodawczym poszczególnych państw członkowskich sprawne przetransponowanie ich do krajowego prawa w zakresie podatku obrotowego. Wątpliwe jest jednak, by tę dyrektywę udało się przyjąć przed 1 lipca 2006 r.

Uzasadnienie

1. Wstęp

Unia Europejska, m. in. poprzez postanowienia lizbońskie, dąży do zdobycia w ciągu najbliższych lat pozycji najbardziej konkurencyjnego obszaru gospodarczego świata. Dla osiągnięcia tego celu ważne jest, aby UE oraz jej państwa członkowskie miały spójne, skoordynowane i konkurencyjne prawo podatkowe. Najdalej posunięta jest unijna harmonizacja prawa w odniesieniu do podatku VAT, przede wszystkim dzięki szóstej dyrektywie. Jednak nadal istnieją bariery i przeszkody utrudniające wewnątrzspółnotowy przepływ towarów i usług, na co Komitet zwracał już uwagę w swojej opinii (ECO/128) z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy z 23 grudnia 2003 r. w sprawie zasad i miejsca opodatkowania usług.

Przedłożony wniosek dotyczący zmiany szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT nawiązuje do wniosku w sprawie tej dyrektywy z 23 grudnia 2003 r. i zawiera nowe, spójne zasady określania miejsca opodatkowania usług świadczonych przedsiębiorstwom (B2B) i osobom prywatnym (B2C).

2. Kontekst historyczny

2.1 Wraz z 1. i 2. dyrektywą z 11 kwietnia 1967 r. Wspólnota Europejska postawiła sobie za cel znieść bariery podatkowe pomiędzy państwami członkowskimi. Aby zrealizować ten cel, trzeba było ustalić jednolite zasady określania miejsca opodatkowania. Zasada kraju pochodzenia, do której początkowo dążono, doprowadziłaby do tego, że wszystkie czynności podlegające opodatkowaniu, świadczone przez dany podmiot gospodarczy w kraju, gdzie ma on swoją siedzibę,

oraz na obszarze całej Wspólnoty, byłyby opodatkowane w kraju, gdzie ma on swoją siedzibę. Przykładowo, towar dostarczony z Francji do innego państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą kraju pochodzenia, będzie obciążony francuskim podatkiem VAT według stawki obowiązującej we Francji. To samo dotyczyłoby usług pochodzących z Francji.

2.2 Jednak zasada kraju pochodzenia wymagałaby harmonizacji stawek podatku VAT w państwach członkowskich, aby uniknąć zakłóceń konkurencji. Ale przede wszystkim potrzebny byłby wewnętrzny system clearingowy, jako że podatek VAT ma znaczny udział we wpływach z podatków dla państw członkowskich oraz w finansowaniu UE.

2.3 Z tych względów UE zdecydowała się, przy zachowaniu przynajmniej dłuższego okresu przejściowego, odejść od zasady kraju pochodzenia.

2.4 Mimo to Komisja Europejska podejmuje różne działania, by zwiększyć przepływ towarów i usług pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi oraz by zniwelować istniejącą biurokrację i zmniejszyć lub też, jeżeli to możliwe, całkowicie wykluczyć zakłócenia konkurencji, spowodowane zwłaszcza różnicami w stawkach podatkowych. Natomiast Rada w szczególnym stopniu przyczyniała się w przeszłości do utrzymania różnic. EKES z kolei w dalszym ciągu popiera wszelkie wysiłki Komisji, aby poprzez harmonizację poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

3. Zamysł i cel nowej regulacji

Z reguły to miejsce świadczenia usługi decyduje o tym, gdzie od tej usługi zostanie naliczony podatek VAT. A ponieważ w UE w zależności od państwa stawka podatku VAT wynosi od 15 % do 25 %, zakłóca to funkcjonowanie konkurencji nie tylko pomiędzy przedsiębiorstwami/podatnikami wewnątrz UE, ale także w odniesieniu do przedsiębiorstw z krajów trzecich, na obszarach, które obejmuje zmieniony wniosek. ETS w swoim orzecznictwie często powołuje się na zakaz nierównej konkurencji, wynikający z różnego nakładania podatku VAT, np. z różnic w traktowaniu podlegających opodatkowaniu przedsiębiorstw oraz podmiotów publicznych. I tak np. w sprawie C-200/04 „Finanzamt Heidelberg przeciwko Ist internationale Sprach- und Studienreisen GmbH” w wyroku z 13 października 2005 r. ETS orzekł, że oczywiste jest, iż dodatkowy wymóg dla zastosowania art. 26 szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT mógłby doprowadzić do bezprawnej dyskryminacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi i bezsprzecznie zakłóciłby warunki konkurencji pomiędzy nimi, przez co naruszono by zasadę równego stosowania tej dyrektywy.

4. Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Rady z 20 lipca 2005 r.

4.1 Uwagi ogólne

Jedno z wymienionych działań pojawia się w zmienionym wniosku dotyczącym dyrektywy Rady z 20 lipca 2005 r. (COM(2005) 334 końcowy). Poprzednikiem tego zmienionego wniosku był wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do miejsca świadczenia

usług z 23 grudnia 2003 r. (COM(2003) 822 końcowy — 2003/0329(CNS)).

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w dniu 28 kwietnia 2004 r. ustosunkował się do tego wniosku. W swojej opinii EKES podkreślił, że nowym przepisom daleko jeszcze do tej prostoty, do której Komisja generalnie dąży. Jednocześnie zaakcentował, że należy ograniczyć, na ile to tylko możliwe, pole manewru państw członkowskich, jeśli chodzi o interpretację regulacji oraz kompetencje decyzyjne organów podatkowych. Zdaniem Komitetu, przede wszystkim system wymiany informacji o podatku od wartości dodanej (VIES), biorąc pod uwagę występujące już dziś trudności, jest niewystarczający.

4.2 Dokument konsultacyjny

W międzyczasie przeprowadzono już wiele konsultacji na temat miejsca świadczenia usług. Generalnie wynika z nich, że obecne przepisy dotyczące miejsca świadczenia usług są problematyczne i dlatego należy dokonać ich przeglądu. Jednocześnie ogólnie stwierdzono, że jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie powinny z jednej strony uwzględniać wymogi kontroli sprawowanej przez organy podatkowe i zobowiązań podatkowych przedsiębiorstw, a z drugiej strony ma być zgodna z zasadą, że podatek VAT zasila budżet tego państwa, w którym nastąpiła konsumpcja. Przy tym uczestnicy konsultacji stale podkreślali, że wprowadzone uregulowania muszą być łatwe w stosowaniu i niezbyt kosztowne, aby nie utrudniać wewnątrzspółnotowego przepływu towarów i usług.

4.3 Ogólne uregulowanie zawarte w zmienionym wniosku

4.3.1 Należy ściśle rozgranicyć przypadek, kiedy świadczenie usługi zachodzi pomiędzy dwoma przedsiębiorstwami (podatnikami) ⁽¹⁾, od przypadku, kiedy przedsiębiorstwo świadczy usługę osobie prywatnej (podmiotowi niebędącemu podatnikiem) ⁽²⁾. Przedłożony projekt wprowadza bezwzględne rozróżnienie pomiędzy tymi dwoma możliwościami.

4.3.2 W odniesieniu do świadczenia usług na rzecz podatników, zasadą ogólną przy ustalaniu miejsca świadczenia usług powinna być reguła, że siedziba klienta jest miejscem świadczenia usług, a nie siedziba dostawcy usług.

4.3.3 We wniosku proponuje się, aby utrzymać ogólną zasadę, że miejscem usługi świadczonej na rzecz podmiotu niebędącego podatnikiem jest miejsce siedziby dostawcy. Wynika to z faktu, że opodatkowanie w innych państwach członkowskich UE usług świadczonych na rzecz podmiotów niebędących podatnikami byłoby dla dostawcy usług nadmiernym obciążeniem administracyjnym, związanym np. z obowiązkiem zarejestrowania się w tych krajach jako podatnik VAT.

4.3.4 Tak długo, jak nie będzie mechanizmu umożliwiającego pobieranie w państwie konsumpcji należnego podatku bez nadmiernych komplikacji administracyjnych, nierealistyczne jest opodatkowywanie usług na rzecz klientów końcowych w miejscu konsumpcji.

⁽¹⁾ „Podatnik” w tym przypadku to podmiot gospodarczy, którego usługi podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT, a który z reguły może odliczyć podatek VAT uiszczony od nabytych usług bądź towarów od należności z tytułu podatku VAT.

⁽²⁾ „Podmiot niebędący podatnikiem” to w tym przypadku nie-przedsiębiorstwo, czyli w zasadzie osoba prywatna / konsument końcowy, niepodlegający obowiązkowi sprawozdawczemu w zakresie podatku VAT.

4.3.5 Niemniej trzeba przyjąć pewne odstępstwa do tej ogólnej zasady.

5. Treść (zmian) wniosku dotyczącego dyrektywy

5.1 Odstępstwa od ogólnej zasady

Wiele podmiotów zajmujących się w UE tym zagadnieniem popiera zaproponowane zmiany w odniesieniu do miejsca opodatkowania usług. Pojawiały się jednak głosy domagające się dalszego stosowania zasady pochodzenia i utrzymania dotychczasowych przepisów ogólnych.

5.2 Nowe uregulowanie — szczegóły

W dalszej części krótko przedstawione zostaną zmiany zawarte we wniosku:

5.2.1 Artykuł 6 — Usługi

— Należy dodać ustęp 6 stwierdzający, że usługi świadczone pomiędzy oddziałami nie są traktowane jako świadczenie usług w rozumieniu tej dyrektywy.

5.2.2 Artykuł 9d — Usługi specjalne na rzecz podatników

— Na nowo sformułowano ustęp 2, regulujący miejsce świadczenia usług restauracyjnych i cateringowych na rzecz podatników w trakcie transportu osób na pokładach statków, samolotów lub w pociągach. Miejscem świadczenia usług jest miejsce rozpoczęcia usługi transportowej.

Tym samym osiągnięto cel, popierany także przez Komitet, by wprowadzić większą jasność.

— Uzupełnienie ustępu 3 określa, że długoterminowy **wynajem lub leasing** oznacza porozumienie na mocy umowy, przewidujące ciągłe posiadanie lub korzystanie z ruchomości w okresie dłuższym niż 30 dni. Regulacja ta z góry powinna wykluczać kwestie sporne (np. w przypadku wynajmu samochodu osobowego podatnikowi do natychmiastowego użytkowania).

5.2.3 Artykuł 9f — Usługi specjalne na rzecz podmiotów niebędących podatnikami

— Poprzez zmianę w ust. 1 lit. c) wymienione w art. 9g ust. 1 lit. d) usługi nauczania świadczone na odległość nie podlegają tej regulacji, tylko zostają objęte odrębną regulacją.

— W ust. 1 lit. d) ujęto usługi restauracyjne i cateringowe, które podlegają opodatkowaniu w miejscu ich faktycznego świadczenia.

— W ust. 2 miejsce świadczenia usług restauracyjnych i cateringowych w trakcie świadczenia usług transportu osób na pokładach statków, samolotów lub w pociągach przeniesiono fikcyjnie w miejsce rozpoczęcia usługi transportu. Tym samym uwzględniono uwagi, które pojawiły się w procesie konsultacji.

— W przypadku długoterminowego, a więc dłuższego niż 30 dni, wynajmu środków transportu na rzecz podmiotów niebędących podatnikami punktem odniesienia jest miejsce, gdzie klient ma siedzibę, stałe miejsce pobytu lub miejsce, gdzie zazwyczaj przebywa.

— Przy krótkoterminowym wynajmie (np. wynajmie samochodu osobowego na kilka dni) za miejsce świadczenia usługi przyjmuje się miejsce, gdzie te środki transportu są oddawane do dyspozycji podmiotu niebędącego podatnikiem. Także to uregulowanie większość podmiotów uczestniczących w konsultacjach przyjęła z zadowoleniem.

5.2.4 Artykuł 9g — Usługi, które mogą być świadczone na odległość na rzecz podmiotów niebędących podatnikami

— Artykuł ten został całkowicie przeformułowany. Miejscem świadczenia usług wymienionych w art. 9g ust. 1 jest miejsce, gdzie podmiot taki ma siedzibę, stałe miejsce pobytu lub miejsce, w którym zazwyczaj przebywa.

Ta regulacja spotkała się w trakcie konsultacji w większości z bardzo negatywną oceną, głównie z powodu nadmiernego nakładu administracyjnego, koniecznego do wywiązania się obowiązków z tytułu podatku VAT. Dlatego za warunek dla przyjęcia tej regulacji uznano wprowadzenie mechanizmu jednego punktu kontaktowego typu *one-stop-shop*.

— Komitet zachęca do jeszcze precyzyjniejszego zdefiniowania usług wymienionych w tym artykule.

5.2.5 Artykuł 9h — Usługi świadczone przez pośrednika na rzecz podmiotu niebędącego podatnikiem

— Dzięki tej zmianie jasne jest, że miejsce świadczenia usług przez pośrednika określa się według kryterium, gdzie zgodnie z przepisami art. 9a-9g oraz art. 9i została dokonana podstawowa transakcja.

5.2.6 Artykuł 9i — Usługi na rzecz podmiotów niebędących podatnikami znajdujących się poza Wspólnotą

— Jak już wcześniej wspomniano, dokonane zmiany polegają na skreśleniach w art. 9g.

5.2.7 Artykuł 9j — Unikanie podwójnego opodatkowania

— Regulacje dotyczące określania miejsca świadczenia usług w zakresie handlu internetowego, usług telekomunikacyjnych oraz nadawczych radiowych i telewizyjnych, świadczonych przez dostawcę mającego siedzibę poza Wspólnotą, mają być utrzymane także w przyszłości. Miejscem świadczenia nadal jest więc albo państwo członkowskie, w którym siedzibę ma klient niebędący podatnikiem, albo państwo członkowskie, w którym ta usługa jest rzeczywiście używana lub wykorzystywana.

Ponieważ przepisy te zostaną w przyszłości objęte art. 9g i 9h, dotychczasowe odniesienia do lit. h), j), i l) zostaną usunięte.

5.2.8 Art. 22 ust. 6 lit. b) w wersji określonej w art. 28h — rozszerzenie oświadczenia zbiorczego

— Zmiana treści tego artykułu przewiduje rozszerzenie oświadczenia zbiorczego składanego przez każdego podatnika zarejestrowanego dla celów podatku VAT również na określone transakcje dotyczące usług. Chodzi przy tym o pozostałe usługi dla odbiorców zarejestrowanych dla celów podatku VAT, o transakcje wspomniane w piątym akapicie oraz o klientów będących podatnikami, na rzecz których świadczył on usługi na warunkach określonych w art. 9 ust. 1.

5.2.9 Zmiany techniczne

Jeśli chodzi o resztę zmian, to mają one w zasadzie charakter techniczny, dlatego odsyłamy do punktu 2.12 szczegółowych objaśnień wniosku.

6. Własne propozycje i uwagi

6.1.1 Miejsce usługi świadczonej na rzecz podatników

6.1.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje planowane rozszerzenie stosowania mechanizmu obciążenia zwrotnego (tzw. *reverse-charge mechanism*) na poziomie przedsiębiorstw, a więc rozszerzenie wymiany usług pomiędzy podatnikami.

6.1.3 Jest to jednak uzależnione od tego, czy mechanizm ten może być bez problemu stosowany w każdym przypadku przez zainteresowane osoby. Problemem może być np. sytuacja, w której usługodawca mógłby narzucić usługobiorcy własną ocenę transakcji pod kątem należności z tytułu podatku VAT, miejsca świadczenia, obowiązku uiszczenia podatku VAT i jego stawki lub ewentualnego zwolnienia z opodatkowania, a usługobiorca nie miałby możliwości kontroli prawdziwości tych danych.

6.1.4 Nie należy obarczać przedsiębiorstw dodatkowymi obowiązkami, jeśli chodzi o sprawozdawczość i rachunkowość. Nieodzwonne jest, aby w ramach UE każdy przedsiębiorca miał możliwość zdobycia pewnej informacji, czy korzystający z jego usług podatnik z siedzibą w innym państwie UE jest zobowiązany do zastosowania mechanizmu obciążenia zwrotnego w odniesieniu do konkretnej transakcji. Jeśli po czasie okazałoby się, że mechanizm przeniesienia należności z tytułu podatku VAT na usługobiorcę nie powiódł się, to przesadna odpowiedzialność cywilnoprawna poniesiona przez usługodawcę zaszkodziłaby całemu systemowi i doprowadziłaby do jego odrzucenia przez zainteresowanych.

6.2 Usługi świadczone na rzecz podmiotów niebędących podatnikami

6.2.1 Jeśli przedsiębiorstwo/podatnik świadczy swoje usługi podmiotom niebędącym podatnikami, wówczas zastosowanie

mechanizmu obciążenia zwrotnego jest wykluczone już na samym początku. Jednak oznaczałoby to, że w chwili, gdy w życie wejdzie zasada opodatkowania w miejscu konsumpcji, przedsiębiorstwo z innego państwa UE musiałoby się zarejestrować jako podatnik VAT w kraju, w którym świadczy usługi i w tym kraju wypełniać też obowiązki związane z podatkiem VAT. Aby zminimalizować nakłady na administrację i tym samym utrudnienia dla wewnątrzspółnotowego przepływu towarów i usług, konieczne są niebiurokratyczne zasady.

6.2.2 Obowiązek zarejestrowania się jako podatnik VAT prowadzi do ogromnego nakładu dodatkowej pracy, znacznych kosztów i ewentualności, że dany podatnik zrezygnuje ze świadczenia danej usługi. W ten sposób jednak ani nie otworzy się rynku wewnętrznego, ani nie stworzy się równej konkurencji dla przedsiębiorstw wszystkich państw członkowskich UE. Wręcz przeciwnie — przedsiębiorstwo nie mające siedziby w danym państwie UE ma w tym państwie znacznie gorszą pozycję niż lokalni usługodawcy. W żadnym wypadku nie idzie to więc w parze z likwidowaniem barier dla handlu. Dlatego rozszerzenie zasady opodatkowania w miejscu konsumpcji w odniesieniu do usług świadczonych na rzecz podmiotów niebędących podatnikami byłoby realistyczne tylko wtedy, gdy zaproponowany system punktów kontaktowych typu *one-stop-shop* funkcjonowałby sprawnie i bez zarzutu. Tylko wtedy można by oczekiwać od przedsiębiorców, że będą świadczyć usługi podlegające opodatkowaniu nawet we wszystkich 25 państwach członkowskich, bez sięgania po rozwiązanie obciążenia zwrotnego. W przeciwnym wypadku efekt mógłby być odwrotny od pożądanego — małe i średnie przedsiębiorstwa zostałyby zepchnięte z rynku wewnętrznego Unii.

7. Procedura zwrotu podatku należnego

7.1 To samo dotyczy uproszczenia obowiązków związanych z podatkiem VAT, jeśli chodzi o procedurę zwrotu podatku należnego. Znane trudności przy zwrocie podatku należnego powodują, że szczególnie przy mniejszych sumach przedsiębiorca musi rozważyć, czy „opłaca” mu się składać wniosek do zagranicznego „fiskusa”, czy lepiej od razu zrezygnować z przysługującego zwrotu. W ten sposób jednak narusza się podstawową zasadę szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, a mianowicie prawo do odliczenia kwoty podatku należnego.

Jednocześnie Komitet uważa, że w niektórych państwach członkowskich wiele trzeba jeszcze poprawić w zakresie pełnego i równego ściągania podatku VAT.

7.2 Dlatego należałoby zadbać o to, by opracowane przez Komisję propozycje dotyczące wprowadzenia systemu punktów kontaktowych zostały zrealizowane i ocenione pod kątem ich skuteczności.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Zwalczanie przeszkód związanych z opodatkowaniem przedsiębiorstw, dotyczących małe i średnie przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym — Opis ewentualnego pilotażowego systemu opodatkowania zgodnego z zasadami państwa siedziby

COM(2005) 702 wersja ostateczna

(2006/C 195/14)

Dnia 23 grudnia 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. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Philippe LEVAUX.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 0, przy 6 osobach wstrzymujących się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES przypomina, że odnosi się pozytywnie do harmonizacji zasad opodatkowania na szczeblu europejskim w dłuższej perspektywie. Na drodze do harmonizacji stoi jednak wciąż wiele przeszkód. W tej sytuacji EKES:

- ponownie wyraża swoją aprobatę dla wytycznych Komisji oraz podejmowanych przez nią wysiłków mających na celu ułatwienie rozwoju działalności MŚP, zastanawiając się jednocześnie nad skutecznością zaproponowanych rozwiązań i ich ograniczeniami;
- w związku z faktem, że mamy do czynienia z przedsięwzięciem o charakterze pilotażowym, uważa, że słusznym rozwiązaniem byłoby zaproponowanie systemu o dokładniej wytyczonych ramach, opracowanego w oparciu o konkretne doświadczenia, wdrażanego na podstawie dobrowolnych zobowiązań podjętych przez niektóre państwa i organizacje zawodowe MŚP, z jednoczesnym ograniczeniem okresu próbnego do 5 lat, w celu wyciągnięcia z tego doświadczenia przydatnych wniosków i wprowadzenia w życie tych rozwiązań, które będą nadawały się do powielenia;
- sugeruje Komisji skorzystanie z elementów zawartych w wymienionych poniżej opiniach, aby w dłuższej perspektywie sformułować kierunek działania, który doprowadzi do ukształtowania spójnych rozwiązań dla MŚP, m.in. w kwestii opracowania statutu „europejskiego MŚP”.

2. Przypomnienie poprzednich opinii EKES-u

2.1 Komisja przedstawiła rozpatrywany komunikat po wielu wnioskach sformułowanych w ciągu ostatnich lat. Jest to nowa inicjatywa, mająca na celu stworzenie nowych możliwości i ułatwień dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) poprzez rozwiązania w dziedzinie podatków, a w szczególności — podatku dochodowego od osób prawnych. Znaczenie MŚP

w zakresie tworzenia miejsc pracy i dobrobytu w UE było wielokrotnie podkreślane, w szczególności w liubońskim planie działania.

2.2 Od końca lat 90 wielokrotnie zasięgano opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektów, zaleceń i komunikatów dotyczących tej kwestii lub kwestii z nią powiązanych. Poniżej Komitet przypomina przywołane w ostatnich latach opinie doradcze i z inicjatywy własnej dotyczące w szczególności zastosowania do MŚP koncepcji „przedsiębiorstwa europejskiego” oraz uproszczenia podatkowych koniecznych dla szybkiego zlikwidowania przeszkód, jakie napotykają te przedsiębiorstwa.

- 2000 r. — opinia z inicjatywy własnej EKES-u ⁽¹⁾ w sprawie europejskiej karty małych przedsiębiorstw, która wśród kilkunastu propozycji zawiera również wezwanie do opracowania uproszczonego systemu podatkowego dla MŚP oraz do rozważenia zwolnienia z podatku dochodowego mikroprzedsiębiorstw, których obroty nie przekraczają pewnego progu;
- 2001 r. — opinia EKES-u ⁽²⁾ w sprawie komunikatu Komisji „Polityka podatkowa Unii Europejskiej — Priorytety na najbliższe lata”. EKES poparł w niej całość celów Komisji w dziedzinie polityki podatkowej, podkreślając zarazem konieczność koordynacji opodatkowania przedsiębiorstw w celu zlikwidowania trudności, jakie napotykają MŚP z powodu różnic między krajowymi systemami podatkowymi;
- 2002 r. — opinia z inicjatywy własnej EKES-u ⁽³⁾ w sprawie dostępu MŚP do statusu spółki europejskiej, który umożliwiłby zapewnienie traktowania MŚP na równi z większymi przedsiębiorstwami poprzez umożliwienie im korzystania ze wspólnotowego znaku rozpoznawczego, który ułatwi im prowadzenie działalności na rynku wewnętrznym, uniknięcie ryzyka wielokrotnego opodatkowania itp.;

⁽¹⁾ Dz.U. C 204 z 18.7.2000, str. 57, tłumaczenie na język polski niedostępne.

⁽²⁾ Dz.U. C 48/73 z 21.2.2002, str. 73, tłumaczenie na język polski niedostępne.

⁽³⁾ Dz.U. C 125 z 27.5.2002, str. 100, tłumaczenie na język polski niedostępne.

- 2002 r. — opinia z inicjatywy własnej EKES-u ⁽⁴⁾ w sprawie bezpośredniego opodatkowania przedsiębiorstw, w której Komitet usilnie zachęca do szybszego podejmowania działań mających na celu uniknięcie podwójnego opodatkowania, popierając cel, jakim jest osiągnięcie rynku wewnętrznego bez barier fiskalnych poprzez przyjęcie wspólnych zasad oraz podkreślając, że ustanowienie zharmonizowanej podstawy opodatkowania dla wszystkich przedsiębiorstw w UE nie narusza zasady suwerenności państw członkowskich i regionów UE w dziedzinie fiskalnej, gdyż nie podważa ich kompetencji w zakresie ustalania poziomu opodatkowania;
- 2003 r. — opinia EKES-u ⁽⁵⁾ w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 90/435/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich; EKES wsparł w niej Komisję w zamiarze zniesienia lub przynajmniej zmniejszenia podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania zysku podzielonego przez spółkę zależną w państwie siedziby spółki dominującej lub stałego zakładu;
- 2003 r. — opinia z inicjatywy własnej EKES-u ⁽⁶⁾ w sprawie „Podatki w Unii Europejskiej: wspólne zasady, konwergencja przepisów podatkowych i możliwość głosowania większością kwalifikowaną”, w której Komitet wnioskuje o wnikliwe rozpatrzenie trzech kwestii, w tym **wprowadzenia wspólnej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw oraz ustalania minimalnych stawek opodatkowania przedsiębiorstw większością kwalifikowaną**;
- 2004 r. — opinia rozpoznawcza EKES-u ⁽⁷⁾, sporządzona na wniosek Komisji, w sprawie zdolności przystosowawczych MŚP oraz przedsiębiorstw społecznych (PS) do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy; EKES podkreśla w niej konieczność „obniżania barier w dostępie do rynków światowych dla MŚP i PS, w szczególności poprzez zmniejszanie biurokratycznych i prawnych trudności, przed jakimi stoją te podmioty”;
- 2004 r. — opinia EKES-u ⁽⁸⁾ w sprawie komunikatu Komisji „Rynek wewnętrzny bez podatkowych utrudnień dla przedsiębiorstw”, w której EKES podkreśla:
 - w pkt. 3.2 — konieczność wyeliminowania zakłóceń na rynku wewnętrznym poprzez konsolidację umów dotyczących opodatkowania przedsiębiorstw, ponieważ MŚP nie dysponują środkami niezbędnymi do dostosowania się do 15, a wkrótce — 25 różnych systemów podatkowych;
 - w pkt. 3.3 — słuszność zastosowania do MŚP opodatkowania według zasad państwa siedziby, ewentualnie z ograniczeniem do pewnego pułapu obrotów;
 - w pkt. 3.3 — że pilotażowy projekt Komisji w dziedzinie opodatkowania według zasad państwa siedziby rozwiąże problemy związane z działalnością transgraniczną MŚP, zmniejszając obciążenia administracyjne związane z ich zobowiązaniami podatkowymi. System opodatkowania MŚP według zasad państwa siedziby mógłby zostać najpierw wypróbowany na zasadzie

dwustronnej, a później, w przypadku pozytywnej oceny, mógłby objąć całą Unię Europejską;

- w pkt. 3.4 — że pierwszym ważnym etapem jest wprowadzenie wspólnej podstawy opodatkowania w całej Unii Europejskiej;
- w pkt. 3.7 — że po raz kolejny apeluje do państw członkowskich, mających największy wpływ na sytuację w tej dziedzinie, o osiągnięcie porozumienia umożliwiającego w szczególności MŚP rozszerzanie działalności poza granice ich krajów w celu zwiększenia liczby miejsc pracy, oraz zachęca je do podjęcia tych działań, ponieważ to właśnie MŚP w największym stopniu przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy.

2.3 EKES wspomina niektóre fragmenty tych 8 opinii opublikowanych na przestrzeni 5 lat, aby:

- położyć większy nacisk na znaczenie swojego wkładu,
- przypomnieć, jakie są odpowiednie rozwiązania, które dadzą MŚP możliwość odgrywania znaczącej roli na rynku wewnętrznym UE,
- podkreślić, że Komisja swoją wytrwałością dowodzi swego dążenia do znalezienia rozwiązań umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów.

2.4 EKES stwierdza jednak z ubolewaniem, że przez te 5 minionych lat nie podjęto żadnych skutecznych działań. Dlatego też apeluje do Parlamentu i Rady o zabranie stanowiska w celu ostatecznego usunięcia przeszkód, które są już dobrze znane.

3. Wnioski Komisji i wkład EKES-u

3.1 Mając przekonanie, że niejako z wyprzedzeniem wypowiedział się już na temat wartości propozycji Komisji w sposób zbliżony z jej stanowiskiem, EKES pragnie jednak sformułować szereg dodatkowych uwag.

3.2 W swoim komunikacie Komisja przypomina, że udział MŚP w rynku wewnętrznym jest znacznie mniejszy niż udział większych przedsiębiorstw i że przyczyn tego stanu należy szukać w podatkach. Przypomina, że należy zachęcać MŚP do rozszerzania działalności na inne kraje oraz zaleca wprowadzenie opodatkowania według zasad państwa siedziby. W kwestii opodatkowania przedsiębiorstw, a dokładnie podatku dochodowego, Komisja proponuje, aby państwa członkowskie i przedsiębiorstwa przetestowały koncepcję opodatkowania według zasad państwa siedziby na zasadach pilotażowego eksperymentu.

3.3 EKES wyraził już swoje poparcie i udzielił zgody co do zasady dla takiej inicjatywy. Pragnie jednakże przypomnieć, że nad rozwijaniem działalności za granicą zastanawia się tylko niewiele MŚP. Eksperyment taki może się więc odbyć tylko z udziałem ograniczonej liczby przedsiębiorstw, które ze względu na swoją lokalizację lub charakter prowadzonej działalności mają strategię przewidującą rozszerzenie działalności na inne kraje. Niezależnie od samej zasady, co do której Komitet podziela stanowisko Komisji, życzyłby sobie, aby Komisja dokładniej określiła:

- przybliżoną liczbę MŚP potencjalnie zainteresowanych zastosowaniem w nieodległej przyszłości proponowanego systemu dotyczącego obliczania podstawy opodatkowania dla przedsiębiorstw,

⁽⁴⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002, str. 75, tłumaczenie na język polski niedostępne.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 32 z 5.2.2004, str. 118, tłumaczenie na język polski niedostępne.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 80 z 30.3.2004, str. 139, tłumaczenie na język polski niedostępne.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 120 z 20.5.2005, str. 10

⁽⁸⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004, str. 38

- znaczenie ekonomiczne tych przedsiębiorstw w skali UE;
- branże gospodarki, których w największym stopniu dotyczy problem.

3.3.1 Celem tych działań jest wszak zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez ułatwienie działalności MŚP. Zdaniem EKES, uwzględniając ograniczone środki budżetowe, jakimi dysponuje Europa, należy unikać rozpraszania środków i przyznać pierwszeństwo ograniczonej liczbie rozwiązań, zapewniających większą skuteczność. W tym celu należy nie tylko zbadać skuteczność proponowanego rozwiązania na podstawie dostępnych danych statystycznych, ale również porównać ją ze skutecznością innych ewentualnych wariantów, które mogłyby okazać się bardziej właściwe. EKES wyraża zdziwienie, że z braku dostatecznych informacji na ten temat Komisja nie była w stanie w sporządzonej analizie oddziaływania zmierzyć kosztów realizacji proponowanego przez siebie rozwiązania.

3.4 Komisja uzasadnia przydatność swojego projektu, opierając się na wynikach badania ankietowego przeprowadzonego w drugim półroczu 2004 r. wśród MŚP i organizacji branżowych w 25 państwach członkowskich. Z rozesłanych kwestionariuszy do Komisji powróciło tylko 194, z czego 168 pochodziło od przedsiębiorstw niemieckich (patrz dokument w załączniku).

3.4.1 Komitet stwierdza, że w trakcie badania nie uzyskano znaczącej liczby odpowiedzi z terenu całej Unii, choć liczba małych i średnich przedsiębiorstw idzie w miliony — w samym tylko budownictwie są ich dwa miliony. Komitet wyraża również zdziwienie, że nie mógł się zapoznać z materiałami nadesłanymi przez organizacje branżowe i partnerów społecznych. O ile nie mają one charakteru poufnego, Komitet życzy sobie otrzymać je do wiadomości.

3.4.2 EKES uważa, że ankieta dostarczyła bardzo niewiele praktycznych informacji i że Komisja nie powinna była na jej podstawie formułować wniosków, których zasadność może się okazać niewystarczająca.

3.5 EKES uważa, że Komisja powinna:

- zbadać przyczyny braku zainteresowania tą ankietą wśród przedsiębiorstw;
- zastanowić się nad ustaleniem budżetu pozwalającego na przeprowadzenie tego typu ankiet przez specjalistów od badań sondażowych. Specjaliści ci mogliby przed przeprowadzeniem takiego badania ocenić zasadność jego przedmiotu, adresatów i wreszcie samej zawartości kwestionariusza. Jednocześnie można by nawiązać pewne bezpośrednie kontakty z MŚP posiadającymi już oddziały w innych państwach członkowskich; mogłoby to umożliwić lepszą ocenę rzeczywistych trudności przez nie napotykanymi;
- unikać rozpowszechniania ankiety jedynie w internecie; wydaje się bowiem, że to rozwiązanie nie najlepiej pasuje do specyfiki MŚP, bardziej natomiast do organizacji, które regularnie zaglądają na stronę internetową Komisji.

3.5.1 Być może również niektórzy szefowie MŚP, mający zdecydowany zamiar rozszerzania działalności na inne państwa członkowskie, nie uznają za kwestię priorytetową tego, w jaki sposób zostaną opodatkowani, a ważniejsze jest dla nich znalezienie na miejscu zespołów handlowców, inwestowanie w marketing i — docelowo — wypracowanie dochodu.

3.5.2 Być może wreszcie inni szefowie MŚP uważają, że planując rozszerzenie działalności na inne państwo stają w obliczu tak wielu problemów natury administracyjnej, prawnej, społecznej, podatkowej itd., o takim stopniu skomplikowania, że sposób ewentualnego opodatkowania zagranicznego oddziału staje się kwestią drugoplanową i przedwczesnie poruszaną, i wolą oni wraz z lokalnym przedsiębiorstwem utworzyć spółkę „joint venture” (co jest rozwiązaniem korzystnym dla spójności europejskiej).

3.6 Komisja określa zakres i cele zalecanego przez nią systemu pilotażowego w sposób następujący:

- zastosowanie systemu pilotażowego do wszystkich MŚP, w tym mikroprzedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 10 pracowników;
- obliczanie dochodu podlegającego opodatkowaniu spółki dominującej — a także wszystkich posiadanych przez nią w innych uczestniczących w systemie państw członkowskich spółek zależnych i stałych zakładów objętych tym systemem — według zasad stosowanych do podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym w państwie jej siedziby;
- ustalona w ten sposób podstawa opodatkowania będzie dzielona pomiędzy uczestniczące w systemie państwa członkowskie w zależności od ich udziału w pełnej kwocie wynagrodzeń pracowniczych i/lub całkowitych obrotów przedsiębiorstwa. Następnie każde państwo członkowskie stosowałoby do należnej mu części podstawy opodatkowania swoją własną stawkę podatku;
- transgraniczna kompensacja strat.

W ten sposób obniżone zostałyby koszty ponoszone przez MŚP w związku z różnorodnością krajowych zasad opodatkowania przedsiębiorstw, wymagającą od nich korzystania z pomocy kosztownych specjalistów.

3.7 EKES stwierdza, że zaproponowane cele i zakres stosowania są zgodne z tym, co było uprzednio przewidywane. W związku z tym potwierdza swoją zgodę, zalecając zarazem — w wypadku korzystnego wyniku doświadczeń — bardzo szybkie stworzenie europejskiego systemu nadzoru i — ewentualnie — kontroli dumpingu fiskalnego w celu uniemożliwienia przedsiębiorstwom np. przenoszenia siedziby spółki dominującej do państwa członkowskiego Unii stosującego korzystniejsze zasady obliczania podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym.

3.8 Komisja zachęca państwa członkowskie do negocjowania i zawierania umów dwustronnych w celu określenia praktycznych sposobów wdrożenia systemu pilotażowego, przy uwzględnieniu sugerowanych przez nią ogólnych i niewiązanych zaleceń. Komisja oferuje swoją pomoc w przygotowywaniu i obsłudze tych umów.

3.9 EKES zdaje sobie sprawę z ograniczonych możliwości działania i interwencji Komisji i wyraża zadowolenie z faktu, że Komisja poprzestaje na formułowaniu propozycji i zachęt. Pozwoli to zainteresowanym MŚP na wypróbowanie rozwiązań pilotażowych uzgodnionych pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi UE w umowach dwustronnych. Zależnie od wyników, jakie przyniosą te eksperymenty, Komisja we właściwym momencie zaproponuje ich rozszerzenie z wykorzystaniem kilku najsukcesywniejszych rozwiązań pilotażowych.

3.10 EKES podziela stanowisko Komisji, że różnorodność przepisów krajowych stanowi poważną przeszkodę dla MŚP. Mnożenie umów dwustronnych — z założenia różniących się między sobą — pomiędzy 25 państwami członkowskimi sprawi, że MŚP będą korzystały tylko z niewielu z nich. Nie przyniosłoby im to oczekiwanych ułatwień.

3.11 Komitet ma ponadto wątpliwości co do praktycznych konsekwencji deklarowanej przez Komisję woli powstrzymania się od wyznaczania ściślejszych ram dla proponowanego eksperymentu. Gdy wejdą już w życie liczne umowy dwustronne, w jaki sposób będzie można w przyszłości doprowadzić do (pożądanego) przecież docelowo) harmonizacji zasad opodatkowania,

jeśli już na początku nie ustanowi się pewnych kryteriów konwergencji?

3.12 EKES zaznacza wreszcie, że nie przeprowadzono żadnego szczegółowego badania mającego na celu sprawdzenie, czy w samej Europie — pomiędzy niektórymi państwami lub regionami (jak Szwajcaria, Liechtenstein, Watykan, czy też z księstwami, jak Monako, San Marino, Andorra itp.) — nie funkcjonują już mechanizmy umożliwiające zniesienie lub ograniczenie dla przedsiębiorstw (w tym dla MŚP) konsekwencji mnogości krajowych, regionalnych czy lokalnych systemów podatkowych.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności (kodyfikacja)

COM(2006) 5 końcowy — 2003/0129 (AVC)

(2006/C 195/15)

Dnia 28 lutego 2006 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 28 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Angelo GRASSO.

Na 427. sesji plenarnej w dniu 17 maja 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera inicjatywę Komisji zmierzającą do kodyfikacji rozporządzenia (WE) 1164/94 ustanawiającego Fundusz Spójności.
2. EKES potwierdza wyrażoną już wielokrotnie opinię, iż kodyfikacja przepisów wspólnotowych przyczynia się do przybliżenia obywatelom europejskim instrumentów stosowanych przez Unię Europejską. Jest to szczególnie istotne w przypadku polityki spójności, mającej podstawowe znaczenie w procesie integracji europejskiej.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Działania zewnętrzne Unii: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”

(2006/C 195/16)

Dnia 28 stycznia 2004 r., działając zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił sporządzić opinię w sprawie: „Działania zewnętrzne Unii: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 4 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Christoforos KORYFIDIS.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 3, 9 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Niniejsza opinia opiera się na kwestionariuszu oraz na opracowaniu. Jest to wynik długiego procesu analizy — prowadzonej na płaszczyźnie teoretycznej oraz w terenie — a także doświadczeń zdobytych przez EKES dzięki stosunkom nawiązanym z organami konsultacyjnymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w krajach kandydujących do członkostwa w UE i w niektórych krajach trzecich. Działania te, prowadzone od wielu lat, przekonały Komitet, że należy obecnie przejść do kolejnego etapu i nadać swym zobowiązaniom oraz stosunkom z nich wynikającym bardziej usystematyzowany i przewidywalny charakter, jak również otworzyć przed nimi lepsze perspektywy na przyszłość.

2. EKES uważa, że globalizacja gospodarcza połączona z postępem naukowym i technologicznym — zwłaszcza w dziedzinie informacji — to bardzo dynamiczna siła sprawcza, nad którą nie da się zapanować bez przesunięcia środka ciężkości w procesie kształtowania i rozwoju stosunków międzynarodowych w dzisiejszym świecie. Przemiana ta powinna dokonać się poprzez włączenie stosunków między społeczeństwami w ramy strukturalne klasycznych stosunków między państwami.

3. Diagnoza ta prowadzi do wniosku, że Unia, będąca systemem zarządzania sprawami publicznymi, powinna, jako całość i jednomyślnie, niezwłocznie uznać tę nową rzeczywistość. W tym kontekście konieczne jest ponadto, by projektowała ona i opracowywała politykę działań zewnętrznych z aktywnym udziałem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz by dbała o wykorzystanie tego udziału przy jej wprowadzaniu w życie.

4. Polityki wspólnotowe w tej dziedzinie powinny, kiedy to tylko możliwe, mieć dalekowzroczny charakter i odzwierciedlać podejście całościowe. Kryteria, jakich należy użyć przy ich nakreślaniu i opracowywaniu, tak wewnątrz, jak i poza granicami Unii, to życie demokratyczne Europy, jej dorobek gospodarczy i społeczny, strategiczne cele wspólnotowe i sprawdzona wiedza.

5. W tak nakreślonej sytuacji istotne będzie znalezienie nowej równowagi wewnętrznej na płaszczyźnie organizacyjnej, a także bardziej harmonijne pogodzenie konkurencji i współpracy, szczególnie w przypadku sektorów i działań podejmowanych wobec podmiotów znajdujących się poza granicami Unii.

6. To, w jaki sposób europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może samo sobie uświadomić nową rolę, jaką ma odgrywać, stanowi złożony i trudny do rozwiązania problem. Wymaga to odeń zachęcania do stosowania nowo-

czesnych metod, za pomocą których wypracuje ono właściwe sobie formy zdobywania i wykorzystywania wiedzy.

7. W celu wypracowania tych form, a także generalnie zapewnienia obywatelom europejskim możliwości funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce opartych na wiedzy, konieczne jest wprowadzenie do istniejących obecnie programów kształcenia przez całe życie nowej perspektywy, polegającej na uzupełnieniu ich o wiedzę dotyczącą zjawiska globalizacji oraz o informacje o działaniach zewnętrznych Unii.

8. EKES jako rzecznik zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim ma potrójne zadanie:

— bycie uprzywilejowanym pośrednikiem przekazującym organom politycznym Unii stanowisko zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na tematy dotyczące wspólnotowych działań zewnętrznych dzięki swemu dorobkowi demokratycznemu i cechującemu jego działalność procesowi twórczego godzenia różnych współistniejących interesów,

— aktywne uczestniczenie w opracowywaniu i rozwijaniu polityk unijnych związanych z tymiż wspólnotowymi działaniami zewnętrznymi,

— monitorowanie wdrażania polityki działań zewnętrznych przez Unię oraz jej konsekwencje społeczno-gospodarcze.

9. Przedstawione powyżej zadania EKES-u obejmują szeroką gamę tematów, ponieważ wszystkie problemy spowodowane powstaniem nowego środowiska globalnego mają wpływ na poszczególne składniki jego tożsamości, czyli na wymiar gospodarczy, społeczny, ekologiczny i kulturowy.

10. W tak nakreślonych ramach konkretny wkład EKES-u w tworzenie i rozwijanie polityk wspólnotowych związanych z działaniami zewnętrznymi wynika z jego obiektywnej zdolności dochodzenia w każdej sprawie, w której wypracowuje stanowisko, do twórczej równowagi wynikającej z syntezy różnych interesów wyrażanych przez członków Komitetu w ramach procedur i perspektyw obejmujących cztery wspomniane wyżej wymiary.

11. Zauważyć należy, że EKES posiada już znaczne doświadczenie w dziedzinie działań zewnętrznych Unii. Widoczne są jednak braki w wykorzystaniu tego dorobku przy pomocy zakrojonych na szerszą skalę mechanizmów i podejścia wspólnotowego, a dokładniej: instytucje unijne nie potrafiły dotąd wykorzystać w wystarczającym stopniu tej wiedzy i wniosków przekazywanych w formie opinii, raportów informacyjnych i innych propozycji.

12. EKES uważa, że należy znaleźć sposoby dzielenia się tym doświadczeniem z centralnymi strukturami politycznymi Unii. Można tego dokonać, zawierając protokoły o ściślejszej współpracy podobne do podpisanego przez EKES z Komisją Europejską. Ale jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby włączenie tego aspektu w ramy współpracy EKES-u ze wszystkimi organami politycznymi Unii w celu opracowania w tej dziedzinie całościowej i w miarę możliwości dalekowzrocznej polityki.

13. Niezależnie od tego EKES stwierdza i podkreśla konieczność wzmocnienia swej roli i ogólnie roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w debacie poświęconej globalizacji. Ogólnym uzasadnieniem tego postulatu jest konieczność propagowania dążeń o szerszym charakterze, które realizuje Unia w tej dziedzinie w XXI wieku. Jedną z okoliczności szczególnych jest natomiast — w konkretnym przypadku EKES-u — kwestia, jak ma się to propagowanie odbywać. Chodzi tu o zarysowujący się nowy sposób funkcjonowania EKES-u, tak w ramach i warunkach społeczeństwa opartego na wiedzy, jak i w kontekście pewnej szczególnej cechy Komitetu — mianowicie takiej, że może on interweniować w sposób wiarygodny na szczeblu społecznym poza granicami Unii z użyciem instrumentów, które można określić jako środki „łagodnej dyplomacji”.

14. EKES apeluje, by ta jego specyfika oraz zdolność uzyskały uznanie i poparcie. Wzywa też do uznania go za partnera na szczeblu światowym i instytucjonalnego przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w organizacjach międzynarodowych takich jak Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ. Domaga się poza tym, by w umowach podpisywanych z krajami trzecimi podkreślano jego pozycję i rolę, a także by uzyskały poparcie jego działania mające na celu wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w tych krajach.

15. W wypełnianiu wyżej wspomnianego zadania EKES oczekuje wsparcia w wypracowaniu istotnych rozwiązań w perspektywie średnioterminowej, w tym:

- utworzenia nowoczesnego i zintegrowanego systemu aktywnej komunikacji, wymiany informacji oraz utrzymywania kontaktów między EKES-em a jego partnerami w Europie i na świecie, a także z innymi organami Unii,
 - poprawy jego dostrzegalności oraz współpracy z organami doradczymi organizacji międzyrządowych i innych właściwych organizacji międzynarodowych, szczególnie w zakresie stosunków ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim,
 - utworzenia elektronicznego banku danych na temat działalności organów i struktur pełniących funkcje konsultacyjne na całym świecie oraz sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego; wykorzystania tej bazy jako narzędzia służącego informowaniu, formułowaniu odpowiedniego podejścia, rozpoznawaniu i interpretowaniu zachowań w tej dziedzinie, a także promowaniu w skali światowej wartości i celów strategicznych Unii,
 - opracowywania co dwa lata raportu na temat przemian w działalności organów i struktur pełniących funkcje konsultacyjne na całym świecie oraz wpływu, jaki wywierają na nie działania zewnętrzne Unii.
16. W duchu powyższych uwag, wniosków i zaleceń EKES zwraca się do organów politycznych Unii o przyjęcie i popieranie metody stałego dialogu międzyinstytucjonalnego, której celem będzie zapewnienie:
- przejrzystej i aktualnej informacji oraz gromadzenie zbiorowej, sprawdzonej wiedzy na temat działań zewnętrznych Unii,
 - jednolitej co do zawartości, uzasadnienia i metod koncepcji przewidywanych w tej dziedzinie działań.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15 — 16 czerwca 2006 r. — okres refleksji”

(2006/C 195/17)

Dnia 15 lutego 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15 — 16 czerwca 2006 r. — okres refleksji”.

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego na sprawozdawcę generalnego Komitet wyznaczył Henriego MALOSSE'A.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 za do 1 przeciw — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na wstępie pragnie wyrazić swoje zadowolenie z faktu, że obecna prezydencja Rady nie ogranicza się jedynie do podsumowania inicjatyw podjętych w trakcie okresu refleksji, lecz także do nakreślenia kolejnych etapów trwającego już procesu.

2. Przy tej okazji EKES przypomina, że już w swych opiniach z 24 września 2003 r.⁽¹⁾ i z 28 października 2004 r.⁽²⁾ uznawał traktat konstytucyjny jako podstawowy instrument umożliwiający Unii Europejskiej stawienie czoła napotykanym wyzwaniom. Po raz kolejny Komitet akcentuje obecność w traktacie konstytucyjnym Karty praw podstawowych, co sprawia, że działania Unii oparte są na prawach obywatela, a także postanowień instytucjonalnych i postanowień w zakresie sprawowania rządów w UE, gwarantujących jej większą dostrzegalność i skuteczność.

3. Uwzględniając również rezolucję Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2006 r. w sprawie: „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej”

4. EKES uważa, że:

- pomimo sukcesów i 50-letniego dorobku integracji europejskiej, wątpliwości pogłębiał brak jasnej wizji i porozumienia, jeśli chodzi o jej cele i sens w przyszłości;
- zastrzeżenia obywateli budzi raczej bieżące funkcjonowanie i polityka UE, a nie traktat konstytucyjny, którego przełomowość nie została wystarczająco objaśniona opinii publicznej;
- przy obecnym systemie instytucjonalnym, opierającym się na traktacie nicejskim, integracja Unii Europejskiej nie może się dalej rozwijać. Obowiązujące traktaty nie spełniają wymogów nowoczesnego sprawowania rządów w UE, a przede wszystkim przewidują zdecydowanie za mały udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki unijnej w różnych dziedzinach i w przygotowywaniu decyzji Wspólnoty na każdym szczeblu.
- Zadaniem Komisji i Rady jest przedstawienie takich propozycji, które stanowiłyby fundament dla wizji przyszłej Europy, dającej nie tylko perspektywę obywatelom, ale także inspirującą politykę UE, by wychodziła naprzeciw

oczekiwaniom społeczeństwa europejskiego. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje porozumienie międzyinstytucjonalne zawarte 4 kwietnia 2006 r. pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją, zatwierdzające zwiększenie kwoty perspektyw finansowych na lata 2007 — 2013 w stosunku do wcześniejszych postanowień Rady. Niemniej Komitet z ubolewaniem stwierdza, że wzrost ten jest dość ograniczony, co sprawia, że przyjęte perspektywy finansowe nie pozwalają na uzyskanie środków budżetowych w pełni odpowiadających ambicjom Europy. W tym kontekście Komitet pragnie przypomnieć swą opinię w tej sprawie z 15 września 2004 r.⁽³⁾

— Dla owocnej strategii informowania o Europie w pierwszej kolejności należy:

- określić jasną wizję przyszłości Europy;
- opracować i realizować takie strategie, które przyniosą obywatelom realne korzyści;
- sprawić, by proces integracji i cele zjednoczonej Europy były bardziej czytelne i rozpoznawalne;
- wprowadzić więcej demokracji w funkcjonowanie Unii, co wiąże się w szczególności z pełniejszym zaangażowaniem obywateli oraz bardziej ustrukturyzowanym dialogiem ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

5. Stąd EKES kieruje następujące zalecenia na posiedzenie Rady 15 i 16 czerwca 2006 r.:

5.1 Zakres odpowiedzialności

5.1.1 Odpowiedzialność za szybkie znalezienie rozwiązania obecnego kryzysu tożsamości, dręczącego UE, spoczywa na państwach członkowskich, a więc i na Radzie Europejskiej. Dlatego z czerwcowego szczytu musi wypłynąć wyraźne przesłanie wskazujące przyszłość Europy i drogi wyjścia z impasu bieżącej polityki. Zdaniem EKES-u wyjście z kryzysu powinno obejmować postępowe i wyważone rozwiązania osiągnięte w traktacie konstytucyjnym. Należy przy tym pamiętać, że do chwili obecnej traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez 15 państw członkowskich.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u dla Konferencji Międzyrządowej (CIG) 2003 (Dz. U. C 10 z 14.1.2004).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz. U. C 120 z 20.5.2005).

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007 – 2013”, (COM(2004) 101 końcowy) (Dz. U. C 74 z 23.3.2005).

5.1.2 Zgodnie z art. IV-443 ust. 4 traktatu konstytucyjnego jego dwukrotne odrzucenie, którego powodów nie należy, rzecz jasna, ignorować, nie oznacza konieczności porzucenia tekstu tego traktatu.

5.2 Lepsze sprawowanie rządów

5.2.1 Instytucje europejskie, Komisja, Parlament Europejski i Rada powinny już przed czasem sięgać do traktatu konstytucyjnego po najbardziej nowatorskie elementy z dziedziny sprawowania rządów. W związku z tym EKES zaleca, aby od zaraz zwiększyć i pogłębić proces konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przed podjęciem każdej istotnej inicjatywy legislacyjnej. Jednocześnie zachęca Komisję do przeanalizowania warunków dla korzystania z prawa do inicjatywy obywatelskiej.

5.2.2 W tym kontekście instytucje powinny w większym stopniu czerpać z potencjału EKES-u, który poprzez swoje opinie rozpoznawcze, raporty informacyjne i analizy oddziaływania wnosi wkład w politykę unijną z różnych obszarów.

5.2.3 Komitet w dalszym ciągu będzie podejmować inicjatywę, pracując zwłaszcza wspólnie z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i podobnymi podmiotami, aby znacząco przyczynić się do wspierania oraz kształtowania dialogu i konsultacji pomiędzy instytucjami UE a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

5.2.4 Chodzi także o to, by rozwijać zasadę subsydiarności funkcjonalnej poprzez przekazywanie „w imieniu Unii” coraz większych kompetencji władzom lokalnym i regionalnym oraz organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu obywatele szybciej przyswoją sobie unijne realia. Poza tym należy rozszerzyć nadzór nad przestrzeganiem zasady subsydiarności nie tylko o władze lokalne i regionalne, ale też o organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

5.3 Lepsze wypełnienie treścią polityk Wspólnoty i konkretyzacja obywatelstwa europejskiego

5.3.1 Instytucje UE powinny wnieść większy wkład w strategię europejską, aby wykazać ich skuteczność i korzystne oddziaływanie na codzienne życie Europejczyków w takich dziedzinach jak: zatrudnienie, mobilność, ochrona środowiska, postęp społeczny, problematyka młodzieży, przedsiębiorczość, zwalczanie dyskryminacji i wykluczenia, itd. Oprócz tego zadaniem instytucji jest konsekwentna realizacja ambitnych projektów europejskich, tworzących tożsamość Unii — sieci transeuropejskie, polityka wykorzystania przestrzeni kosmicznej, itd.) oraz opracowywanie nowych programów, jak np. europejska służba cywilna czy system zapobiegania poważnym sytuacjom kryzysowym i zarządzania w takich przypadkach.

5.3.2 Do Komisji należy, zgodnie z jej rolą i kompetencjami zdefiniowanymi w traktatach, opracowywanie i przedstawianie

prawdziwej polityki wspólnotowej w tych dziedzinach, w których wymiar europejski stanowi oczywistą korzyść — zwłaszcza w energetyce, ochronie środowiska i w badaniach. W tym kontekście, w zależności od obszaru polityki, należy zdecydować się na najbardziej pragmatyczne rozwiązania, w szczególności jeśli chodzi o współfinansowanie UE i państw członkowskich lub o wzmocnioną współpracę.

5.3.3 W zakresie europejskiej polityki zewnętrznej i zgodnie ze zobowiązaniem podjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Wiedniu w 1998 r. należy znacznie podnieść poziom spójności i solidarności, gdyż obecnie wielość inicjatyw i poglądów budzi wątpliwości co do faktycznej woli państw członkowskich do działania pod egidą UE. Spójna i przekonująca prezentacja uzasadnionych interesów UE na świecie także wyraźnie zwiększyłaby kredyt zaufania UE wśród społeczeństwa i uczyniłaby ją bardziej rozpoznawalną.

5.3.4 Wnosząc istotne treści do polityki unijnej, Komisja i Rada nadadzą wiarygodność odnowionej strategii lizbońskiej i umożliwią rozwój projektu europejskiego po 2010 r., zgodnie z oczekiwaniami obywateli, o ile towarzyszyć temu będą środki rzeczywiście odpowiadające deklarowanym celom. Przy tym kompleksowa wizja na rzecz społeczeństwa, której obecnie brak, może sprawić, że traktat konstytucyjny będzie lepiej przyjęty przez obywateli.

5.4 Wykorzystanie w pełni istniejących traktatów

5.4.1 Już teraz, nie czekając na nowy traktat, Komisja i Rada powinny zacząć stosować określone przepisy z traktatu nicejskiego, np. te pozwalające na podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów w pewnych dziedzinach polityki społecznej oraz polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

5.4.2 Ponadto EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim podjęcie nowych inicjatyw w zakresie ładu gospodarczego Unii, aby poprawić koordynację polityki gospodarczej i budżetowej poszczególnych krajów pod kątem zintensyfikowania inwestycji nastawionych na realizację celów strategii lizbońskiej. Przy tej okazji przydatne byłoby niezwłoczne rozszerzenie kompetencji Eurogrupy.

5.4.3 Poza tym do Rady należy jak najszybsze wyeliminowanie występujących w wielu obszarach opóźnień i niedociągnięć, czy wręcz braków, jak np. stworzenie europejskiego statusu dla stowarzyszeń, towarzystw świadczeń wzajemnych, małych przedsiębiorstw, czy patentu wspólnotowego. Jej zadaniem jest również szybkie działanie na rzecz usunięcia przeszkód dla swobodnego przepływu osób, usług i towarów. Te opóźnienia i braki doprowadziły z jednej strony do utraty wiarygodności przez instytucje unijne, a z drugiej strony sprzyjały różnym formom narodowego egoizmu i nawrotowi rywalizacji pomiędzy państwami członkowskimi.

5.4.4 W przypadku, gdy projekt europejskiego aktu legislacyjnego przedstawiony przez Komisję, posiadającą prawo inicjatywy i będącą strażniczką interesu ogólnego, nie prowadzi do przyjęcia tego aktu, Rada powinna wyjaśnić obywatelom przyczyny, a nawet usprawiedliwić się z zaistniałej sytuacji.

5.5 Spójna i wiarygodna polityka informacyjna

5.5.1 EKES apeluje do państw członkowskich, aby stale realizowały komunikatywne kampanie informacyjne na temat dotychczasowej integracji europejskiej oraz wynikających z niej korzyści i już w szkołach podstawowych wprowadziły przedmiot „europejskie wychowanie obywatelskie”. Jednak aby informacje te były wiarygodne i nie trąciły propagandą, należy je rozpowszechniać poprzez sieć organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a jej celem powinna być konstruktywna debata na temat różnych obszarów polityki unijnej. Jeśli chodzi o zapewnienie koordynacji w europejskich działaniach informacyjnych, to zasadniczą rolę do odegrania ma również Komisja Europejska. Dlatego w większym stopniu powinna ona czynnie

przekonywać do polityki i mechanizmów Unii Europejskiej, a nie tylko zadowalać się postawą neutralną.

6. Promowanie nowego paktu pomiędzy Europą a jej obywatelami

6.1 Podpisując i ratyfikując traktaty europejskie, każde z państw członkowskich dobrowolnie zobowiązuje się do udziału w procesie integracji, opierającej się na coraz ściślejszym związku między narodami Europy.

6.2 Z tego względu okres refleksji nie może służyć jedynie wyjściu z obecnego impasu instytucjonalnego, ale należy go przede wszystkim wykorzystać dla stworzenia nowego konsensusu odnośnie celów integracji oraz realistycznej, aczkolwiek ambitnej koncepcji politycznej. Koncepcji, która dawałaby obywatelom wizję Europy skutecznie gwarantującej nie tylko pokój, ale i większy dobrobyt i demokrację. Uwiarygodnienie projektu europejskiego i nadanie procesowi integracji nowej legitymizacji to warunki konieczne, by przewyciężyć obecny kryzys tożsamości UE.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich

COM(2006) 32 końcowy — 2006/0010 (CNS)

(2006/C 195/18)

Dnia 10 lutego 2006 roku 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 Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Wolfgang GREIF.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 91 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Projekt decyzji Komisji

1.1 Na początku 2006 r. Komisja przedłożyła Radzie projekt decyzji w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia w państwach członkowskich na rok 2006 r.

Zaproponowano w nim, aby nie zmieniać przyjętych w 2005 r. wytycznych na lata 2005-2008 i zalecić państwom członkowskim, by w swojej polityce dotyczącej rynku pracy i zatrudnienia nadal kierowały się dotychczasowymi priorytetami.

1.2 Decyzja Komisji jest odpowiedzią na nowy cykl zarządzania procesem lizbońskim. Zgodnie z reformą strategii lizbońskiej nie powinno się częściej niż co trzy lata całkowicie zmieniać wytycznych dla polityki zatrudnienia, będących częścią ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej.

1.3 Tym samym w 2006 r. państwa członkowskie w Radzie zrezygnowały z możliwości wprowadzenia ewentualnych koniecznych dostosowań na ten okres.

Przed przedłożeniem decyzji, w rocznym sprawozdaniu z postępów oraz we wspólnym sprawozdaniu w sprawie zatrudnienia, Komisja oceniła krajowe programy reform poszczególnych państw członkowskich, przedstawione jesienią 2005 r.

2. Uwagi Komitetu

2.1 Komitet już w swej opinii w sprawie wytycznych na lata 2005-2008⁽¹⁾ poparł to nowe zintegrowane podejście oraz wieloletni cykl. Jednocześnie jednak nasuwają się następujące uwagi:

- w niektórych punktach stwierdzić można brak spójności pomiędzy ogólnymi wytycznymi dla polityki gospodarczej a wytycznymi dla polityki zatrudnienia,
- powodzenie zależy przede wszystkim od tego, czy państwa członkowskie poważnie potraktują swoje zobowiązania i faktycznie zrealizują uzgodnione priorytety na szczeblu krajowym,
- na każdym etapie koordynacji polityki zatrudnienia należy zagwarantować prawdziwe zaangażowanie parlamentów, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

2.2 Ponadto Komitet widzi potrzebę dostosowania wytycznych na lata 2005-2008, zwłaszcza w odniesieniu do następujących priorytetów:

- polityki na rzecz lepszej integracji ludzi młodych na rynku pracy, której celem jest m.in. zapewnienie im pierwszego miejsca pracy z perspektywami na przyszłość,
- działań związanych z rozwijaniem gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza w kontekście poprawy jakości środowiska pracy i większej produktywności,
- problematyki równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy, a co za tym idzie – działań umożliwiających godzenie kariery i życia rodzinnego,
- wyzwań wynikających ze starzenia się populacji aktywnej zawodowo,
- konieczności zdecydowanego zwalczania dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek, niepełnosprawność, czy pochodzenie etniczne.

2.3 Komitet podziela stanowisko przedstawione w *Cambridge Review Reports* na temat oceny rozdziałów o polityce zatrudnienia z krajowych planów działania na rok 2005, przedłożonych przez poszczególne państwa członkowskie. W tym wykonanym na zlecenie Komisji sprawozdaniu zwrócono uwagę, że w każdym z krajowych planów pojawiały się wprawdzie niektóre spośród działań horyzontalnych, wymienionych w punkcie 2.2, jednak wiele państw członkowskich nie potraktowało ich wszystkich z należytą uwagą.

Wobec faktu, że w wielu państwach członkowskich sytuacja na rynku pracy nie poprawiła się znacząco i że realizacja polityki zatrudnienia na szczeblu krajowym jest nadal niewystarczająca, Komitet uważa za istotne, aby w corocznych zaleceniach adresowanych do państw członkowskich szczególnie zaakcentowano te właśnie punkty i według potrzeb dostosowano także wieloletnie wytyczne.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE). Sprawozdawca: Henri Malosse (DzU C 286 z 17.11.2005).

2.4 Dotyczy to przede wszystkim zauważalnego braku jasno zdefiniowanych, wiążących celów w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy na szczeblu europejskim.

- W wytycznych na lata 2005-2008, poprzez sprowadzenie jednoznacznych i kwantyfikowanych celów do wartości referencyjnych, najwyraźniej zrezygnowano z dotychczasowego podejścia w ramach europejskiej strategii zatrudnienia, które wyznaczało państwom członkowskim jasno określone zobowiązania.
- To raczej każde państwo członkowskie, po konsultacjach z parlamentem i partnerami społecznymi dla wdrażania tychże wytycznych na szczeblu krajowym samo powinno określić sobie cele i zawrzeć je w krajowym programie reform.

2.5 Komitet już rok temu zwrócił uwagę, że przez to priorytety wyznaczane na szczeblu europejskim mogą stać się coraz mniej wiążące dla realizujących je państw członkowskich. Wynika to z faktu, że nie da się już tak dotąd ocenić krajowych działań w ramach polityki zatrudnienia według konkretnych i określonych ilościowo unijnych wartości docelowych.

Po roku obawa ta, związana zwłaszcza z tendencją do obniżania celów, w znacznej mierze się potwierdziła, co pokazał pierwszy przegląd rozdziałów dotyczących zatrudnienia w przedstawionych przez państwa członkowskie krajowych programach reform. Jak już wielokrotnie zauważono, wiele spośród nadesłanych do Komisji krajowych programów reform nie stawia zbyt wysoko poprzeczki, jeśli chodzi o politykę zatrudnienia, przy jednoczesnym poszanowaniu praw pracowniczych:

- po pierwsze, jak w poprzednich latach, często wymienia się w nich działania już realizowane, które i tak zaplanowano wcześniej w programie rządu,
- po drugie, w wielu krajowych programach reform brakuje konkretnych informacji o tym, kiedy, jak, jakimi środkami i przez kogo te reformy miałyby być realizowane.

Oczywiście, wobec aktualnie zróżnicowanych struktur polityki rynku pracy i problemów, z którymi zmagają się państwa członkowskie, przy wdrażaniu konieczna jest pewna elastyczność. Dopóki jednak przestrzega się założeń wymienionych w punkcie 2.4, dopóty nie wolno dopuszczać do dalszego obniżania celów odnowionej strategii lizbońskiej poprzez zbytne uogólnianie.

2.6 EKES jest więc za podjęciem skutecznych działań dla przyszłej poprawy jakości programów krajowych, tak by były one bardziej wiążące, jeśli chodzi o terminy, podmioty odpowiedzialne i środki finansowe.

W krajowych programach reform zawarto jedynie główne postanowienia odnoszące się do nadrzędnych lizbońskich celów zatrudnienia (zatrudnienie ogółem, kobiety, starsi pracownicy). EKES opowiada się za wyznaczeniem dalszych konkretnych celów, np. w takich dziedzinach jak: zwalczanie

bezrobocia wśród młodzieży, promowanie równości szans i kształcenia ustawicznego, wspieranie niepełnosprawnych⁽²⁾, szerszy dostęp do żłobków i przedszkoli oraz środki przeznaczone na aktywną politykę rynku pracy. W tych kwestiach tylko nieliczne kraje przedstawiły ambitne propozycje.

Dlatego trzeba konsekwentnie dążyć do tego, by w wytycznych ponownie przypomniano i zaakcentowano europejskie cele.

2.7 Komitet zwrócił także uwagę, że kluczem do sukcesu krajowych programów reform jest możliwie rozległe zaangażowanie na każdym etapie procesu realizacji wszystkich zainteresowanych podmiotów, zwłaszcza partnerów społecznych.

W związku z tym Komitet wyraża ubolewanie, że przy opracowywaniu krajowych programów reform niejednokrotnie nie dochodziło ani do potrzebnej konsultacji z partnerami społecznymi, ani do prawdziwej debaty ze społeczeństwem obywatelskim. Jedną z przyczyn był zapewne bardzo napięty harmonogram prac nad planami reform, jak wspomniał również komitet zatrudnienia w swym *Cambridge Review Report*.

Tymczasem zdaniem Komitetu tego typu zaangażowanie zainteresowanych podmiotów społecznych stanowi zasadniczy warunek dla właściwego wyważenia choćby takich celów, jak elastyczność rynku pracy z daleko idącymi gwarancjami stosunków pracy.

Poza tym EKES uważa, że niewłączanie społeczeństwa obywatelskiego w ten proces jest też jednym z powodów, dla których w większości państw członkowskich podjęto zbyt małe wysiłki dla uwzględnienia filaru zabezpieczeń społecznych.

2.8 W tym kontekście należy stwierdzić, że poza strukturalnymi reformami rynku pracy w niewielu planach wystarczająco uwzględniono konieczność prowadzenia także polityki popytowej dla stymulowania wzrostu i zatrudnienia. W związku z tym Komitet ostatnio nieraz zwracał uwagę na potrzebę „zdrowego kontekstu makroekonomicznego” na szczeblu krajowym i europejskim.

W wielu państwach członkowskich odczuwalną poprawę w polityce zatrudnienia można osiągnąć tylko poprzez długotrwałe ożywienie koniunktury. Dlatego należy stworzyć odpowiednie warunki sprzyjające zarówno popytowi zewnętrznemu, jak i wewnętrznemu, aby wykorzystać potencjał wzrostu i pełnego zatrudnienia. Tylko nieliczne państwa człon-

kowskie wystarczająco wypukliły takie bodźce ekonomiczne w swoich programach reform.

2.9 Ponadto Komitet wiele razy już zauważał, że wysiłki podejmowane w ramach polityki zatrudnienia nie mogą przynieść oczekiwanych efektów, jeśli na szczeblu krajowym i unijnym nie towarzyszą im odpowiednie środki finansowe. Z tego powodu powinno się te priorytety uwzględnić także w planach budżetowych. Niestety i w tym przypadku w *Cambridge Review Reports* większości państw członkowskich wytknięto rozbieżność między proponowanymi inicjatywami odnoszącymi się do rynku pracy a brakiem ich pokrycia w budżetach.

Dlatego trzeba zwiększyć margines środków budżetowych przeznaczonych przez państwa członkowskie na inwestycje w infrastrukturę. W miarę możliwości krajowe programy reform powinny być tak skonstruowane, aby w sumie tworzyły skoordynowany europejski program ożywienia koniunkturalnego. Istotnym jego elementem mają być również inwestycje publiczne. Z tego względu należałoby wycofać się z przewidzianego w przyszłym budżecie UE znacznego ograniczenia środków na projekty TEN, wynikającego z przesunięć.

Komitet apeluje, aby przy opracowywaniu perspektyw finansowych na lata 2007-2013 wziąć pod uwagę te i inne ograniczenia hamujące wzrost i zatrudnienie.

3. Monitorowanie

3.1 Komitet postuluje, aby zasada demokracji uczestniczącej odgrywała należytą rolę przy wdrażaniu krajowych programów reform w państwach członkowskich, a także w przygotowywaniu wytycznych polityki zatrudnienia na kolejne lata. Od tego wszak w decydującym stopniu zależy niezbędny postęp w dziedzinie zatrudnienia, należącej do procesu lizbońskiego.

3.2 Przy tej okazji Komitet ponownie wyraża swą gotowość do aktywnego współdziałania w przyszłości z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i podobnymi podmiotami, przede wszystkim w monitorowaniu skutecznego wdrażania wytycznych w państwach członkowskich.

3.3 Jeśli chodzi o konieczne dostosowanie wytycznych w nadchodzących latach, to Komitet rozważa sporządzenie osobnej opinii w tej sprawie.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁾ Opinia EKES-u z 20.04.2006 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej; Europejski plan działania na lata 2006–2007; sprawozdawca: Tatjana Greif.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania w sprawie biomasy”

COM(2005) 628 końcowy

(2006/C 195/19)

Dnia 23 stycznia 2006 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 oraz zgodnie z protokołem w sprawie współpracy między Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym z dnia 7 listopada 2005 r., postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania w sprawie biomasy”

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 2 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Bernd VOSS.

Na swojej 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 85 głosami, 5 osób wstrzymało się od głosu, następującą opinię:

1. Podsumowanie i wnioski końcowe

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem przedłożony przez Komisję „Plan działania w sprawie biomasy” jako istotny wkład do rozwoju zrównoważonego Europy.

1.2 Analiza obecnego rozpowszechnienia korzystania z biomasy, jak również jej potencjału, pozwala po raz pierwszy na ocenę możliwości i przeszkód występujących obecnie na drodze stosowania biomasy w różnych sektorach energetyki.

1.3 Aby osiągnąć cel Unii Europejskiej — 12-procentowy udział energii odnawialnych w całkowitym zużyciu energii do roku 2010 — należy koniecznie zwiększyć udział biomasy w energii odnawialnej. Z tego względu słuszne i nieodzowne jest, aby silnie wspierać korzystanie z biomasy.

1.4 Komitet wyraźnie popiera usunięcie luki w prawodawstwie dotyczącym wykorzystania energii odnawialnych w sektorze ciepłowniczym. Dotychczas na szczęblu europejskim istnieją jedynie dyrektywa w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz również dyrektywa w sprawie wspierania biopaliw. Biorąc pod uwagę około 50-procentowy udział ciepła w całkowitym zużyciu energii oraz wysoki potencjał biomasy w zakresie produkcji ciepła, oczekuje się, że Komisja jeszcze w tym roku przygotowuje wniosek.

1.5 Nie powinien on jednak ograniczać się jedynie do biomasy, lecz uwzględniać również inne technologie energii odnawialnych używanych do produkcji ciepła i zimna. Konkretnie i wiążące ustalenie celów Unii na rok 2020 zapewniłoby pewność inwestycyjną. Należy uzgodnić wiążący cel uzyskania do roku 2020 co najmniej 25-procentowego udziału energii odnawialnych w zużyciu energii.

1.6 Komitet oczekuje na zapowiedziany przez Komisję raport w sprawie wykorzystania biopaliw i wzywa do intensyfikacji działań w tej dziedzinie. Biopaliwa zasadniczo mogą istotnie przyczynić się do zmniejszenia europejskiej zależności

od tradycyjnych źródeł energii. Jednocześnie właśnie ten punkt dobitnie uzmysławia fakt, że również w wypadku ambitnej strategii substytucji tworzenie skuteczniejszych systemów transportu i znaczące zwiększenie wydajności energetycznej mają decydujące znaczenie.

1.7 Komitet wzywa więc Komisję do utworzenia jeszcze w tym roku długoterminowej perspektywy dla inwestorów i do zaproponowania nowych, wiążących celów dotyczących udziału biopaliw do roku 2020.

1.8 Środki przewidziane dotychczas w VII programie ramowym powinny być zwiększone w sposób znaczący. W szczególności należy dalej zwiększać także wykorzystanie biomasy z lignocelulozy, jak również produktów pokrewnych.

1.9 Istniejąca dyrektywa w sprawie wspierania szczególnie wydajnej kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe⁽¹⁾ powinna zostać rozszerzona w celu przyznania biomase priorytetu w kogeneracji wtedy, gdy umożliwia to sytuacja ogólna.

1.10 Polityka zwiększania wykorzystania biomasy w Unii Europejskiej musi opierać się na podejściu horyzontalnym. Dzięki skoordynowanej polityce rolnej, strukturalnej, regionalnej i energetycznej większe zaangażowanie rolników również w dziedzinę wytwarzania energii będzie wytyczało przyszłość europejskiej zdolności konkurencyjnej, ochrony środowiska i zaopatrzenia w energię.

1.11 Komitet z zadowoleniem przyjmuje dany przez Komisję sygnał w sprawie potrzeby jasnych i wiarygodnych uregulowań handlowych. Należy poza tym utworzyć instrumenty pozwalające na kwalifikowany dostęp do rynku w ramach porozumień WTO również w odniesieniu do produktów biomasy. Tylko w ten sposób możemy dać szansę rozwoju młodemu europejskiemu przemysłowi wytwórczemu.

1.12 W europejskim planie działania należy uwzględnić również wykorzystanie materiałowe biomasy.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe, Dz.U. L 52 z 21.2.2004 r.

1.13 Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do takiej zmiany szóstej dyrektywy 77/388/EWG⁽²⁾ w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych, aby państwa członkowskie mogły stosować zmniejszony podatek VAT na materiały i usługi związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł ciepła i zimna.

1.14 Komitet wzywa państwa członkowskie i Komisję do wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych UE na inwestycje w dziedzinie wykorzystania biomasy i innych odnawialnych źródeł energii. Opowiada się również za minimalnymi składkami do Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Powinna wzrosnąć średnia wysokość środków przeznaczanych na ten obszar inwestycji i pod koniec okresu planowania w 2013 r. średnio dla państw członkowskich wynosić 10 % środków strukturalnych.

1.15 Komitet postrzega także oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji w ramach ostatniej reformy rolnej jako ważny warunek dla zwiększenia uprawy roślin energetycznych. Widzi w krótkiej perspektywie możliwości negocjacji w ramach WPR przy uzgadnianiu systemów premiowych za uprawy energetyczne. Należy to umożliwić szczególnie w nowych państwach członkowskich.

1.16 Oprócz sprawdzania na bieżąco stopnia realizacji celów Komitet przewiduje również konieczność obowiązkowych planów w sprawie biomasy w państwach członkowskich. Doprowadziłoby to do poznania regionalnych możliwości i dostarczyło również motywacji do ich realizowania.

1.17 Komitet przygotowuje wnioski w sprawie likwidacji barier administracyjnych i w sprawie uwzględnienia odnawialnych nośników energii, np. w planach regionalnych.

1.18 Komitet oczekuje, że już w planie działania w sprawie biomasy zawarte będą wymagania dotyczące niezawodnego oznaczania pochodzenia produktów. Komitet wymienia kryteria stabilności wewnątrz europejskiej niezależności w dziedzinie żywności i standardy ekologiczne potrzebne do uzyskania dostępu do rynku.

1.19 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że zdaniem Komisji zarówno dla bioenergii, jak i dla paliw kopalnych obowiązują te same normy emisji.

1.20 Komitet odnotowuje trend w kierunku jednolitej europejskiej polityki energetycznej. Pomimo pewnej dozy rozsądnej konkurencji pomiędzy systemami wprowadzania na rynek odnawialnych źródeł energii, należy także w całej Europie wykorzystywać systemy, które okazały się być szczególnie wydajne pod względem kosztów oraz w zakresie rozbudowy nowych procedur. Jako przykład mogą tu posłużyć dynamiczne systemy cen gwarantowanych, stosowane już obecnie w wielu państwach członkowskich w ustawodawstwie dotyczącym odnawialnych źródeł energii.

1.21 W mniemaniu Komitetu celem środków wprowadzania na rynek nie może być stałe subwencjonowanie, ale doprowadzenie do konkurencyjności i opłacalności stosowania przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztów zewnętrznych.

2. Uzasadnienie

2.1 Z punktu widzenia bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię, rosnącego uzależnienia Europy od dostaw ropy i gazu ziemnego, wzrastających cen ropy i zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, kwestia rozwijania odnawialnych źródeł energii jest nadal sprawą priorytetową w obszarze polityki energetycznej Unii Europejskiej i państw członkowskich.

2.2 Cele przewidziane w dyrektywie w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i w dyrektywie w sprawie wykorzystania biopaliw nie zostaną osiągnięte bez daleko idących środków. Tak samo nie powiedzie się Unii jej całościowy cel podwojenia udziału odnawialnych źródeł energii do 12 %, jeśli w działaniach nie zajdą istotne zmiany. Dzieje się tak głównie z tego powodu, że wypełnienie tych celów musiałoby się w dużym stopniu łączyć z wykorzystaniem biomasy, tymczasem rozwój rynkowy w tej dziedzinie jest rozczarowujący.

2.3 Całkowity udział energii odnawialnych pozostaje w dalszym ciągu na niskim poziomie; udział energii odnawialnych w europejskiej kombinacji źródeł energii w roku 2010, zamiast pożądanego 12 %, wyniesie zapewne zaledwie 9 do 10 %, jeśli nie zostaną przedsięwzięte stosowne środki. Komisja przedstawiła więc plan działania w sprawie biomasy zapowiadający ważne inicjatywy w tej dziedzinie zaniebdywanej w dotychczasowych strategiach.

2.4 Inwestycje w zużycie energii to zawsze inwestycje długofalowe. Wybudowana dzisiaj elektrownia będzie działać ponad 30 lat. Niepewność w odniesieniu do poziomu cen ropy i gazu, w zestawieniu z dobrą przewidywalnością kosztów surowców w sektorze biomasy, obok zjawisk takich jak zmiana klimatu, stanowi istotny argument ekonomiczny przemawiający za wspieraniem tej technologii. Przy tym celem nie jest stałe wspieranie systemów, lecz rozwój konkurencyjności przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztów zewnętrznych.

2.5 W przeciwieństwie do oczekiwanych wzrostów cen w sektorze paliw konwencjonalnych, technologie odnawialne są bardziej opłacalne ze względu na spadające koszty inwestycji wynikające z postępu technicznego i produkcji masowej.

2.6 Porównania kosztów energii odnawialnych oraz konwencjonalnej i jądrowej są zwykle niewystarczające. Często zbudowane niegdyś w państwowych monopolach, w pełni zamortyzowane elektrownie i ich koszty są porównywane z nowo zainstalowanymi obiektami technologii odnawialnych. Ponadto koszty zewnętrzne technologii konwencjonalnych i jądrowych, takie jak szkody dla środowiska naturalnego czy usługi ubezpieczeniowe świadczone przez państwo na rzecz elektrowni, nie są odzwierciedlane w cenach.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku.

2.7 W planie działania przewiduje się ponad 20 środków, które w większości mają być wprowadzone w życie od roku 2006. Jeśli chodzi o wykorzystanie biopaliw w transporcie, należą do tego prace przygotowawcze przed wprowadzeniem zobowiązań, zgodnie z którymi firmy zajmujące się dostarczaniem paliwa są zobligowane do zawarcia określonej ilości procentowej biopaliw w paliwie wprowadzanym do obrotu.

2.8 Na rok 2006 Komisja zapowiada sprawozdanie dotyczące wdrożenia tej dyrektywy, w celu jej ewentualnego przeglądu. W sprawozdaniu tym analizie poddane zostanie wdrożenie tej dyrektywy w państwach członkowskich. Obecnie udział w rynku UE wynosi 0,8 %; jest więc bardzo mało prawdopodobne, by do roku 2010 osiągnięto wartość 5,75 % ustaloną w roku 2003 dla całej UE.

2.9 Plan przewiduje również analizę możliwości poprawy norm paliwa w celu wspierania stosowania energii z biomasy w transporcie, ciepłownictwie i produkcji energii elektrycznej. Ponadto przewidziane są inwestycje badawcze, zwłaszcza w zakresie produkcji paliw płynnych z drewna i odpadów, jak również kampania informacyjna dla rolników i właścicieli lasów na temat upraw energetycznych. Ponadto Komisja będzie opracowywać przyszłe akty prawne UE na rzecz promowania odnawialnych źródeł energii dla celów gwałtownych.

2.10 Według szacunków Komisji środki przewidziane w planie działania do roku 2010 zwiększą do ok. 150 Mtoe (w porównaniu do 69 Mtoe w roku 2003) wykorzystanie biomasy bez zwiększania intensywności rolnictwa bądź znaczącego wpływu na rodzimą produkcję żywności. Emisje gazów cieplarnianych zmniejszą się w związku z tym, według prognoz Komisji, o 209 milionów ton CO_{2eq} rocznie. Pozwoli to stworzyć od 250 000 do 300 000 miejsc pracy, przynajmniej na obszarach wiejskich, oraz zmniejszyć uzależnienie Europy od importu energii z 48 % do 42 %.

2.11 Przy cenie ropy naftowej rzędu 54\$ za baryłkę Komisja bezpośrednie możliwe do ustalenia koszty szacuje na 9 mld EUR rocznie. Z tego 6 mld EUR przypada na biopaliwa, a 3 mld EUR na wykorzystanie biomasy do produkcji energii elektrycznej. Odpowiada to wzrostowi o 1,5 centa w przypadku litra benzyny i 0,1 centa w przypadku kWh energii elektrycznej.

3. Uwagi ogólne

3.1 Unia Europejska nie osiągnie ustanowionych przez siebie samą celów dotyczących zwiększenia wykorzystania energii odnawialnych, jeśli nie zostaną przedsięwzięte dalsze środki. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem plan działania w sprawie biomasy i stwierdza, że wiosenny szczyt szefów państw i rządów poprzez sformułowanie dalszych celów cząstkowych (np. 15 % energii odnawialnych i 8 % biopaliw do roku 2015) zasygnalizował konieczność kontynuowania ambitnej polityki dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Również decyzja Parlamentu Europejskiego dotycząca uzyskiwania 25 % energii ze źródeł odnawialnych do roku 2020 pokazuje, że rośnie wola wprowadzenia nowych kierunków w polityce energetycznej UE.

3.2 Dalszą przeszkodą jest to, że technologie odnawialnych nośników energii — jak wiele innych innowacyjnych technologii — często cieszą się zbyt małym zaufaniem ze strony inwestorów, rządów i użytkowników; wynika to z nieznamośności możliwości technicznych i gospodarczych. Komitet zarówno wśród użytkowników, jak i odbiorców i w sektorze badań i rozwoju dostrzega znaczne zapotrzebowanie na dalsze kształcenie, którym powinno się intensywniej zająć w planie działania w sprawie biomasy.

3.2.1 Jednocześnie Komitet stwierdza, że występująca często w sektorze energetycznym koncentracja przedsiębiorstw nie zawsze sprzyja szybkiemu wprowadzeniu nowoczesnych technologii i procedur. Komitet zauważa, że w dzisiejszej strukturze przedsiębiorstw nowe impulsy pojawiające się często w małych i średnich przedsiębiorstwach nie są należycie wykorzystywane i wzywa Komisję do zaproponowania środków zaradczych.

3.3 Zwiększone wykorzystanie biomasy mogłoby doprowadzić nie tylko do znaczącego zmniejszenia uzależnienia UE od importu energii, ale przyczynić się poza tym w istotny sposób do osiągnięcia celów założonych w strategii lizbońskiej i celów związanych z ochroną klimatu. Wykorzystywanie biomasy działa niesymetrycznie na korzyść struktur zdecentralizowanych i na korzyść rozwoju obszarów wiejskich. Szczególnie mając na uwadze nowe państwa członkowskie, w których znaczący odsetek ludności jest zatrudniony w rolnictwie, wykorzystanie biomasy stanowi poważny potencjał, który może pomóc w dywersyfikowaniu źródeł dochodu i zapewnieniu miejsc pracy.

3.4 Komitet stwierdza, że Europa objęła teraz prowadzenie w kilku sektorach technologii biologiczno-energetycznych. Gospodarka UE jest uzależniona od rozwoju i eksportu nowych technologii. Nowoczesne procesy i produkty z surowców odnawialnych stanowią podstawę objęcia wiodącej roli w handlu światowym w dziedzinie technologii przyszłości. Główne znaczenie dla rozwijania gospodarczego technologii odnawialnych w Unii Europejskiej mają więc warunki polityczne ich dotyczące. Rozwijaniu takich struktur powinny towarzyszyć środki wspierające eksport takich technologii do krajów trzecich.

3.5 Komitet zwraca uwagę na znaczny potencjał rynku pracy, który zostanie zmobilizowany przy wdrożeniu planu działania w sprawie biomasy. Raport syntetyczny MITRE (Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy) z roku 2003 wskazuje przy ambitnej strategii surowcowej UE na możliwość utworzenia, na podstawie jedynie odnawialnych energii, niemal 2,5 miliona dodatkowych miejsc pracy na terenie Unii Europejskiej. Przewiduje się, że 2/3 z tego będzie w sektorze biomasy. Z jednej strony powstaje więc nowy popyt na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, szczególnie w dziedzinie badań i rozwoju. Szacuje się go na 400 000. Z drugiej strony pojawia się zapotrzebowanie na siłę roboczą o niższych lub niewielkich kwalifikacjach wyjściowych. Komitet wzywa Komisję do powiązania perspektyw rynku pracy w UE do 2020 r. z ambitnym rozwijaniem wykorzystania biomasy i odnawialnych źródeł energii.

3.6 Inwestycje i restrukturyzacja wymagają zdaniem Komitetu ustalenia długoterminowych, wiążących wytycznych politycznych. W planie działania w sprawie biomasy wytycznych takich brakuje. Z tego względu wzywa się Komisję, aby jak najszybciej ustaliła konkretne cele w zakresie wykorzystania biomasy, względnie w odniesieniu do wykorzystania odnawialnych nośników energii. Realistyczne, chociaż bardzo ambitne, byłoby ustalenie wiążących celów europejskich dotyczących prądu, ciepła i transportu do roku 2020. Należy uzgodnić cel uzyskania do roku 2020 co najmniej 25-procentowego udziału w zużyciu energii. Istniejący potencjał biomasy w Europie, szczególnie w dziedzinie produktów ubocznych i pokrewnych, i potencjał powierzchniowy, przy wykorzystaniu zmienionym na skutek zmian struktury popytu, mogłyby umożliwić realizację takich założeń. Komitet zwraca uwagę na fakt, że Stany Zjednoczone w swojej ustawie o zabezpieczeniu dostaw energii również wdrażają ambitne cele dotyczące długofalowego wykorzystania biomasy.

3.7 Komitet opowiada się za ostrożnym ustaleniem bazy surowcowej (biomasy) potrzebnej do wdrożenia planu działania w sprawie biomasy, w odniesieniu do której, na planowany okres, nie ma wśród surowców rolniczych żadnej konkurencji. Długofalowo z jednej strony należy zakładać wzrost wydajności i spadek konsumpcji żywności w Europie. Obecnie w Europie potrzebne są grunty na hodowlę zwierząt. Z drugiej strony zaś obserwujemy spadek ilości powierzchni uprawnych. Należy stawić również wysokie wymagania co do opracowania skutecznych technologii przetwórstwa i konwersji. W tym kontekście Komitet krytycznie ocenia tzw. wyważone podejście Komisji w sprawie międzynarodowego zabezpieczenia, zwłaszcza bazy surowcowej dla biopaliw. W ten sposób import taniej żywności zagrozić może podstawom żywnościowym w innych częściach świata, hamując jednocześnie rozwój technologiczny w Europie.

3.8 Mimo wielorakich form zapotrzebowania na energię i biomasę w Europie, Komitet oczekiwałby takiego planu działania w sprawie biomasy, który obejmowałby kwestię opracowania **systemów wprowadzania na rynek**. Do wspierania wytwarzania prądu ze źródeł odnawialnych, włączając w to biomasę, najefektywniejsze okazały się modele zasilania lub premii — na przykład w Niemczech — zarówno biorąc pod uwagę efektywność kosztową, jak i efektywność rozwoju. Komisja wspomniała o tym w swoim komunikacie w sprawie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁽⁷⁾. Ponadto finansowe warunki ramowe nie są jedynymi decydującymi czynnikami rozwoju energii odnawialnych. Dla zagwarantowania skutecznego rozwoju potrzeba spełnienia przynajmniej czterech warunków.

3.9 Skuteczny model bodźców finansowych, gwarantowane i uczciwe warunki dostępu do sieci, przejrzyste procedury administracyjne i akceptacja publiczna. Jedynie przy jednoczesnym spełnieniu tych warunków możliwy jest znaczący wzrost w dziedzinie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Energia elektryczna pokrywa ok. 20 % zapotrzebowania Europy na energię.

3.10 Komitet zgadza się z wnioskiem zawartym w wyżej wymienionym komunikacie Komisji, że jest jeszcze za wcześnie na pełną harmonizację modeli wsparcia dla pozyskiwania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wzywa on jednak Komisję i państwa członkowskie do przygotowania się na wprowadzenie najsukuteczniejszych elementów systemu na obszarze całej Europy.

3.11 Wzywa się Komisję — zgodnie z dyrektywą 2001/77^(*) — do nadzorowania tych warunków w państwach członkowskich i w razie potrzeby do ich egzekwowania.

3.12 Komitet udziela swojego poparcia dla oceny Komisji dotyczącej roli biomasy przy zapewnianiu zgodności z dyrektywą 2001/77. Plan działania przedstawia rozszerzenie zastosowania kogeneracji, także przy wykorzystaniu biomasy, jako ważną perspektywę rozwojową. Komitet wzywa do uzgodnienia tej dyrektywy z dyrektywą w sprawie kogeneracji. Należy również podkreślić, że planowane na następne dwadzieścia lat znaczne nakłady na odnowę środków trwałych w przemyśle energetycznym w Europie są szansą na wzmoczenie kogeneracji. Ułatwi to — jak się powszechnie uznaje — zdecentralizowane wytwarzanie energii elektrycznej bliżej ostatecznych konsumentów. Komitet nie znajduje jednak w planie działania w sprawie biomasy odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można zagwarantować wolny od dyskryminacji dostęp do producentów energii elektrycznej, w tym wytwórców korzystających z biomasy.

3.13 Ponieważ 50 % zapotrzebowania na energię w Europie przypada na **ciepło**, a w tym przypadku obecnie z biomasy nie pochodzi nawet 10 %, Komitet z naciskiem popiera propozycje zawarte w planie działania. Inwestycje w systemy ogrzewania i systemy poprawy efektywności energetycznej budynków to przedsięwzięcia długofalowe i częściowo również kapitałochłonne, dlatego Komitet naciska na szybkie rozpoczęcie proponowanych działań. Wniosek w sprawie inicjatywy legislacyjnej w dziedzinie wytwarzania ciepła i zimna powinien zostać rozszerzony do dyrektywy w sprawie wspierania wytwarzania ciepła i chłodzenia przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, a więc m. in. energii słonecznej i energii geotermalnej. Obok rozwiązań zaproponowanych przez Komisję dyrektywa powinna obejmować ustalenie wiążących celów krajowych uwzględniających różne zasoby naturalne i istniejące obecnie zdolności.

3.14 Komitet z ubolewaniem przyjmuje do wiadomości, że w dziedzinie ciepłownictwa brak jest niemal wiarygodnych statystyk. Ogólnoeuropejski, jednolity system nadzorowania wykorzystania energii cieplnej umożliwiłyby Unii lepsze planowanie zainwestowanych surowców. Komitet podkreśla szacunki Komisji odnośnie znaczenia, rozbudowy i bezpieczeństwa sieci ciepłowniczych przy przechodzeniu na wykorzystanie biomasy jako paliwa. Zwłaszcza w nowych państwach członkowskich występuje znaczna liczba tego rodzaju sieci wymagających zabezpieczenia.

(7) 7. grudnia 2005 r., COM(2005) 627 końcowy.

(*) Dyrektywa 2001/77/WE z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

Obowiązująca dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej budynków powinna zostać wdrożona jak najszybciej we wszystkich państwach członkowskich; należy również dążyć do nowelizacji tego dokumentu. Zakres jej stosowania powinien zostać rozszerzony na wszystkie zabudowania, również na takie o powierzchni poniżej 1 000 m². Priorytetowe powinny być zdecentralizowane systemy energetyczne oparte na biomase. Komitet zgadza się ze stwierdzeniami zawartymi w planie działania, dotyczącymi rozwijania nowych i zabezpieczania istniejących systemów ciepłowniczych przy wykorzystywaniu biomasy w ciepłownictwie oraz w dziedzinie kogeneracji energii elektrycznej i ciepła.

3.15 Komitet przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji zawarte w planie działania w sprawie biomasy odnośnie obowiązujących obecnie i w przyszłości norm emisji (oraz w dyrektywie 1999/30/WE odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla pyłu) dla wykorzystywania biomasy. Zarówno w przypadku produkcji ciepła i energii elektrycznej, jak i w przypadku paliw, obowiązują takie same normy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 **Paliwa** stanowią wprawdzie jedynie 20 % zapotrzebowania na energię, lecz opierają się niemal wyłącznie na imporcie kopalin. To tłumaczy, dlaczego temu zagadnieniu poświęcono tyle miejsca w planie działania w sprawie biomasy. Zdaniem Komitetu działania Komisji w tej dziedzinie, przewidziane w wydanym przez nią dokumencie w sprawie biomasy, noszą brzemień nadmiernej presji na odniesienie natychmiastowych sukcesów. Zbyt dużo uwagi poświęca się importowi paliw znajdujących zbyt na rynku; zbyt mało natomiast — świeżej zależności od produktów importowanych i wpływowi na równowagę ekologiczną i społeczną w nowych krajach wytwarzających energię. Komitet zwraca się do Komisji z prośbą o zbadanie, czy za pomocą tej strategii w planie działania można by również uwzględnić opracowanie zrównoważonych rozwiązań europejskich.

4.2 W dziedzinie biopaliw najskuteczniejszym środkiem wsparcia okazały się ulgi podatkowe względnie zwolnienia z podatku. Instrument ten umożliwił w szczególności także inwestycje dostosowane do uwarunkowań regionalnych. Państwa członkowskie nadal powinny zatem mieć możliwość stosowania tych środków. Stwierdzenia w planie działania na to nie wskazują.

4.2.1 Wykorzystaniu SNG (syntetyczny gaz naturalny — w przypadku biogazu wydajność z hektara roślin oleistych jest pięciokrotnie wyższa niż w przypadku biodiesla) obok BTL (*biomass-to-liquid*) jako paliwa w zakresie badań i rozwoju i tym samym w przyszłym wdrażaniu strategii UE w dziedzinie biopaliw należy przypisać duże znaczenie. Metody te mają bardzo dużą wydajność powierzchniową i są nowoczesne, a także oferują zasadniczą możliwość jednoczesnego wytwarzania paliwa, energii elektrycznej i energii cieplnej w zdecentralizowanych zakładach wykorzystujących SNG.

4.3 Komitet wspiera Komisję Europejską w jej staraniach zmierzających do sformułowania celu osiągnięcia przez biopaliwa do 2010 r. udziału w rynku wynoszącego 5,75 %. Przyjmuje on do wiadomości, że podczas wiosennego szczytu szefów państw i rządów w 2006 roku ustalono cel częścikowy do 2015 roku na poziomie 8 %. Komitet pragnąłby jednak

intensywniejszego zaangażowania zainteresowanych przedsiębiorstw, Komisji i państw członkowskich na rzecz pilnie potrzebnego znacznego wzrostu wydajności systemów transportu. Komitet wyraża w tym miejscu swoje poparcie dla propozycji zawartych w planie działania dotyczących likwidacji różnych form dyskryminacji biopaliw i dla propozycji wprowadzenia odpowiednich unormowań.

4.4 Wykorzystanie biomasy powinno być istotnie zwiększone w VII ramowym programie badań. Celem musi być przy tym m.in. osiągnięcie konkurencyjności odnawialnych źródeł energii. Komitet stwierdza, że dla rozwoju gospodarczego Europy decydujące znaczenie ma zmiana podejścia w polityce dotyczącej badań w kierunku badań nad surowcami odnawialnymi. Oczekuje on wiążących stwierdzeń w tej kwestii także w planie działania na rzecz biomasy. Komitet podkreśla, że opóźnienia w pracach nie wynikają z zaopatrzenia w biomasę, lecz z dostępności technologii wytwarzania produktów znajdujących zbyt na rynku.

4.4.1 W przypadku wykorzystania biomasy, w tym w aspekcie materiałowym, często wskazane jest przyjęcie podejścia oparte na frakcjach i kaskadach zastosowań. Zasadnicze znaczenie mają jednak ceny rynkowe i koszty produkcji oraz perspektywy na przyszłość w tym względzie. Tak więc na przykład bardziej wskazane i celowe jest bezpośrednie termiczne lub energetyczne przetworzenie drewna, na które nie ma zbytu na rynku materiałowym, zamiast przetwarzania go na paliwo w długim, wiążącym się ze stratami energii procesie BTL. Plan działania powinien w ocenie Komitetu przyjmować bardziej różnicujące podejście, a ciepłu pozyskiwanemu z biomasy powinno się przypisywać większe znaczenie.

4.5 Komitet oczekuje, że także przy przydzielaniu i podziale środków z funduszy strukturalnych w państwach członkowskich, w Radzie i Komisji duże znaczenie będzie się przypisywać rozwojowi inwestycji w energię odnawialną, a w szczególności w biomasę. Należałoby ustanowić wymóg przeznaczania środków z funduszy strukturalnych w krajach członkowskich UE na ten cel. Udział środków z funduszy strukturalnych pod koniec okresu planowania w 2013 r. powinien średnio dla państw członkowskich wynosić 10 %.

4.5.1 W kontekście przydzielania środków na drugi filar „rozwój obszarów wiejskich” (EFRROW) energia ze źródeł odnawialnych wspomniana została w dziale planowania strategicznego, co ogólnie należy ocenić pozytywnie. Zwłaszcza z uwagi na znacznie ograniczone środki i potencjał obszarów wiejskich należy zadbać, by także tutaj pod koniec okresu planowania w 2013 r. na tą dziedzinę przeznaczano w państwach członkowskich średnio przynajmniej 10 % inwestowanych środków.

4.6 Komitet podkreśla stwierdzenia zawarte w planie działania na rzecz wpływu rozdzielenia płatności (ang. *decoupling*) na rozwój surowców odnawialnych. Zwraca on jednak uwagę na następujące możliwości krótkookresowych dostosowań: przegląd systemów premiovych za uprawy energetyczne (45 EUR/ha) dla 1,5 miliona hektarów nastąpi już pod koniec 2006 r., zgodnie z postanowieniami końcowymi w sprawie reformy polityki rolnej UE przyjętymi w Luksemburgu w 2003 r. Komitet wzywa Komisję do zastanowienia się, czy wysokość premii jest wystarczająca. Uważa on dotychczasowe

procedury za nazbyt biurokratyczne, proponuje więc jak najszybsze zmiany administracyjne. Obecnie nowe państwa członkowskie, które wybrały procedurę uproszczoną WPR (8 z 10 nowych państw), nie mogą ubiegać się o premię za uprawy energetyczne. Komitet wzywa do umożliwienia tym krajom, w ramach procesu dopasowywania, dostępu do płatności obszary od końca 2006 r. Jeśli chodzi o wysokość premii, powinno się przeanalizować szczególnie dopasowanie dla stref, które wskutek procesu transformacji nie otrzymały prawa do wypłat⁽⁵⁾.

4.7 Komitet proponuje, by plan działania UE w sprawie biomasy przewidywał obowiązki tworzenia krajowych i regionalnych planów działania w państwach członkowskich. Z uwagi na różnorodność europejskich krajów i regionów jest to krok, który pomoże ustalić potencjał i odpowiednio kształtować politykę i zarządzanie.

4.7.1 Komitet żałuje, że w planie działania nie przeanalizowano możliwości, braków i przeszkód istniejących w państwach członkowskich i regionach, jeśli chodzi o rozwój wykorzystania biomasy i odnawialnych źródeł energii. Można temu ewentualnie zaradzić poprzez: obowiązkowe uwzględnienie tego problemu w planowaniu regionalnym, rozpoznanie tego zagadnienia i zniwelowanie przeszkód administracyjnych, skupienie wszystkich działań administracyjnych w jednej jednostce na etapie planowania i budowy.

4.8 Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do takiej zmiany szóstej dyrektywy 77/388/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych, aby państwa członkowskie mogły stosować zmniejszony podatek VAT na materiały i usługi związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł ciepła i zimna. Przykładowo w niektórych państwach członkowskich nie opodatkowuje się palników na gaz lub olej opałowy, tymczasem przy inwestycjach w technologie grzewcze oparte na odnawialnych źródłach energii nakłada się pełną stawkę podatku.

4.9 Komitet dostrzega pilną potrzebę dążenia do wspólnej europejskiej polityki energetycznej. Przy wprowadzaniu na rynek odnawialnych źródeł energii należy osiągnąć równowagę pomiędzy konkurencją systemów poszczególnych krajów a dynamicznym rozwojem w kierunku jak najefektywniejszych zasad.

4.10 Zdaniem Komitetu trzeba podjąć pilne działania na rzecz systemu certyfikacji w zakresie pochodzenia biomasy. Tylko w ten sposób można zapobiec negatywnym bilansom ekologicznym i klimatycznym. Należy postawić następujące postulaty⁽⁶⁾:

- przy uprawie surowców odnawialnych należy stosować te same zasady dobrej praktyki zawodowej, co w przypadku produkcji spożywczej;
- obszary, na których uprawiano rośliny o przeznaczeniu innym niż spożywcze, muszą być później zdadne także do uprawy w celach spożywczych;
- uprawa surowców odnawialnych powinna odbywać się na terenach już wykorzystywanych rolniczo oraz na ziemiach odłogowanych. Do tego należą także ziemie, które tymczasowo nie są zagospodarowane, np. wskutek transformacji. Nie może to prowadzić do zmniejszenia powierzchni trwałych użytków zielonych;
- w celu zmniejszenia transportu należy dążyć do produkcji w ramach gospodarki regionalnej lub lokalnej;
- należy zapewnić przeznaczenie powierzchni o dużej wartości ekologicznej do celów ochrony przyrody i zagospodarować je w ramach takich celów;
- należy wspierać i produkować te surowce odnawialne, które charakteryzują się dobrym bilansem ekologicznym;
- szczególną uwagę trzeba zwracać na zamknięcie obiegu substancji odżywczych.

4.11 W przypadku międzynarodowego handlu biomasą i produktami pochodzącymi z biomasy powinno się ponadto uwzględnić następujące kryteria: niezależność żywnościową, (tzn. zabezpieczenie żywności wynika z upraw wyłącznie na sprzedaż), standardy społeczne i ekologiczne produkcji oraz utrzymanie lasów pierwotnych. UE powinna dążyć do tego, by punkty te ujęto także w uregulowaniach Światowej Organizacji Handlu.

4.12 Komitet wzywa Komisję do poparcia utworzenia międzynarodowej agencji ds. energii odnawialnych (IRENA) w ramach planu działania w sprawie biomasy i do pełniejszego uwzględnienia w tymże planie działania zagadnienia przejrzystości w międzynarodowej gospodarce surowcowej.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Por. NAT/288, pkt 3.2.4.2.

⁽⁶⁾ Por. NAT/288, pkt 3.7.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych w transporcie drogowym

(2006/C 195/20)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych w transporcie drogowym w Unii Europejskiej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 82 do 2, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Oczekuje się, że w następnych dziesięcioleciach popyt na energię drastycznie wzrośnie, a społeczeństwo ma coraz większe obawy dotyczące zależności energetycznej od krajów trzecich oraz kwestii ochrony środowiska.

1.2 Komitet jest w pełni świadomy tego problemu i dotychczas przyjął szereg ważnych opinii rozpoznawczych lub z inicjatywy własnej w kluczowych sprawach dotyczących energii⁽¹⁾, a kilka innych jest obecnie rozpatrywanych⁽²⁾.

1.3 Wszystkie te opinie Komitetu opierają się na pewnych wspólnych założeniach podstawowych. Przez kolejne dwadzieścia lub trzydzieści lat nadal dominować będą tradycyjne (kopalne) źródła energii. Jednocześnie nieuchronnie będzie rosnąć wykorzystanie energii pochodzącej z odnawialnych źródeł, jednak w tempie nie szybszym niż poziom zużycia energii. Udział energii odnawialnej w zaopatrzeniu w energię pozostanie nadal na poziomie 15–20 % całkowitego zużycia. Niemniej w przyszłości odnawialne źródła energii powinny być opcją preferowaną, należy je więc promować i wspierać.

1.4 Taka sama sytuacja występuje w przypadku sektora transportu drogowego, który prawie całkowicie zależy od ropy naftowej (benzyna i konwencjonalny olej napędowy). Zamiarem niniejszej opinii jest zatem wnieść wkład w ambitny cel Komisji polegający na zastąpieniu do 2020 r. 20 % paliw tradycyjnych paliwami alternatywnymi.

1.5 Zgodnie z planem Komisji miejsce paliw ropopochodnych powinny zająć biopaliwa, gaz ziemny oraz wodór (H₂). Właściwie ze względu na fakt, że gaz ziemny jest surowcem kopalnym, nie powinien on być traktowany w pełni jako paliwo alternatywne, gdyż nie jest odnawialnym źródłem energii, niemniej ma kapitalne znaczenie dla realizacji celu Komisji z uwagi na jego dużą dostępność i korzyści dla

środowiska naturalnego. Żadna z dwóch pierwszych opcji (biopaliwa, gaz ziemny) nie jest doskonała ani zupełnie wolna od niepożądanego wpływu na środowisko naturalne i efektywność energetyczną. Wodór wydaje się stanowić właściwą odpowiedź, lecz trzeba zintensyfikować badania i rozwój w tym zakresie, by ostatecznie zaproponować bezpieczną i opłacalną „gospodarkę wodorową”.

1.6 Wykorzystanie biopaliw przynosi korzyści dla środowiska naturalnego, ponieważ z reguły w znacznie mniejszym stopniu, a w najlepszym przypadku w ogóle nie wpływają one na klimat. Jako że ilość dostępnych paliw pochodzenia roślinnego, takich jak bioetanol czy FAME (estry metylowe kwasów tłuszczowych) zależy od wielkości zbiorów danych roślin, strategię dodawania bioetanolu do benzyny oraz FAME do oleju napędowego należy uznać za efektywną i racjonalną ekologicznie.

1.7 Domieszki do paliw muszą spełniać wymogi norm wydanych np. przez CEN (Europejski Komitet Normalizacyjny), co pozwala zapewnić prawidłową pracę silników oraz zapobiega zwiększeniu zużycia paliwa i emisji spalin. W przypadku specjalistycznego taboru pojazdów, np. autobusów miejskich, do oleju napędowego można dodawać większe ilości FAME, co wymaga odpowiedniego dostosowania tych pojazdów.

1.8 Komisja wydała dyrektywę 2003/30/WE promującą stosowanie biopaliw, natomiast odnośnie do gazu ziemnego jak dotąd nie podjęto konkretnych inicjatyw, aczkolwiek możliwość obniżenia podatków jest tu taka sama jak w przypadku biopaliw. Niemniej jednak dyrektywa zakłada, że gaz ziemny odegra największą rolę w realizacji celów wyznaczonych na rok 2020. Najwidoczniej Komisja pragnęła zbadać, jak rozwinięciu się sytuacja gazu ziemnego wskutek korzyści podatkowych.

1.9 Pięć lat po opublikowaniu komunikatu Komisji i trzy lata po wejściu w życie dyrektywy w sprawie paliw alternatywnych dotychczasowe postępy są poniżej oczekiwań, ponieważ państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć zaplanowanych celów. Jest to być może jeden z powodów, dla których Komisja Europejska opublikowała ostatnio komunikat w sprawie: „Plan działania w sprawie biomasy”⁽³⁾.

(1) „Promowanie odnawialnych źródeł energii: działania i instrumenty finansowania” (Dz.U. C 108 z 30.4.2004); „Energia termojądrowa” (Dz.U. C 302 z 7.12.2004); „Sytuacja i perspektywy tradycyjnych źródeł energii – węgla, ropy naftowej i gazu ziemnego w przyszłej kombinacji źródeł energii” (Dz.U. C 28 z 3.2.2006); „Odnawialne źródła energii” (Dz.U. C 65 z 17.3.2006); „Efektywność energetyczna” (Dz.U. C 110 z 9.5.2006).

(2) „Zaopatrzenie UE w energię – strategia optymalizacji” (CESE TEN 227)

(3) COM (2005) 628 końcowy z 7 grudnia 2005 r.

1.9.1 Plan dotyczy wykorzystania biomasy w transporcie, energii elektrycznej i ogrzewaniu. Główne działania zaproponowane w sektorze transportowym obejmują: i) ustanowienie nowego prawodawstwa UE dotyczącego wykorzystania odnawialnych źródeł energii; ii) możliwą nowelizację dyrektywy w sprawie biopaliw w trakcie 2006 r., która może określić krajowe wartości docelowe udziału rynkowego biopaliw i która zmusiłaby dostawców paliw do wykorzystywania biopaliw; iii) krajowe plany działania państw członkowskich dotyczące biomasy; iv) badania nad biopaliwami drugiej generacji (z drewna i odpadów).

1.9.2 Zgodnie z oczekiwaniami Komisji plan powinien przyczynić się do zmniejszenia importu ropy naftowej o 8 %, zapobiec emisji gazów cieplarnianych równoważnych 209 mln t ekwiwalentu CO₂, przy bezpośrednich kosztach w wys. 9 mld EUR rocznie. 6 mld z tej kwoty będzie przeznaczonych na biopaliwa wykorzystywane w transporcie, które są znacznie droższe niż paliwa pochodzące z ropy naftowej (np. biodiesel będzie konkurencyjny wtedy, gdy cena ropy wynosić będzie 95 USD za baryłkę, natomiast w przypadku bioetanolu cena ta musi kształtować się na poziomie 115 USD za baryłkę⁽⁴⁾).

1.9.3 Komitet przychylnie przyjmuje wspomniany plan działania, gdyż jest on zgodny z niniejszą opinią, która ma na celu zmobilizować instytucje europejskie oraz państwa członkowskie do nadania większego impulsu odpowiednim działaniom na rzecz promocji paliw alternatywnych.

1.9.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje najnowszy komunikat Komisji w sprawie strategii na rzecz biopaliw⁽⁵⁾, zachęcający do nowych działań zmierzających do zwiększenia produkcji biopaliw.

1.10 O ile faktycznie biopaliwa i gaz ziemny mogą mieć coraz większy udział w rynku dzięki ewolucji technologii układu napędowego i systemu dystrybucji paliw, które to czynniki umożliwiają zastępowanie nimi paliw ropopochodnych w przewidzianym zakresie, długofalowe rozwiązania alternatywne, takie jak paliwo wodorowe, znajdują się dopiero na etapie prac wdrożeniowych. Innymi słowy, drogą do osiągnięcia po roku 2020 korzystniejszej dla środowiska struktury zużycia paliw jest stosowanie biopaliw i gazu ziemnego.

1.11 Komitet zaleca przyjęcie wiążących środków przez Komisję Europejską w przypadku, gdyby przegląd dyrektywy o biopaliwach przewidziany na 2006 r. wykazał, że działania państw członkowskich było niewystarczające do osiągnięcia oczekiwanych celów zarówno wobec biopaliw, jak i gazu ziemnego.

1.12 Komitet uznaje racjonalność rozwiązania w okresie przejściowym, kiedy w większym stopniu do napędzania pojazdów będzie się wykorzystywało gaz ziemny jako alternatywę dla ropy naftowej, dopóki nie będzie dostępna technologia napędu wodorowego. Dlatego Komisja i państwa członkowskie w swych strategiach informacyjnych już teraz powinny stale nagłaśniać fakt opłacalności tej technologii oraz dawać dobry przykład, kupując tego typu pojazdy na własny użytek.

⁽⁴⁾ Przypis 16 komunikatu Komisji „Plan działania w sprawie biomasy” COM(2005) 628 z dnia 7 grudnia 2005 r.

⁽⁵⁾ COM(2006) 34 końcowy z dnia 7 lutego 2006 r.

2. Uzasadnienie

2.1 W listopadzie 2001 r. Komisja Europejska wydała komunikat dotyczący paliw alternatywnych w transporcie drogowym⁽⁶⁾, nawiązujący do zielonej księgi „W kierunku europejskiej strategii dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii”⁽⁷⁾ oraz białej księgi „Europejska polityka transportowa na rok 2010”⁽⁸⁾. Komunikat z listopada 2001 r. zawiera dwupunktowy plan działania.

2.2 Punkt pierwszy dotyczy zwiększenia wykorzystania biopaliw poprzez działanie na dwu płaszczyznach. Z jednej strony Komisja sugeruje wprowadzanie na rynek coraz większych ilości benzyny i oleju napędowego z domieszkami biopaliw, co ma stworzyć warunki do wprowadzenia w dalszym etapie obowiązku dodawania domieszki biopaliwowych. Z drugiej strony proponuje wprowadzenie zachęt podatkowych, by stosowanie biopaliw stało się atrakcyjne finansowo, włączając do tej propozycji gaz ziemny. Komitet wyraził swoją opinię⁽⁹⁾ w sprawie tego pierwszego punktu 25 kwietnia 2002 r. Ostatecznie obie propozycje Komisji zostały przyjęte⁽¹⁰⁾.

2.3 Punkt drugi dotyczy powołania grupy kontaktowej ds. paliw alternatywnych, której zadaniem miało być doradzanie Komisji w dziedzinie rozwoju rynku szeroko rozumianych paliw alternatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem gazu ziemnego i wodoru (H₂). Analiza przeprowadzona przez grupę kontaktową miała objąć najbliższe 20 lat — zgodnie z zamierzeniem Komisji, by tak rozwinąć rynek paliw alternatywnych, aby do roku 2020 paliwa te mogły zastąpić jedną piątą (20 %) paliw ropopochodnych.

2.4 W grudniu 2003 r. grupa kontaktowa przedstawiła wyczerpujące i rzeczowe sprawozdanie⁽¹¹⁾.

3. Scenariusz na rok 2020 i środki jego realizacji

3.1 Zgodnie z planami Komisji biopaliwa, gaz ziemny i wodór stanowią trzy rodzaje paliw alternatywnych, które w największym stopniu mają przyczynić się do realizacji celu dwudziestoprocentowej substytucji paliw ropopochodnych, zgodnie z następującym harmonogramem:

Rok	Biopaliwa	Gaz ziemny	Wodór	Razem
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

⁽⁶⁾ COM (2001)547

⁽⁷⁾ COM (2000)769

⁽⁸⁾ COM (2001)370

⁽⁹⁾ Dz.U. C 149 z 21.6.2002

⁽¹⁰⁾ Dyrektywy 2003/30/WE (Dz.U. L 123 z 8.5.2003) oraz 2003/96/WE (Dz.U. L 283 z 27.10.2003)

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie grupy kontaktowej ds. alternatywnych paliw napędowych „Market development of alternative fuels” (Rozwój rynku alternatywnych paliw napędowych), grudzień 2003 r.

3.1.1 W roku 2005 biopaliwa mają stanowić 2 % zużytych na rynku paliw, a następnie ich udział ma wzrastać aż do 8 % w roku 2020. Do biopaliw zalicza się ogólnie wszystkie rodzaje paliwa uzyskanego z biomasy. W sektorze transportu najmocniejszymi kandydatami są:

3.1.1.1 **Bioetanol**, czyli etanol (EtOH), zwany również alkoholem etylowym, uzyskiwany w procesie fermentacji z surowców bogatych w skrobię, takich jak zboża czy buraki cukrowe. Bywa on wykorzystywany bądź w postaci czystej, jako substytut benzyny (np. w Brazylii, wymaga wówczas jednak specjalnego silnika), bądź też jako domieszka do benzyny — w postaci czystej lub w postaci syntetycznej substancji chemicznej ETBE (eter etylowo-t-butylowy). Zgodnie ze specyfikacjami określającymi gatunek benzyny możliwe jest dodanie do benzyny etanolu w ilości nieprzekraczającej 5 % bez potrzeby dokonania modyfikacji silnika.

3.1.1.2 **Biodiesel**, czyli paliwo alternatywne dla oleju napędowego, uzyskiwane metodą transestryfikacji z szeregu rodzajów olejów roślinnych, znane pod nazwą FAME (ang. *fatty acid methyl ester* — estry metylowe kwasów tłuszczowych). W Europie najpowszechniej stosowanym paliwem jest ester metylowy rzepakowy (EMR). CEN (Europejski Komitet Normalizacyjny) ustalił normę FAME. Produkty odpowiadające jej wymogom zostały już dopuszczone do stosowania w pojazdach napędzanych silnikami wysokoprężnym w proporcji do 5 % paliwa. Jeszcze niedawno produkcja FAME z upraw takich jak rzepak, korzystająca ze specjalnych zachęt fiskalnych, była wystarczająca do zaspokojenia popytu. W komunikacji z listopada 2001 r. ⁽¹³⁾ Komisja wyraziła jednak obawy co do możliwości produkowania na wielką skalę paliw pochodzenia roślinnego.

3.1.1.3 **Biogaz**, czyli wysokometanowy gaz uzyskiwany w drodze fermentacji beztlenowej z materii organicznej, w tym obornika, osadów ściekowych lub stałych odpadów komunalnych, jest gazem zbliżonym do gazu ziemnego. Aby można go było używać w normalnych pojazdach przystosowanych do napędzania gazem ziemnym, musi on mieć jakość porównywalną z tym gazem. W Szwecji jeździ ponad 5000 pojazdów napędzanych biogazem. Doświadczenia szwedzkie dowodzą, że metan — czy to w postaci biogazu, czy gazu ziemnego — jest atrakcyjnym ekonomicznie i ekologicznie paliwem, którego wykorzystanie może drastycznie ograniczyć emisje spalin w komunikacji miejskiej.

3.2 W kwestii **gazu ziemnego** Komisja Europejska wykazała mniejszą aktywność niż wymagałaby tego realizacja celu dotyczącego jego udziału w rynku do roku 2020 i jak dotąd nie przedstawiono żadnego konkretnego wniosku.

3.3 Brak inicjatywy ze strony Komisji jest o tyle niepokojący, że raport przedstawiony przez powołaną przez nią grupę kontaktową ds. paliw alternatywnych, oparty na wnikliwej, kompleksowej (WTW — ang. *well-to-wheels* — „od szybu do kół”) analizie paliw alternatywnych, doszedł do wniosku, że „gaz ziemny jest jedynym alternatywnym paliwem, którego udział w rynku może do roku 2020 znacznie przekroczyć 5 %, przez co mógłby on konkurować z konwencjonalnymi paliwami pod względem opłacalności podaży w warunkach dojrzałego rynku”.

3.4 W komunikacji z listopada 2001 r. Komisja stwierdziła, że najważniejsza rola w osiągnięciu wyznaczonego udziału

paliw alternatywnych do 2020 r. powinna przypaść gazowi ziemnemu. Stanowisko to poparła grupa kontaktowa, przytaczając następujące argumenty:

3.4.1 Gaz ziemny zaspokaja potrzebę poprawy bezpieczeństwa dostaw nie tylko poprzez dywersyfikację rodzajów paliw, ze względu na to, że jego podaż nie jest uzależniona od ropy naftowej, lecz także dlatego, że popyt na to paliwo nie jest ograniczany wielkością podaży surowca. O ile wzrost zużycia biopaliw mógłby ostatecznie napotkać barierę podaży, to w przypadku gazu ziemnego jego przewidziany przez Komisję na rok 2020 10 % udział w paliwach wykorzystywanych w transporcie drogowym odpowiadać będzie ok. 5 % prognozowanego ogólnego zużycia gazu ziemnego w UE w tym okresie. Wskazuje to na konieczność synergicznego rozwoju wszystkich trzech paliw alternatywnych.

3.4.2 Wykorzystanie gazu ziemnego ułatwia osiągnięcie strategicznego celu, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Już sama struktura chemiczna metanu (CH₄) pokazuje, że gaz ziemny zawiera mniej węgla niż inne paliwa kopalne, takie jak benzyna czy olej napędowy. Analiza WTW wykazała, że poziom emisji gazów cieplarnianych w pojazdach napędzanych sprężonym gazem ziemnym (CNGV) jest niższy niż w pojazdach benzynowych oraz — przy obecnym stanie techniki — porównywalny z poziomem emisji w pojazdach napędzanych olejem napędowym. Oczekuje się, że udoskonalenie technologii stosowanych w silnikach pojazdów CNGV pozwoli im prześcignąć pojazdy z silnikiem wysokoprężnym pod względem poziomu emisji gazów cieplarnianych już w roku 2010.

3.4.3 Poza niższym poziomem emisji gazów cieplarnianych, wykorzystywanie gazu ziemnego do napędzania pojazdów silnikowych przynosi dodatkowe korzyści dla środowiska naturalnego pod względem ograniczenia emisji spalin. Obecnie używane pojazdy napędzane gazem ziemnym wytwarzają bowiem bardzo niewielkie ilości tlenków azotu (NO_x) i nie przyczyniają się do powstawania zanieczyszczeń pyłowych, co jest kwestią o zasadniczym znaczeniu. Unia Europejska ustala surowe limity zawartości pyłów w atmosferze, co jest korzystne dla pojazdów napędzanych gazem ziemnym. Autobusy miejskie napędzane tym paliwem okazały się opłacalnym środkiem transportu komunalnego, zaś Komisja Europejska, poprzez finansowe wsparcie, przyczyniła się do wprowadzenia większej liczby tego typu pojazdów. Z łatwością można by poprawić stan środowiska w miastach, wprowadzając obowiązek stosowania gazu ziemnego w autobusach komunikacji miejskiej i śmieciarkach w ramach proekologicznych zamówień publicznych (tzw. *green procurement*).

3.4.4 Ważnym krokiem w tym kierunku mogłaby być ostatnio zaproponowana dyrektywa w sprawie promocji ekologicznych pojazdów przewoźowych ⁽¹³⁾. Gdy tylko zostanie przyjęta, państwa członkowskie będą musiały zarezerwować 25 % kontyngentu pojazdów o dużej nośności (ponad 3,5 tony) przeznaczonych do transportu drogowego, kupowanych lub branych w leasing przez władze publiczne, na pojazdy napędzane paliwami alternatywnymi, spełniające normy EEV. Normy dla pojazdów bardziej przyjaznych dla środowiska (EEV — Enhanced Environmentally Friendly Vehicles) ⁽¹⁴⁾ odnoszą się zarówno do pojazdów napędzanych biopaliwami, sprężonym gazem ziemnym, LPG, wodorem, jak i do pojazdów hybrydowych i elektrycznych.

⁽¹³⁾ Punkt 2.2, śródtytuł „Agricultural Policy” (Polityka rolna)

⁽¹³⁾ COM (2005) 634 końcowy z 21 grudnia 2005 r.

⁽¹⁴⁾ Por. dyrektywa 2005/55/WE

3.5 **Wodór** nie występuje w przyrodzie w stanie wolnym. W stanie naturalnym występują natomiast związki chemiczne zawierające wodór, np. woda i węglowodory. Udział wagowy wodoru (H_2) w wodzie (H_2O) wynosi 11 % (2/18). Benzyna i olej napędowy są mieszaninami węglowodorów. Należący do węglowodorów metan stanowi główny składnik gazu ziemnego i biogazu.

Ponieważ wodór jako taki nie występuje w przyrodzie, musi być wytwarzany i rzeczywiście jest produkowany na potrzeby przemysłu chemicznego, petrochemicznego, rafineryjnego i innych branż.

Do wytworzenia wodoru np. w drodze elektrolizy wody lub reformingu parowego gazu ziemnego niezbędne jest użycie energii — odpowiednio elektryczności w elektrolizie i energii cieplnej w reformingu parowym.

Analiza WTT (ang. *well to tank* — „od szybu do zbiornika”) jest niezbędna do ustalenia rankingu metod pozyskiwania wodoru z pierwotnego surowca pod względem zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych.

Od dłuższego czasu wodór jest produktem przemysłowym, wytwarzanym i sprzedawanym przez przedsiębiorstwa z branży gazów przemysłowych lub też produkowanym na własne potrzeby przez rafinerie ropy naftowej. Natomiast jego wykorzystanie w charakterze paliwa w transporcie znajduje się dopiero w początkowym stadium. Dlatego cel zakładający 2 % udział tego paliwa w 2015 r. i dalszy wzrost tego udziału do poziomu 5 % w roku 2020 wydaje się poważnym wyzwaniem.

3.5.1 Grupa kontaktowa rozpoznała szereg dylematów związanych ze zwiększeniem wykorzystania wodoru w charakterze paliwa w transporcie:

- i) wodór ciekły, tzn. o temp. $-252\text{ }^{\circ}\text{C}$, przechowywany w kriogenicznych zbiornikach, np. w pojeździe z silnikiem wewnętrznego spalania, czy wodór w postaci sprężonego gazu, np. przechowywanego w butlach pod ciśnieniem 700 atmosfer w pojeździe napędzanym ogniwami paliwowymi;
- ii) scentralizowane wytwarzanie wodoru w zakładach o dużych mocach przerobowych, w których można uzyskać optymalne zużycie energii, czy produkcja rozproszona w niewielkich agregatach na stacjach paliw;
- iii) ponieważ pojazdy napędzane ogniwami paliwowymi uzyskują najlepsze osiągi w średnim przedziale mocy, być może należałoby wprowadzić zasadę używania do jazdy w warunkach zmniejszonej mocy silnika (np. w ruchu miejskim) pojazdów napędzanych ogniwami paliwowymi, a na długich trasach — kiedy potrzebna jest pełna moc silnika — pojazdów z silnikiem wewnętrznego spalania;
- iv) inne budzące wątpliwości kwestie dotyczą technologii samego ogniwa paliwowego, tzn. urządzenia, w którym wodór uwalnia przepływ elektronów, czyli energię elektryczną zasilającą silnik, który z kolei napędza koła pojazdu. Kwestie te wykraczają jednak poza zakres niniejszej opinii.

3.5.2 W podsumowaniu należy stwierdzić, że z paliwem alternatywnym w postaci wodoru wiąże się wyzwania dotyczące dwóch kwestii: i) dystrybucji paliwa oraz ii) zespołu napędowego. Racjonalne wydaje się stałe zwiększanie przez UE środków przeznaczonych na prace badawczo-rozwojowe w dziedzinie zastosowania wodoru i ogniw paliwowych w ramach V i VI programu ramowego. Obecnie w ramach VI programu ramowego badania nad wodorem oraz ogniwami paliwowymi objęte są podpriorytetem „trwały system energetyczny”, dysponującym budżetem w wys. 890 mln EUR. Parlament Europejski w czasie bieżących dyskusji dotyczących kolejnego, VII programu ramowego proponuje przeniesienie tej kwestii do nowego kluczowego priorytetu tematycznego: „wszystkie obecne i przyszłe źródła energii nieemitujące CO_2 ”, i przyznanie mu większych środków. Za poniesieniem tych nakładów przemawiają korzyści dla środowiska naturalnego związane z faktem, że jedynym produktem powstającym podczas utleniania wodoru w ogniwie paliwowym jest woda.

4. Wnioski

4.1 Realizacja wyznaczonego przez Komisję Europejską w listopadzie 2001 r. celu zastąpienia do 2020 r. 20 % tradycyjnych paliw napędowych paliwami alternatywnymi zależy od wykorzystania dwóch znanych technologii i produktów — biopaliw i gazu ziemnego — oraz jednego nowego i obiecującego rozwiązania, tzn. wodoru i ogniw paliwowych.

4.2 Biopaliwa i gaz ziemny — mimo pewnych przeszkód — dostępne są już obecnie i mają zalety, zarówno w zakresie wiedzy praktycznej dotyczącej dystrybucji paliw, jak i technologii układu napędowego, które sprawiają, że warto w nie inwestować.

4.2.1 Ponieważ gaz ziemny jest surowcem kopalnym, tzn. nie jest odnawialny, nie powinno się go uznawać za paliwo alternatywne w pełnym tego słowa znaczeniu, niemniej jednak obecnie stanowi on jeden z najbardziej realnych substytutów paliw ropopochodnych, niezbędny w 2020 r. dla substytucji na poziomie 20 %. Czynniki, dla których gaz ziemny może odegrać istotną rolę jako paliwo alternatywne, są następujące:

- zasoby gazu ziemnego są obfite i wyczerpią się później niż złoża ropy naftowej;
- pomimo niedawnych zawirowań, geopolityczne rozmieszczenie złóż gazu ziemnego zapewnia relatywną stabilność rynku w porównaniu z rynkiem ropy naftowej;
- wśród węglowodorów o najniższym poziomie emisji dwutlenku węgla cechuje go najlepszy stosunek zawartości wodoru do węgla;
- gaz ziemny może umożliwić przejście na paliwo wodorne.

Rozwinięta sieć dystrybucji gazu ziemnego stanie się czynnikiem ułatwiającym powstanie lokalnych instalacji do produkcji paliwa wodorowego na małą skalę. Obecnie barierą w rozpowszechnieniu pojazdów napędzanych gazem ziemnym stanowi niedostateczna i nieujednolicona sieć dystrybucji.

4.2.2 W odniesieniu do biopaliw należy stwierdzić, że łączą one w sobie pozytywne właściwości ekologiczne gazu ziemnego z zaletą polegającą na tym, że stanowią odnawialne źródło energii, ograniczające uzależnienie od paliw kopalnych. Ponadto jeżeli nawet nie można tego wyraźnie wykazać, istnieje realna możliwość zwiększenia liczby miejsc pracy w sektorze rolnictwa lub przynajmniej niedopuszczenia do ich dalszej likwidacji. Zasoby leśnictwa także mogą przyczynić się do produkcji biopaliw, np. poprzez gazyfikację łągu czarnego (powarzelnego) oraz fermentację biomasy lignino-celulozowej. Obie technologie znajdują się obecnie w fazie instalacji pilotowej, a ich wkład w produkcję biopaliw stanie się odczuwalny w perspektywie średniookresowej. Jednakże mając na uwadze obecne zapotrzebowanie na paliwa w transporcie⁽¹⁵⁾, znaczne zwiększenie zużycia biopaliw należy ocenić przy uwzględnieniu towarzyszących skutków dla środowiska naturalnego:

- Uprawy przeznaczone na produkcję biodiesla mają charakter niszowy i nie mogą zaspokoić zapotrzebowania UE na paliwo.
- Aby zrealizować cel zakładający zwiększenie udziału biopaliw do 6 % w roku 2010, trzeba by przeznaczyć pod uprawy służące do produkcji biopaliw nawet do 13 % ogólnego obszaru gruntów rolnych w UE 25. Mogłoby to doprowadzić do stosowania uciążliwych rozwiązań w celu ochrony gleby, wód gruntowych i bioróżnorodności oraz zapobieżenia dalszej emisji gazów cieplarnianych⁽¹⁶⁾. Sprowadzenie surowca oznaczałoby tylko przerzucenie problemu na inne kraje i nasilenie ruchu w żegludzie morskiej.

4.2.3 Wygląda na to, że w komunikacie Komisji opublikowanym 7 lutego 2006 r. podjęto zamiar rozwiązania tych problemów i niepewnej sytuacji⁽¹⁷⁾. Zestawiono w nim różne środki promowania i wspierania produkcji oraz używania biopaliw, zarówno w państwach UE, jak i w innych krajach. Komitet będzie z dużym zainteresowaniem obserwował wdrażanie przedstawionej strategii.

4.3 Realizacja celów w zakresie paliw alternatywnych wyznaczonych na rok 2020 wymaga strategii opartej na wykorzystaniu efektu synergii, tzn. należy równocześnie prowadzić prace dotyczące wszystkich trzech rodzajów paliw.

4.4 Można oczekiwać, że działania na rzecz rynkowego rozwoju paliw alternatywnych sprawdzających się komercyjnie będą napotykać mniejsze przeszkody, ponieważ zarówno wiedza praktyczna, jak i technologie są już obecnie dostępne.

4.5 Komisja Europejska powinna wspólnie z przedstawicielami gospodarki przeanalizować, z jakich powodów przyjęte dotąd środki są niewystarczające do rozpowszechnienia gazu ziemnego jako paliwa samochodowego. Zdaniem Komitetu każde państwo członkowskie powinno ustalić cel minimum, uwzględniający indywidualne uwarunkowania.

4.6 Propozycja ta powinna także dokonać przeglądu wymogów technicznych i wymogów bezpieczeństwa dotyczących stacji zajmujących się dystrybucją sprężonego gazu ziemnego. W wielu przypadkach wymogi te są zdezaktualizowane i nie uwzględniają zmian, jakie dokonały się w ostatnim czasie. Taka korekta może zdecydowanie przyczynić się do większego rozpowszechnienia stacji paliwowych sprzedających sprężony gaz ziemny i przynieść uproszczenie procedur biurowych. Bardzo często uzyskanie zgody na budowę stacji dystrybucji sprężonego gazu ziemnego wymaga złożonych i długotrwałych starań.

4.7 Jak już wspomniano w punkcie 4.2.1, program taki ułatwi także przejście w przyszłości na pojazdy napędzane wodorem. W rzeczywistości postęp technologiczny w dziedzinie przechowywania paliwa w pojazdach będzie miał decydujące znaczenie także przypadku sprężonego wodoru. To samo dotyczy zasilania wodorem, urządzeń pomiarowych i projektowania stacji. Każda inwestycja w technologię zasilania gazem ziemnym jest jednocześnie krokiem naprzód w kierunku napędu wodorowego.

4.8 Szybki rozwój sprawdzonych na rynku paliw alternatywnych może zapewnić zabezpieczenie na wypadek nieprzewidzianych opóźnień w realizacji ambitnego planu rozwoju paliwa wodorowego.

4.9 Na koniec Komitet ponownie zaznacza, że prawdziwy postęp w zakresie ekologicznych samochodów o niskim zużyciu paliwa nie jest związany jedynie z rozwojem paliw alternatywnych, ale może także dokonać się poprzez zwalczanie zatorów drogowych za pomocą lepszej infrastruktury, propagowania transportu zbiorowego, a także — co ważniejsze — poprzez zmianę postaw konsumentów. Obecna moda na samochody sportowo-użytkowe (*sport utility vehicles — SUV*) pokazuje, że konsumenci nie są gotowi na zmiany. Większość takich pojazdów zużywa duże ilości paliwa, a emisja CO₂ jest współmierna do zużycia paliwa. Wzrost popytu na takie samochody utrudnia producentom motoryzacyjnym przestawienie się na produkcję samochodów bardziej ekologicznych.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Obecnie biopaliwa stanowią około 0,6 % zużycia oleju napędowego i benzyny w Europie.

⁽¹⁶⁾ Europejska Agencja Środowiska (EEA 2004/04). Dalsze opracowania starają się ocenić ilość biomasy, jaką można wykorzystywać w Europie bez wyrządzania szkody środowisku naturalnemu.

⁽¹⁷⁾ Strategia UE na rzecz biopaliw, COM(2006) 34 końcowy

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi

COM(2005) 261 końcowy — 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

Dnia 6 września 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. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 67 do 4, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES w pełni popiera wniosek dotyczący ww. dyrektywy, którego celem jest po pierwsze poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, a po drugie wspieranie równowagi środowiska naturalnego.

1.2 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że po raz pierwszy Komisja wykorzystuje trzeci filar strategii unijnej (mianowicie środki natury podatkowej) w celu zmniejszenia emisji dwutlenku węgla (CO₂).

1.3 EKES zgadza się również z oceną Komisji Europejskiej dotyczącą ewentualnych pozytywnych skutków wniosku dla swobodnego przemieszczania się obywateli oraz dla przemysłu motoryzacyjnego.

1.4 EKES przyznaje, że w kwestiach podatkowych Komisja nie mogła zastosować w omawianym wniosku zasady subsydiarności w szerszym i bardziej wiążącym zakresie, gdyż jest to temat podlegający zasadniczo kompetencji państw członkowskich.

1.5 Jednakże niektóre nieuregulowane we wniosku aspekty mogłyby stwarzać problemy w momencie transpozycji dyrektywy i być rozbieżnie stosowane w różnych państwach członkowskich. Aby ograniczyć to ryzyko, Komisja powinna rozstrzygnąć w odpowiednim czasie wątpliwości natury technicznej, które nie zostały wyjaśnione we wniosku.

1.6 O ile EKES popiera cele omawianej dyrektywy, to jednak uważa, że nie zostaną one osiągnięte, jeżeli państwa członkowskie nie skoordynują własnych interpretacji wytycznych i zaleceń zawartych w dyrektywie. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że rynek wewnętrzny ulegnie większemu rozproszeniu, które w myśl wniosku powinno się zmniejszać.

1.7 EKES wzywa zatem Komisję Europejską nie tylko do starannej kontroli przepisów wykonawczych dyrektywy, tak jak zazwyczaj ma to miejsce, lecz również do nawiązania stałego dialogu i współpracy z państwami członkowskimi w celu

skoordynowanego wprowadzenia w życie nowego systemu opodatkowania samochodów osobowych.

1.8 Ponadto EKES wyraża nadzieję, że po wykonaniu tego pierwszego ważnego kroku w kierunku opracowania systemu opodatkowania opierającego się w przeważającej części, jeżeli nie wyłącznie, na użytkowaniu zamiast na kupnie lub posiadaniu samochodu, we względnie krótkim czasie podjęte zostaną dalsze działania. Dopiero wówczas zasada „zanieczyszczający płaci”, którą EKES w pełni popiera, będzie rzeczywiście stosowana.

1.9 Na koniec EKES ponownie podkreśla konieczność przyjęcia zintegrowanego podejścia zmierzającego do lepszego zachowania równowagi środowiska naturalnego w sektorze transportu drogowego. Dźwignia podatkowa jest ważnym elementem, niemniej jednak musi jej towarzyszyć modernizacja infrastruktury, promocja komunikacji zbiorowej, a przede wszystkim odpowiednia kampania edukacyjna adresowana do konsumentów, mająca na celu skłonienie ich do bardziej świadomych wyborów będących przejawem poszanowania środowiska. Zatem nie wydaje się na przykład właściwe, by Komisja Europejska zachęcała państwa członkowskie do zrównania opodatkowania oleju napędowego przeznaczonego dla samochodów z poziomem opodatkowania benzyny, bez uwzględnienia faktu, że w przypadku samochodów na paliwo diesla emisje CO₂ są mniejsze niż w pojazdach z silnikiem benzynowym.

2. Uzasadnienie

2.1 Dotychczasowa sytuacja i kontekst wniosku

2.1.1 Jak twierdzi Komisja Europejska, przemysł motoryzacyjny jest jednym z elementów napędzających gospodarkę europejską. Generuje on 7,5 % wartości dodanej całego przemysłu wytwórczego i 3 % PKB, wnosi znaczny wkład (35 miliardów euro) w bilans handlowy, a przede wszystkim jest ważnym źródłem zatrudnienia zapewniającym dwa miliony bezpośrednich i dziesięć milionów pośrednich miejsc pracy.

2.1.2 Ponadto nabywanie i użytkowanie samochodów jest jednym z najważniejszych źródeł dochodów państw członkowskich (około 340 miliardów euro, czyli 8 % całkowitej kwoty dochodów podatkowych Unii liczącej 15 państw członkowskich⁽¹⁾).

2.1.3 Te olbrzymie dochody pochodzą w znacznej mierze z trzech konkretnych podatków: podatku rejestracyjnego, rocznego podatku drogowego i podatku paliwowego. Ponadto każde państwo członkowskie określa własną politykę podatkową w tym zakresie, w wyniku czego istnieje 25 różnych systemów podatkowych. Jest to stan odległy od pożądanej konwergencji, która stanowi niezbędny warunek wstępny prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

2.1.4 Obecnie 16 państw członkowskich⁽²⁾ pobiera podatek rejestracyjny, a 18 państw członkowskich⁽³⁾ roczny podatek drogowy. Ponadto kryteria naliczania podatków i podstawa opodatkowania znacznie różnią się między państwami członkowskimi; dotyczy to w szczególności podatku rejestracyjnego. Dobrym przykładem wspomnianych różnic jest fakt, że opłata za samochód o pojemności 2 000 cm³ wynosi 1 % jego wartości we Włoszech i ponad 170 % w Danii. Wysokość rocznego podatku drogowego waha się od 30 euro do 500 euro za samochód.

2.1.5 W takim kontekście Komisja Europejska przedstawiła w 2002 r. komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie opodatkowania samochodów osobowych⁽⁴⁾. W komunikacie tym przedstawiono strategię zmierzającą do przeglądu obecnego systemu z zamiarem zachęcenia do zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich i wprowadzenia do nich m.in. celów związanych z ochroną środowiska.

2.1.6 W kolejnych latach Komisja przeprowadziła dalsze konsultacje z Radą i Parlamentem Europejskim oraz sektorem motoryzacyjnym i innymi zainteresowanymi podmiotami, a w oparciu o ich wyniki przedstawiła omawiany wniosek.

3. Wniosek Komisji

3.1 Wniosek Komisji, który — przypomnijmy — nie dotyczy podatku VAT ani podatków paliwowych, nie przewiduje harmonizacji poziomów opodatkowania, lecz ich restrukturyzację, z wyjątkiem kwoty dochodów.

3.2 Wniosek koncentruje się na trzech głównych elementach:

3.2.1 Zniesienie podatku rejestracyjnego

Podatek należy znosić stopniowo, zmniejszając jego wysokość etapami przez okres 10 lat, aż do osiągnięcia całkowitej eliminacji w 2016 r. Takie stopniowe znoszenie zapewni państwu członkowskim, które obecnie pobierają podatek rejestracyjny, odpowiedni okres przejściowy oraz pozwoli przyjąć środki zmierzające do wyrównania strat z wpływów z tym związanych, m.in. poprzez przeniesienie obciążenia podatkowego na roczny podatek drogowy.

3.2.2 Wprowadzenie systemu zwrotu podatku rejestracyjnego i rocznego podatku drogowego

⁽¹⁾ Dane za 2003 r. Brak najnowszych pełnych danych dotyczących Unii liczącej 25 państw członkowskich.

⁽²⁾ Podatku rejestracyjnego nie pobierają: Republika Czeska, Estonia, Francja, Niemcy, Litwa, Luksemburg, Szwecja, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

⁽³⁾ Roczny podatek drogowy nie pobierają: Republika Czeska, Estonia, Francja, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja.

⁽⁴⁾ COM (2002) 431 z 6 września 2002 r.

3.2.2.1 Nowy system, który przewiduje wchodząca w życie dyrektywa, będzie stosowany w odniesieniu do samochodów, które zostały zarejestrowane w jednym z państw członkowskich, a następnie zostały wyeksportowane lub przewiezione na stałe do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego.

3.2.2.2 Środek ten ma podwójny cel: po pierwsze chodzi o uniknięcie powtórnego uiszczania podatku rejestracyjnego, naliczonego w momencie zakupu, oraz o zapewnienie, aby roczny podatek drogowy był pobierany w zależności od faktycznego użytkowania samochodu w danym państwie członkowskim.

3.2.2.3 Kwota podatków rejestracyjnych do zwrotu jest bezpośrednio powiązana z wartością końcową samochodu i równoważna jest kwocie końcowej podatku wliczonej w końcową cenę pojazdu.

3.2.2.4 Państwa członkowskie mają swobodę w określeniu metody oszacowania ceny końcowej pojazdu do celów zwrotu podatku rejestracyjnego, o ile przyjęte kryteria spełniają warunek przejrzystości i obiektywności. Właściciel samochodu może odwołać się od decyzji państwa, które dokonuje zwrotu, do niezależnego organu.

3.2.2.5 Jeżeli chodzi o roczny podatek drogowy, który — zgodnie z kryteriami opodatkowania przyjętymi w 18 państwach członkowskich, które go pobierają — powinien nazywać się raczej „podatkiem za posiadanie samochodu”, dyrektywa potwierdza, że roczny podatek drogowy może zostać nałożony na samochód osobowy wyłącznie przez to państwo członkowskie, w którym samochód ten jest zarejestrowany. Za państwo członkowskie rejestracji uważa się państwo członkowskie, w którym samochód jest stale używany albo z powodu tego, iż jego właściciel tam właśnie ma swoje normalne miejsce zamieszkania albo z powodu tego, iż używanie samochodu w tym państwie członkowskim trwało dłużej niż 185 dni w dowolnym dwunastomiesięcznym okresie. W konsekwencji w przypadku przewiezienia samochodu na trwałe do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego właścicielowi pojazdu należny jest zwrot kwoty miejscowego rocznego podatku drogowego naliczanego na zasadzie „pro rata temporis”.

3.2.3 Restrukturyzacja podstawy podatku rejestracyjnego i rocznego podatku drogowego, tak aby w całości lub częściowo odnosiły się one do poziomu emisji CO₂.

3.2.3.1 Wniosek dotyczący ww. dyrektywy wprowadza system mający na celu określenie kwoty rocznego podatku drogowego i podatku rejestracyjnego (w obowiązującym okresie przejściowym), tak aby odnosiły się one także, i to w coraz większym stopniu, do poziomu emisji dwutlenku węgla.

3.2.3.2 Wprowadzenie takiego środka będzie odbywało się stopniowo i będzie rozłożone na etapy. Przewiduje się, że do 2008 r. 25 % całkowitej kwoty dochodów z rocznego podatku drogowego i podatku rejestracyjnego, a do 2010 r. 50 %, będzie pochodzić z podatku opartego na parametrze poziomu emisji CO₂.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES wyraża zadowolenie z zaangażowania Komisji Europejskiej, która realizuje podwójny cel obejmujący poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego i dostarczenie nowego bodźca strategii zmniejszania emisji CO₂ poprzez zastosowanie środków podatkowych. Należy tu podkreślić, że po raz pierwszy wniosek odwołuje się do „trzeciego filaru” (dokładnie chodzi o środki natury podatkowej), przewidzianego w strategii wspólnotowej na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ i zużycia paliw⁽⁵⁾.

4.2 EKES popiera wniosek, zwłaszcza ze względu na jego oczekiwane pozytywne skutki dla konsumentów⁽⁶⁾ i europejskiego przemysłu motoryzacyjnego.

EKES w pełni zgadza się z celami określonymi we wniosku, jako że sprzyjają one:

4.2.1 zmniejszeniu, a nawet zniesieniu, przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się obywateli w Unii Europejskiej poprzez znaczne zmniejszenie kosztów i czasu trwania procedur administracyjnych związanych z eksportem lub przewozem samochodów między różnymi państwami;

4.2.2 zwiększeniu konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego na bardziej zintegrowanym rynku wewnętrznym. Obecne rozproszenie rynku, jeśli chodzi o wymiar podatkowy, niesie ze sobą poważne konsekwencje dla końcowej ceny samochodów i zmusza producentów do produkowania i sprzedawania różnych wersji tego samego modelu w zależności od kraju, wyłącznie z przyczyn podatkowych. Innymi słowy, takie rozproszenie nie pozwala przemysłowi motoryzacyjnemu na osiągnięcie oszczędności wynikających z produkcji na dużą skalę, na które normalnie powinien pozwalać rzeczywiście zrealizowany rynek wewnętrzny, i nie stanowi żadnej korzyści dla konsumenta. Ponadto wysokie podatki rejestracyjne mają zazwyczaj negatywny wpływ na decyzję o kupnie nowego samochodu, co spowalnia wymianę istniejącego obecnie parku samochodowego na samochody bezpieczniejsze i mniej zanieczyszczające środowisko;

4.2.3 zachowaniu większej równowagi środowiska naturalnego, jako że samochody są źródłem znacznej ilości emisji CO₂. Należy tu podkreślić, że dwa przewidziane we wniosku terminy restrukturyzacji podatku rejestracyjnego i rocznego podatku drogowego, uzależniające ich wymiar od poziomu emisji dwutlenku węgla, nie są przypadkowe, lecz mają w pewnym stopniu znaczenie symboliczne. Otóż w 2008 r. rozpoczyna się okres przewidziany w protokole z Kioto, a Rada i Parlament Europejski mają nadzieję, że cel zmniejszenia emisji CO₂ do 120gr/km w przypadku nowych samochodów zostanie osiągnięty do 2010 r.

4.3 Ponadto EKES uważa, że osiągnięcie celów dyrektywy będzie możliwe dopiero wówczas, gdy państwa członkowskie będą wiernie interpretowały jej wytyczne i zalecenia, gdyż każde odstępstwo pociąga za sobą ryzyko zwiększenia już i tak

nadmiernego rozproszenia rynku lub — co gorsza — zwiększenia obciążeń podatkowych spoczywających na zmotoryzowanych.

4.4 W rzeczywistości kwestie podatkowe mają wyjątkowo delikatny charakter i podlegają kompetencji państw członkowskich, a Komisja Europejska nie może wobec nich zastosować zasady subsydiarności w szerszym i bardziej wiążącym zakresie, niż to czyni we wniosku.

4.5 Tytułem przykładu, wniosek przewiduje strukturalną zmianę systemu opodatkowania, lecz nie ma ona żadnego wpływu na wielkość dochodów, a zatem nie przekłada się na zwiększenie całkowitej kwoty podatków. Oznacza to, że utrata dochodów skarbowych wskutek zniesienia podatku rejestracyjnego może zostać pokryta przez równoległy i równoważny wzrost rocznego podatku drogowego oraz — w razie potrzeby — innych środków natury podatkowej dopuszczalnych zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych⁽⁷⁾.

4.6 Ponadto bezpośrednie powiązanie opodatkowania samochodów z poziomem emisji CO₂ jest niewątpliwie ważnym, ale tylko jednym z wielu aspektów ogólnej strategii zmniejszania emisji dwutlenku węgla. Strategia ta musi opierać się na podejściu holistycznym do problemu i zachowywać spójność z innymi kierunkami polityki wspólnotowej.

4.7 W związku z powyższym EKES zaleca, aby oprócz zwyczajowej kontroli krajowych przepisów wykonawczych dyrektywy oraz ich zgodności z dyrektywą, Komisja zapewniła również wymianę informacji z państwami członkowskimi i między nimi w okresach krótszych niż pięć lat przewidzianych w wypadku sprawozdania na temat stosowania dyrektywy.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Zdaniem EKES-u niektóre aspekty zawarte w omawianym wniosku mogłyby stwarzać problemy w momencie transpozycji dyrektywy i być rozbieżnie stosowane w różnych państwach członkowskich. W szczególności:

5.1.1 Stopniowa zmiana systemu opodatkowania powinna być przeprowadzana w sposób zrównoważony, aby uniknąć sytuacji, w której obywatele kupujący samochód objęty podatkiem rejestracyjnym byli następnie poszkodowani w wyniku nieprzewidzianej i znacznej podwyżki rocznego podatku drogowego.

5.1.2 „Parametr poziomu emisji CO₂” uwzględniony w podstawie opodatkowania powinien być stosowany w sposób skoordynowany między wszystkimi państwami członkowskimi, w celu uniknięcia dalszego rozproszenia rynku.

5.2 W tym względzie Komisja powinna jak najszybciej zaproponować państwom członkowskim odpowiednie rozwiązania dla obydwu problemów, które pojawiłyby się, gdyby dyrektywa została przyjęta w obecnej wersji.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. COM(95) 689 i Konkluzje Rady z 25.06.1996 r.

⁽⁶⁾ Zgodnie z szacunkowymi danymi Komisji, w Państwach Członkowskich stosujących wysoki PR, 50 % obniżenie podatku rejestracyjnego może doprowadzić do spadku cen samochodów o 10-25 %.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 283 z 31.10.2003 r., str. 51

5.2.1 Pierwszy problem dotyczy samochodów zarejestrowanych przed styczniem 2001 r. W rzeczywistości:

- dane dotyczące poziomu emisji CO₂ wyrażonych w gramach na kilometr są dostępne dla wszystkich samochodów zarejestrowanych od stycznia 1997 r.; wcześniej nie zbierano takich informacji,
- w latach 1997-2000 dane dotyczące poziomu emisji CO₂ były zestawiane w jednym wykazie z europejskim cyklem jezdnym, który jednak uległ zmianie od 1 stycznia 2001 r., w wyniku czego dane dotyczące poziomu emisji CO₂ zebrane między tymi dwoma okresami — nie są w pełni spójne,
- podatek oparty na obiektywnym i jednorodnym parametrze mógłby być zatem stosowany w odniesieniu do samochodów zarejestrowanych od stycznia 2001 r.

5.2.2 Drugi problem dotyczy państw członkowskich, w których roczny podatek drogowy jest obecnie obliczany w oparciu o moc silnika wyrażoną w kilowatach. System ten zdaje się zapewniać większą progresywność niż podatek, który uwzględnia jedynie parametr CO₂. Jeżeli w tych państwach roczny podatek drogowy opierałby się w całości na emisjach CO₂, wzrosłaby kwota podatku od małych samochodów, podczas gdy kwota podatku od samochodów większych, o większej mocy i większej szkodliwości dla środowiska, uległaby znacznemu obniżeniu, co byłoby paradoksem sprzecznym z

oczekiwanym rezultatem. Już teraz należy zatem przewidzieć także warianty korygujące.

5.3 Jeżeli chodzi o część podatków opartych na poziomie emisji CO₂, państwa członkowskie muszą przewidzieć wyraźny, bezpośredni i przejrzysty związek między pobieraną kwotą podatku a emisjami CO₂ w każdym samochodzie, tak aby uniknąć wszelkich dodatkowych arbitralnych rozbieżności opierających się na różnych parametrach technicznych, jak na przykład pojemności silnika, rozmiarów samochodu itd., które są przyczyną zakłóceń rynku.

5.4 Transpozycja dyrektywy musi być neutralna również pod względem technologicznym i uwzględniać wyłącznie parametry samochodu związane z emisją CO₂, nie może zatem traktować w sposób uprzywilejowany jednej technologii kosztem drugiej, co mogłoby na przykład nastąpić, jeżeli stosowanie nowych przepisów odbywałoby się ze szkodą dla samochodów z silnikiem Diesla, technologii, w której Unia Europejska wciąż zachowuje konkurencyjną przewagę w stosunku do producentów spoza Europy. W związku z powyższym zaskakujące jest zatem, że Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do dostosowania podatków dotyczących samochodów z silnikiem Diesla do podatków od samochodów benzynowych i nie uwzględnia faktu, że samochody napędzane olejem napędowym emitują mniej dwutlenku węgla niż samochody benzynowe.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy

COM(2005) 447 wersja ostateczna — 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

Dnia 2 grudnia 2005 r., Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 72 do 5 — 9 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES w pełni popiera ogólne cele strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczeń powietrza i wniosek dotyczący dyrektywy, która jest ich przejawem prawnym.

1.2 W sprawie strategii tematycznej, która ściśle łączy się z wnioskiem prawodawczym, jak na to wskazuje punkt 4.1.1 strategii, Komitet:

- w pełni popiera wolę przekrojowego włączenia celów dotyczących jakości powietrza do innych polityk wspólnotowych;
- wzywa Komisję, by ponownie rozpatrzyła scenariusze energetyczne opracowane w ramach modelu PRIMES, które zdają się zawierać nieścisłości, co może za sobą pociągnąć zmianę systemu odniesienia CAFE (*Clean Air For Europe*).

1.3 Co się tyczy wniosku dotyczącego dyrektywy:

- popiera również dążenie do uproszczenia, jaśniejszego sformułowania i skodyfikowania przepisów dotyczących jakości powietrza;
- z zadowoleniem przyjmuje dążenie do efektywnego wdrożenia przez państwa członkowskie istniejących przepisów prawnych;
- proponuje, by opóźnić z 2010 do 2015 roku datę dostosowania się do zawartych w dyrektywie wymogów w sprawie pułapów koncentracji cząsteczek PM 2,5 oraz z 2015 do 2020 dotyczących zmniejszenia narażenia człowieka na ich działanie — wynika to z tego, że sfinalizowanie procesu prawodawczego i zainstalowanie stacji pomiarowych w państwach członkowskich wymagają czasu, a inwestycje z tym związane są kosztowne;
- uważa, że korzystne byłoby wprowadzenie okresu przejściowego, w którym państwa członkowskie stopniowo musiałyby przybliżyć się do wartości docelowych stężenia, zanim zostaną ostatecznie ustalone obowiązujące pułapy;
- wnosi o wyłączenie drobnego pyłu pochodzenia naturalnego z zakresu dyrektywy.

2. Wstęp

2.1 Strategia tematyczna i wniosek w sprawie dyrektywy nawiązują do VI wspólnotowego programu działań na rzecz środowiska naturalnego (6. EAP opublikowany 10/09/2002 ⁽¹⁾) i do komunikatu „Czyste powietrze dla Europy” (*Clean Air for Europe* — CAFE, z roku 2001). 6. EAP wyznaczył sobie ambitny cel, by osiągnąć poziom jakości powietrza, który nie przedstawia negatywnych skutków czy znacznego ryzyka dla zdrowia człowieka i dla środowiska.

Punkt 4.1.1 strategii stanowi, że „Niniejszej Strategii towarzyszy projekt aktu prawnego...”. Jest więc oczywiste, że oba teksty łączą się ze sobą, wobec czego chcąc wypowiedzieć się w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy, należy zanalizować strategię, która w pewnej mierze stanowi kontekst ogólny dyrektywy i określa cele strategiczne Komisji w stosunku do jakości powietrza.

2.2 Strategia tematyczna

2.2.1 Przedłożona nam strategia tematyczna określa cele pośrednie w zakresie zanieczyszczenia powietrza. Stawia ona wymóg modernizacji obecnych przepisów. Wnosi, by skupiały się one raczej na najbardziej szkodliwych substancjach zanieczyszczających oraz by podjąć dodatkowe wysiłki na rzecz włączenia zagadnień dotyczących środowiska naturalnego do pozostałych działań politycznych i programów.

2.2.2 Tym niemniej pomimo postępu, jakiego dokonano, by ograniczyć emisję głównych substancji zanieczyszczających powietrze, nawet w przypadku pełnego wdrożenia istniejących przepisów, nie uda się rozwiązać do 2020 r. problemów ekologicznych i sanitarnych bez wprowadzenia dodatkowych środków.

2.2.3 W związku z tym Komisja proponuje:

- uproszczenie istniejących przepisów i połączenie dyrektywy ramowej z roku 1996, pierwszej, drugiej i trzeciej dyrektywy pochodnej (1999 r. — 2000 r. — 2003 r.) i dyrektywy w sprawie wymiany informacji (1997 r.); czwarta dyrektywa pochodna z roku 2004 powinna zostać włączona później drogą kodyfikacji;

⁽¹⁾ Dz.U L 242 z 10.09.02.

- wprowadzenie nowych standardów jakości powietrza w stosunku do drobnego pyłu zawieszonego (PM 2,5) znajdującego się w powietrzu;
- nowelizację dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji (PEN z roku 2002).

Wszystko to odpowiada potrzebie uproszczenia prawodawstwa i jego większej przejrzystości, co sprzyja jego lepszemu wdrażaniu.

2.2.4 Kolejnym działem strategii jest lepsze włączenie zagadnień dotyczących jakości powietrza do innych rodzajów działań wspólnotowych, takich jak energetyka, drobne instalacje spalania energetycznego, transport naziemny, powietrzny i morski, rolnictwo, fundusze strukturalne.

2.2.5 Strategia zostanie poddana przeglądowi w roku 2010, a otrzymane wyniki zostaną włączone do końcowej oceny 6. EAP

3. Wniosek w sprawie dyrektywy w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy

3.1 Wniosek zmierza do praktycznego wprowadzenia strategii w odniesieniu do jej części prawodawczej, tzn. połączenia pięciu wyżej wspomnianych instrumentów prawnych w jedną dyrektywę.

3.2 Najważniejsze zmiany prawodawcze występują w rozdziale III dotyczącym zarządzania jakością powietrza. Proponuje się nie tyle zmianę dopuszczalnych norm jakości powietrza, lecz wzmocnienie istniejących już postanowień, tak aby państwa członkowskie były zobowiązane do przygotowania i wprowadzenia planów mających na celu położenie kresu nieprzeprzeżaniu tych wartości dopuszczalnych.

3.3 Drugi ważny punkt dotyczy drobnego pyłu zawieszonego (PM 2,5). Jest on bardziej niebezpieczny niż cząstki większe. Dlatego też pojawiła się konieczność wprowadzenia nowego podejścia do kontroli cząstek PM 2,5 celem uzupełnienia kontroli istniejących już dla cząstek PM 10.

3.4 Komisja wnosi o określenie wartości granicznej stężenia cząstek PM 2,5 w powietrzu atmosferycznym celem ograniczenia nadmiernego narażenia ludności. Proponuje się osiągnąć ten cel do roku 2010. Towarzyszy mu niewiążący cel ogólnego ograniczenia narażenia ludzi na działanie cząstek pyłu zawieszonego w okresie 2010 — 2020 w każdym państwie członkowskim.

3.5 Rozdział V przewiduje, że państwa członkowskie powinny zadbać o informowanie ludności oraz organizmów i stowarzyszeń zainteresowanych zagadnieniami jakości powietrza atmosferycznego, by wywiązać się ze zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus. Państwa członkowskie, oczywiście, muszą również czuwać nad tym, by konieczne informacje zostały przekazane Komisji. W trosce o uproszczenie procesu przekazywania tych danych, Komisja proponuje przejście na system elektroniczny w oparciu o system wymiany informacji w ramach infrastruktury INSPIRE.

3.6 Poza tym w trosce o to, by zebrane dane były reprezentatywne i porównywalne, przewidziano znormalizowane techniki pomiaru i wspólne kryteria w odniesieniu do liczby i rozmieszczenia stacji pomiarowych dla celów oceny jakości powietrza atmosferycznego.

4. Uwagi ogólne

A) Strategia tematyczna

4.1 EKES w pełni popiera ogólne cele strategii i wniosku dotyczącego dyrektywy. Tym niemniej wykraczając poza sferę godnych pochwał celów, należy sobie zadać pytanie o stosunek kosztów do skuteczności oraz o wykonalność proponowanych rozwiązań — które są względnie łatwe do zrealizowania jeśli chodzi o jednostkowe źródła zanieczyszczeń, ale dużo bardziej problematyczne w odniesieniu do źródeł rozproszonych — oraz o ich rzeczywistą skuteczność zarówno pod względem poprawy jakości powietrza, jak i na płaszczyźnie gospodarczej.

4.2 Komisja ocenia koszt osiągnięcia celów strategii na sumę 7,1 miliardów euro rocznie, do czego należy dodać wydatki ponoszone już na walkę z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego (około 60 miliardów euro rocznie), lecz uznaje, że pozwoli to zaoszczędzić 42 miliardy euro rocznie z tytułu wydatków na zdrowie. Wobec tego w skali makroekonomicznej rezultat będzie jak najbardziej pozytywny, jednak codzienna rzeczywistość gospodarza rozgrywa się na płaszczyźnie mikroekonomicznej. Komisja uważa jednak, że nawet przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych technik, korzyści przewyższą koszty. Trudność polega na tym, że o ile stosunkowo łatwo można ocenić koszty, dużo trudniej jest oszacować oczekiwane korzyści, a sposoby obliczania oszczędności wynikających z poprawy zdrowia publicznego nie są zbyt oczywiste. Tym niemniej Komisja podkreśla, że koszty przepisów amerykańskich są wyższe niż koszty, które pociągają za sobą rozporządzenia europejskie.

4.3 Pragnienie uproszczenia, jaśniejszego sformułowania i skodyfikowania prawodawstwa jest zjawiskiem pozytywnym. Rzeczywiście złożoność i niejasność niektórych przepisów pociągają za sobą niezawodnie różnice w ich stosowaniu, zakłócenia konkurencji, niemożność poznania rzeczywistej jakości powietrza w Europie.

4.4 Stąd też należy poprzeć propozycję prawodawczą wniosku.

4.5 Jednakże można wyrazić żal, że Komisja nie zastanowiła się nad rolą, którą mogłyby odegrać samorządy lokalne, a zwłaszcza miasta, w zakresie transportu (alternatywne środki transportu, transport publiczny, przekierowanie ruchu pojazdów ciężarowych...). Co więcej, faktycznie to samorządy lokalne, a zwłaszcza gminy, odgrywają decydującą rolę we wdrażaniu konkretnych przepisów przyjętych na szczeblu europejskim, szczególnie w odniesieniu do praktycznych rozwiązań.

4.6 W tym samym duchu należy podkreślić, że organizacje pozarządowe zainteresowane kwestiami ekologicznymi, jak i niektóre organizmy wyspecjalizowane zajmujące się zagadnieniami socjalnymi i sanitarnymi, czy mówiąc ogólnie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogą odgrywać rolę w uświadamianiu znaczenia zdrowia publicznego i zdrowia w miejscu pracy.

4.7 Również jeśli chodzi o ochronę ekosystemów poczyniono już postęp w zakresie tlenków azotu, dwutlenku siarki i amoniaku. Właściwsze stosowanie i uproszczenie prawa powinno umożliwić osiągnięcie jeszcze lepszych wyników.

B) Wniosek dotyczący dyrektywy

4.8 Dążenie do kontrolowania poziomu pyłu zawieszonego w powietrzu jest zrozumiałe ze względu na jego szkodliwość dla zdrowia ludzkiego. Jednakże ustalenie wartości dopuszczalnych napotyka na podstawową trudność wynikającą z faktu, że Światowa Organizacja Zdrowia nie jest w stanie określić wartości progowych dla ochrony zdrowia (?). Ponadto pomiary cząstek pyłu zawieszonego są bardzo niepewne, podobnie rzecz się ma ze składem chemicznym tych cząstek, od czego zależy ich szkodliwość dla zdrowia. Obecnie stosowane techniki nie pozwalają na jego ustalenie.

4.9 Można by się wobec tego zastanowić nad zasadnością wprowadzenia raczej wartości „docelowych” niż granicznych wartości dopuszczalnych. Ponadto przewidziany termin zdaje się dość krótki (rok 2010), mając na uwadze, że procedura prawodawcza rozpoczęła się pod koniec roku 2005. Zważywszy na powolność tego procesu, pozostałoby niewiele czasu, by państwa członkowskie dostosowały się do przyjętych wymogów.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Strategia tematyczna

5.1.1 EKES z zadowoleniem stwierdza, że Komisja Europejska przeprowadziła szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami i w pełni popiera jej dążenie do włączenia celów z zakresu jakości powietrza w sposób przekrojowy do innych działań wspólnotowych. Jednakże pilność terminów zaciężała nad pracami i nie zdołano, być może, przeprowadzić koniecznej weryfikacji danych. Ma to zwłaszcza duże znaczenie dla obranych scenariuszy strategicznych.

5.1.2 Scenariusze te zostały opracowane w oparciu o model Primes. Występuje w nich pewna liczba nieścisłości dotyczących przewidywanego wzrostu gospodarczego, udziału rynkowego gazu w stosunku do węgla, różnicy pomiędzy importem i eksportem energii elektrycznej w poszczególnych państwach członkowskich.

5.1.3 Komisja Europejska przyjęła zresztą do wiadomości ten stan rzeczy i zwróciła się do ILASA z prośbą o zorganizowanie dwustronnych konsultacji ze wszystkimi państwami

(?) W odniesieniu do narażenia zdrowia ludzkiego ŚOZ zaproponowała ostatnio próg 10 µg/m³.

członkowskimi w okresie kwiecień — wrzesień 2005 r. w trosce o wprowadzenie ulepszeń w scenariuszach energetycznych przy okazji rozpoczętej właśnie nowelizacji dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji.

5.1.4 Scenariusze energetyczne przygotowane w modelu PRIMES są obecnie aktualizowane. Najważniejsze zmiany to:

- mniejszy udział rynkowy gazu i większy udział rynkowy węgla;
- większa jednolitość pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie importu i eksportu elektryczności;
- większy udział elektrowni atomowych w produkcji elektryczności;
- korekta przewidywanych kosztów paliw i zmian wskaźników wzrostu gospodarczego.

5.1.5 W związku z tym należałoby przejrzeć scenariusze energetyczne CAFE, co pociągnie za sobą zmianę systemu odniesienia CAFE, a w rezultacie również docelowego poziomu wskaźników.

5.1.6 Ponadto wskazane by było zadbanie o spójność tej strategii z innymi politykami prowadzonymi przez Unię Europejską. I tak na przykład spalanie drewna w piecach domowych powoduje wydzielanie cząstek pyłu zawieszonego PM 2,5, jednak Komisja zachęca do stosowania drewna jako alternatywnego źródła energii. W tej sytuacji konieczne stałoby się zastosowanie technik filtrowania spalin. Można by również przytoczyć tu przykład węgla.

5.1.7 Jednakże strategia tematyczna ma tę zaletę, że uwzględnia sektory często pomijane, jak np. rolnictwo czy żegluga morska. Tym niemniej zadziwiająca jest, że nie podjęto jeszcze zagadnienia transportu lotniczego w zakresie emisji spalin podczas startowania i lądowania. Należy się jednak obawiać komplikacji natury politycznej na etapie wdrażania. Na przykład zmniejszenie emisji SO₂ i NO_x przez statki wymagać będzie długich i trudnych negocjacji międzynarodowych. Należy również czuwać nad tym, by problemy w osiągnięciu celów w niektórych sektorach (azot i amoniak w rolnictwie) nie spowodowały zwiększonego nacisku na sektory będące łatwiejszym celem, jak np. obiekty przemysłowe.

5.2 Wniosek dotyczący dyrektywy

5.2.1 EKES popiera uproszczenie istniejących przepisów i połączenie dyrektywy ramowej z roku 1996 z pierwszą, drugą i trzecią dyrektywą pochodną oraz decyzję o wymianie informacji. Nadmiar różnorodnych przepisów szkodzi ich właściwemu stosowaniu, tak więc zastąpienie pięciu aktów prawnych jedną dyrektywą jest inicjatywą pożyteczną.

5.2.2 EKES pozytywnie zapatruje się również na dążenie do stosowania znormalizowanych technik pomiaru i wspólnych kryteriów w odniesieniu do liczby i rozmieszczenia stacji pomiarowych (rozdział II). Zauważa jednak, że niektóre samorządy lokalne wyraziły zaniepokojenie kosztami, jakie pociąga za sobą zainstalowanie tych instrumentów pomiarowych.

5.2.3 EKES popiera również propozycję Komisji Europejskiej, by raczej wzmocnić istniejące już przepisy, niż zmieniać wartości dopuszczalne dla jakości powietrza, tak aby państwa członkowskie były zmuszone do przygotowania i wprowadzenia planów działania, które miałyby przyczynić się do realnego dostosowania się do wartości dopuszczalnych (art. 13). Rzeczywiste dostosowanie się do istniejących norm jest celem priorytetowym, którego realizacja powinna być bardzo korzystna dla jakości powietrza i ochrony zdrowia ludzkiego.

5.2.4 EKES podkreśla, że istotą wniosku w sprawie dyrektywy jest wprowadzenie pułapu stężenia cząstek drobnego pyłu zawieszonego (PM_{2,5}) w powietrzu, który należy osiągnąć do roku 2010. Celowi temu towarzyszą cele niewiążące zmniejszenia narażenia ludzi na działanie cząstek pyłu zawieszonego w latach 2010 — 2020 (-20 %).

5.2.5 Okazuje się, że dostępne dane na temat drobnego pyłu zawieszonego oraz jego oddziaływania są niezbyt liczne i pewne. Sama SOZ uznała, że niemożliwe jest określenie wartości progowej znaczącej dla zdrowia, a komitet naukowy ds. zdrowia i zagrożeń dla środowiska naturalnego przyznał, że nie dysponujemy jeszcze obecnie wiedzą na temat cząstek drobnego pyłu zawieszonego i długoterminowych skutków ich działania dla zdrowia.

5.2.6 EKES za zasadne uważa wprowadzenie na pierwszym etapie raczej wartości „docelowych” niż pułapów stężenia. W przeciwnym razie obawia się, że terminy ustalone przez Komisję okażą się zbyt krótkie, gdyż procedura prawodawcza rozpoczęła się pod koniec roku 2005. Państwa członkowskie miałyby więc bardzo mało czasu, by dostosować się do przepisów, tym bardziej, że już teraz niektórym z nich nie udaje się przestrzegać istniejących norm, częściowo ze względu na ich opieszałe wdrażanie. Ponadto Komitet zwraca uwagę na fakt, że państwom członkowskim o niewielkim obszarze trudniej utrzymać pułapy stężenia, ze względu na ograniczone rozprzieszczenie zanieczyszczenia. Komitet proponuje więc, by zamiast

pułapów stężenia ustalić wartości docelowe. Proponowane normy wymagałyby wysiłków ze strony państw członkowskich lub samorządów lokalnych, by zainstalować stacje pomiaru, co oznaczałoby duże nakłady czasu. Cząstki PM₁₀ dają się łatwo zmierzyć i dostępne są już rezultaty pomiarów ich stężenia, a poza tym cząstki te szybko opadają. Jednak wyniki tych pomiarów należy ocenić i sprawdzić, czy państwa członkowskie będą mogły je utrzymać. Tymczasem cząstki PM_{2,5} są bardzo lotne i trudne do pomiaru. Łatwo przemieszczają się w atmosferze i stąd są substancjami zanieczyszczającymi o zasięgu transgranicznym. Istnieje ponadto drobny pył pochodzenia naturalnego, taki jak sól morską, dlatego też logicznym byłoby wyłączenie tego rodzaju cząstek.

5.2.7 Ponadto pomiar cząstek PM_{2,5} nie jest ujednolicony w Europie. I tak pierwsza dyrektywa pochodna zaleca jako metodę odniesienia do pomiaru PM pomiar grawimetryczny. Jest to metoda wymagająca czasu i skomplikowana w zastosowaniu, stąd też dyrektywa zezwala jednocześnie na odwołanie się do metod alternatywnych pod warunkiem, że są one porównywalne z metodami opublikowanymi przez Komisję. Z punktu widzenia praktyki metody te systematycznie odbiegają od metody odniesienia a państwa członkowskie stosują różne współczynniki korekcyjne, a czasem ich wcale nie stosują. Można się więc zastanawiać czy rozsądne jest tak szybko przyjęcie prawnie wiążących wartości dopuszczalnych przy równie niepewnych metodach pomiaru.

5.2.8 Wreszcie EKES stwierdza, że niełatwo jest oszacować stosunek kosztów do skuteczności proponowanych metod ze względu na fakt, że porównuje się tu konkretne koszty z korzyściami dla zdrowia publicznego, które trudno jest ocenić w sposób ścisły. Tak więc koszt krańcowy proponowanych przepisów może się okazać wysoki przy ograniczonych korzyściach rzeczywistych, co stanowi problem przy decyzjach o przydzielaniu środków.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich”

(2006/C 195/23)

Pismem z 14 czerwca 2005 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot WALLSTRÖM, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie: „Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich”.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Dimitris DIMITRIADIS.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 95 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

Niniejsza opinia, zgodna z art. 9 protokołu o współpracy pomiędzy Komisją a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, stanowi odpowiedź na wniosek wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Margot Wallström o sporządzenie opinii w sprawie sytuacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich, aby wesprzeć Komisję w jej strategicznych rozważaniach w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Celem opinii jest:

- jak najskuteczniejsze wsparcie Komisji i Rady w kształtowaniu i ustanawianiu polityk o rzetelnych podstawach, służących osiągnięciu realnych i wymiernych celów;
- umożliwienie europejskiej opinii publicznej jak najlepszego zrozumienia tych polityk, co pozwoli jej na udzielenie im świadomego poparcia i dostrzeżenie pozytywnych aspektów UE;
- ułatwienie oceny, a na jej podstawie (zależnie od potrzeb) udoskonalania bądź zmiany wdrażanych polityk i rozwiązań, skoro ich cele będą jednoznaczne i niepodważalne, m.in. jeśli idzie o ich bezpośrednich beneficjentów;
- poprawa wizerunku i siły oddziaływania UE na scenie międzynarodowej, zwłaszcza zaś w tak ciężko doświadczonym regionie Bałkanów Zachodnich, poprzez udowodnienie, że UE jest wrażliwa na rzeczywiste, naglące potrzeby ludności tego regionu oraz że oferuje jej transfer umiejętności, które umożliwią jej osiągnięcie dobrobytu;
- uwypuklenie roli, jaką EKES może odgrywać w tym rejonie jako pomost między europejskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a ich odpowiednikami na szczeblu lokalnym.

1. Podsumowanie

1.1 Uwagi EKES-u

- Podczas kryzysu w byłej Jugosławii Unia Europejska utraciła znaczną część swej wiarygodności na szczeblu międzynar-

owym i regionalnym, tak że zdaje się słabym politycznie aktorem w tym regionie, który nie zawsze jest w stanie właściwie ocenić sytuację w Bałkanach Zachodnich i skoordynować prace swych jednostek.

- Na wielu obszarach Bałkanów Zachodnich, zwłaszcza zaś w Kosowie, całkowicie brak jest poczucia bezpieczeństwa, a konflikty etniczne grożą w każdej chwili wybuchem ostrych starć.
- Federacja Serbii i Czarnogóry nie spełnia oczekiwań dotyczących powstania demokratycznej federacji państw.
- Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo to formy (struktury) polityczne narzucone przez organizacje międzynarodowe; nie jest więc pewne, czy okażą się one trwałe.
- Kryteria kopenhaskie mają charakter podstawowy i nie podlegają dyskusji.
- Kształtowanie kompleksowej strategii europejskiej polega przede wszystkim na wykorzystaniu potencjału społeczeństwa obywatelskiego, które nieśmiało zaczyna odgrywać swą rolę, oraz jego organizacji.
- Kraje Bałkanów Zachodnich potrzebują stałego, bezpośredniego i poważnego wsparcia, zarówno o charakterze ekonomicznym jak i w postaci wiedzy fachowej (wsparcie inwestycji bezpośrednich i pośrednich).
- Konieczne jest umacnianie pluralistycznego i wielostronnego dialogu oraz stworzenie demokratycznego ustroju prawnego umożliwiającego funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego.
- Absolutnym priorytetem jest walka z korupcją oraz utwierdzenie władzy sądowniczej w roli wsparcia dla społeczeństwa.
- Konieczne jest zapewnienie finansowania organizacjom społeczeństwa obywatelskiego.
- EKES uważa, że konieczne jest utworzenie wspólnych komitetów konsultacyjnych ze wszystkimi krajami regionu Bałkanów Zachodnich, gdy tylko sytuacja do tego dojrzeje.

1.2 Zakres odpowiedzialności i rola EKES-u

- Z racji swych wyjątkowych zasobów ludzkich oraz znacznej wiedzy fachowej EKES uważa, że jest w pełni zdolny do tego, by odgrywać bardziej aktywną rolę w kształtowaniu wyżej wymienionych polityk. Świadczy o tym podjęta przez EKES inicjatywa zorganizowania w jego siedzibie w roku 2006 forum z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich.
- Jeśli będzie takie życzenie, EKES gotów jest służyć pomocą w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich a organizacjami europejskimi.
- Komisja mogłaby powierzyć EKES-owi zadanie organizowania lokalnych spotkań informacyjnych ze społeczeństwem obywatelskim na konkretne tematy; w ten sposób mógłby on się stać ogniwem łączącym społeczeństwo obywatelskie z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak MFW, Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny itp.
- EKES we współpracy z Komisją Europejską powinien planować, realizować i popierać systematyczne analizy i badania nad sytuacją społeczną na Bałkanach Zachodnich oraz nad rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

1.3 EKES zaleca i proponuje:

A) Krajowym i regionalnym władzom politycznym państw Bałkanów Zachodnich

- EKES zaleca krajom Bałkanów Zachodnich podjęcie starań w celu dostosowania się do *acquis* wspólnotowego; wzywa rządy tych krajów do nasilenia działań demokratyzacyjnych.
- EKES wzywa wszystkie zainteresowane strony do poszanowania w szczególności mniejszości etnicznych i wyznaniowych.

B) Instytucjom politycznym Unii

- EKES wzywa Komisję do podwojenia wysiłków i doprowadzenia do końca procesów zmierzających do zawarcia układów o stabilizacji i stowarzyszeniu z pozostałymi krajami tego regionu; apeluje ponadto do Komisji o wykazanie silniejszej woli politycznej i poprawę koordynacji między swymi organami politycznymi a doradczymi, aby osiągnąć postęp we wszystkich zagadnieniach wymienionych w agendzie z Salonik.
- EKES jest zdania, że pierwszorzędą dziedziną, w której UE powinna wspierać społeczeństwa Bałkanów Zachodnich, jest edukacja.
- EKES uważa, że ostateczne rozstrzygnięcie statusu Kosowa ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa, pokoju i stabilności w regionie.

- EKES uważa, że UE musi również ocenić status i cele organizacji partnerów społecznych.

C) Państwom członkowskim UE sąsiadującym z Bałkanami Zachodnimi oraz europejskim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego

- EKES zaleca państwom członkowskim UE podejmowanie działań służących umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

2. Historyczne tło obecnej sytuacji społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich

2.1 Zawarta w niniejszej opinii analiza stanu społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁾ w tym regionie obejmuje następujące kraje: Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii oraz Serbię i Czarnogórę, w tym również Kosowo, zgodnie z rezolucją nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ.

2.2 Na szczycie w Salonikach (w czerwcu 2003 r.), Unia Europejska potwierdziła swoje zobowiązanie do włączenia krajów Bałkanów Zachodnich⁽²⁾ do grona swych członków, kiedy pozwolą na to warunki. Proces stabilizacji i stowarzyszenia (PSS) wzbogacono o nowe instrumenty wsparcia przebiegu reform. Ustanowiono krótko- i średnioterminowe priorytety, a w 2004 r. zatwierdzono pierwszy pakiet partnerstw europejskich.

2.3 Sytuacja polityczna w regionie jest jednak w dalszym ciągu niestabilna. Przejawami tej niestabilności są nierozwiązana wciąż kwestia ostatecznego statusu Kosowa, zmienność stosunków między Serbią a Czarnogórą oraz powolne tempo przemian w Bośni i Hercegowinie, które mogą w każdej chwili ulec wstrzymaniu.

2.4 Raporty grupy kontaktowej EKES-u z wizyt w Chorwacji, Bośni i Hercegowinie (21-22 marca 2005 r.) w oraz Serbii i Czarnogórze (26 maja 2005 r.), a także w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii i Albanii wskazują na pozytywne reakcje na zorganizowane przez EKES forum społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie podkreśliły one trudności związane z urzeczywistnieniem konstruktywnego dialogu społecznego i dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ze względu na brak naprawę reprezentatywnego udziału partnerów społecznych oraz na brak wiarygodności⁽³⁾ i autentyczności niektórych organizacji przedstawiających się jako reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego. Interakcje między rządem a społeczeństwem obywatelskim powoli się rozwijają, jednak nie osiągnęły jeszcze poziomu, który umożliwi pojawienie się konkretnych wyników i korzyści ze współpracy.

⁽¹⁾ W niniejszym tekście – podobnie jak w poprzednich opiniach EKES-u – termin „społeczeństwo obywatelskie” obejmuje: (1) organizacje pracodawców i pracowników, (2) organizacje reprezentujące inne gospodarce i społeczne grupy interesów, (3) organizacje pozarządowe, (4) organizacje obywatelskie, (5) związki wyznaniowe.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Propagowanie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europie Południowo-Wschodniej; dotychczasowe doświadczenia i przyszłe wyzwania”, sprawozdawca – Clive Wilkinson (DzU C 208 z 03.09.2003, str. 82).

⁽³⁾ Por. opinie EKES-u pt. „Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską” (DzU C 329 z 11.11.1999) i „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie Białej księgi” (DzU C 193 z 10.07.2001 r.).

2.5 Do chwili obecnej słabość instytucji demokratycznych, atmosfera polityczna i poziom bezpieczeństwa w krajach tego regionu nie umożliwiały podjęcia zorganizowanego dialogu społecznego z niezależnymi i reprezentatywnymi partnerami społecznymi. Dialog ten powinien powstać jako owoc dyskusji wewnętrznych, prowadzonych między obywatelami; dopiero potem może on uzyskać wsparcie od UE, która szczerzy się bogatym doświadczeniem i znaczną wiedzą fachową w tej dziedzinie.

2.6 Niniejsza opinia nawiązuje do ustaleń szczytu zagrzebskiego (listopad 2000 r.), agendy z Salonik (czerwiec 2003 r.) oraz do wszystkich pozostałych inicjatyw podejmowanych dotąd na rzecz regionu przez instytucje UE, a dotyczących w pierwszym rzędzie zagadnień gospodarczych, politycznych, społecznych i kulturalnych.

2.7 Aktualna sytuacja organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie uległa zasadniczej zmianie w porównaniu z opisywaną w poprzedniej opinii EKES-u pt. „Rola społeczeństwa obywatelskiego w ramach nowej strategii europejskiej dla Bałkanów” (*). Streścić ją można w następujący sposób:

- stałe i usilne starania podejmowane przez organizacje związkowe, by wypełniać swą nową rolę w kształtujących się na zasadzie wolności gospodarce i społeczeństwie, w których sektor prywatny jest nośnikiem rozwoju i nowoczesności;
- starania na rzecz uwolnienia organizacji pracodawców z gorsetu ograniczeń narzuconych przez państwo. Źródłem tych ograniczeń w przeszłości był system własności państwowej, natomiast w nowych warunkach wynikają one ze szczególnej roli, jaką po upadku poprzedniego ustroju odegrało państwo w tworzeniu nowych przedsiębiorstw i w kształceniu nowych przedsiębiorców, którzy korzystali ze szczerzego wsparcia międzynarodowych sponsorów;
- różnorodne działania, które niejednokrotnie są nieskuteczne i wymagają bardziej skoordynowanej współpracy.

2.8 Ogólna sytuacja społeczna w tym regionie jest nadal niełatwa. Pomimo pewnych osiągniętych postępów instytucje i struktury społeczne i polityczne nie są jeszcze utrwalone. Wojna wywołała wiele poważnych konfliktów, które do chwili obecnej nie zostały jeszcze zażegnane. W związku z tym wysiłki podejmowane przez organizacje międzynarodowe i europejskie nie przyniosły oczekiwanych efektów; wynika to m.in. z braku jednolitego wzorca dialogu społecznego i dialogu pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w którym rola poszczególnych ugrupowań i organizacji społeczeństwa obywatelskiego musi przecież być jednoznaczna, jasno określona w kategoriach praw, kompetencji i obowiązków.

(*) Opinia EKES-u w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w nowej strategii europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich, sprawozdawca – Roberto Confalonieri (DzU C 80 z 30.03.2004, str. 158) oraz w sprawie: „Propagowanie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europie Południowo-Wschodniej; dotychczasowe doświadczenia i przyszłe wyzwania”, sprawozdawca – Clive Wilkinson (DzU C 208 z 03.09.2003, str. 82).

3. Ogólna sytuacja organizacji społeczeństwa obywatelskiego

3.1 Partnerzy społeczni

Wraz z zawarciem umów o wolnym handlu z krajami regionu zaistniała potrzeba reprezentacji partnerów społecznych na szczeblu regionu, a jednocześnie stworzenia jednolitych, nierozdrobnionych struktur przedstawicielskich na szczeblu krajowym.

Ważne znaczenie mają tu europejskie programy rozwijania potencjału organizacyjnego (*), szczególnie dla związków zawodowych i organizacji pracodawców działających w terenie. Potrzebne są także najlepsze praktyki w dziedzinie współpracy międzyregionalnej, gdyż partnerzy społeczni będą musieli zajmować się wspólnymi problemami regionu w drodze współpracy, wobec przejścia w 2006 r. do jednej umowy o wolnym handlu.

Angażowanie sektora publicznego w omawianych krajach jest często bardzo trudne, dlatego dialog publiczno-prywatny musi być zapewniony i popierany.

3.2 Pozostałe organizacje

Organizacje działające w krajach omawianego regionu podzielić można na cztery ogólne kategorie: a) organizacje ukształtowane w walce z poprzednim ustrojem; b) organizacje, które działają wyraźnie tylko dzięki darom i zostały założone w celu realizacji programów międzynarodowej pomocy na rzecz rozwoju; c) organizacje wysoko wyspecjalizowane, zajmujące się na ogół grupami społecznymi w trudnej sytuacji; d) organizacje rolnicze.

Ich stabilność i niezależność od instytucji oferujących wsparcie to najważniejsze sprawy, którymi trzeba się zająć w najbliższej przyszłości. Organizacje pozarządowe z pierwszej kategorii, które w większości przypadków działają już dłużej i są bezpośrednio zaangażowane w dyskusję polityczną, uzyskały szerokie uznanie, niemniej napotykają na poważne trudności w staraniach o zapewnienie sobie trwałego finansowania. Organizacje z drugiej kategorii są znacznie słabiej widoczne i bardzo liczne; wydaje się, że powstały na wyraźne życzenie wspólnoty donatorów. Niewątpliwie jest, że większość z nich zniknie w momencie zaprzestania finansowania przez donatorów.

Należy rozwijać zdolności organizacyjne oraz współpracę międzyregionalną i między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, jak i na szczeblu regionalnym, ale najważniejsze jest teraz sprostanie wyzwaniu w postaci trudnego okresu przejściowego między obecnym zmniejszaniem się dostępnych funduszy zagranicznych a oczekiwanym powstaniem miejscowych źródeł finansowania. Realna jest w tej sytuacji możliwość utraty dużej części kapitału społecznego skumulowanego dzięki działaniom społeczeństwa obywatelskiego oraz nawrotu przemocy.

(*) Tzw. CARDS (pomoc wspólnotowa na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji), rozporządzenie Rady (WE) nr 2666/2000 z 05.12.2000.

4. Problemy strukturalne w omawianym regionie i ich wpływ na kształtowanie się zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

4.1 Korupcja

Korupcja stanowi główny problem strukturalny w omawianym regionie. Wynika ona z niewydolności administracji publicznej, z braku warunków instytucjonalnych i uregulowań prawnych oraz z braku niezawisłości władzy sądowniczej, złych warunków gospodarczych, ubóstwa, braku rzeczywistej interwencji ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4.2 Naruszenia praw człowieka, praw jednostki i praw socjalnych

W chwili obecnej, pomimo — nie zawsze skutecznych — wysiłków organizacji międzynarodowych, nadal utrzymuje się zjawisko naruszania praw jednostki przez władze. Głównym problemem jest to, iż władza sądownicza nie wykazuje świadomości spoczywających na niej zadań i nie zdaje się wypełniać swej roli.

Za zmianę na lepsze uznać należy włączenie tych krajów od samego początku do struktur instytucjonalnych Rady Europy. W wielu przypadkach brakuje jednak woli politycznej, by faktycznie wprowadzić te zasady w życie, a nakładanie się sporów na tle etnicznym czy wyznaniowym na negocjacje społeczne poważnie utrudnia kształtowanie klimatu zbliżenia i pojednania.

4.3 Niewydolne zarządzanie — administracja publiczna

Brak stabilności politycznej i społecznej, powodowany przez ostre wewnętrzne konflikty polityczne, stanowi główną przyczynę nieprawidłowego działania systemu. Przejawem jego jest poważna niewydolność administracji publicznej, która z kolei stanowi pożywkę dla samowoli i korupcji. Podejmowane przez Europę i społeczność międzynarodową wysiłki na rzecz modernizacji administracji publicznej nie przyniosły do chwili obecnej znaczących efektów.

4.4 Brak dialogu ze społeczeństwem obywatelskim

Warunkiem dialogu społecznego⁽⁶⁾ z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego — oprócz odpowiednich przepisów — jest również wzajemny szacunek obu stron oraz dążenie do zrozumienia i łagodzenia sprzeczności, przede wszystkim jednak — kultura kompromisu we wszelkiego rodzaju sporach. Na Bałkanach Zachodnich prawdziwy dialog społeczny nigdy nie istniał ze względu na rządzące na tym obszarze totalitarne reżimy oraz na brak legitymizacji działających pod ich kontrolą organizacji społecznych. Nie ma wątpliwości, że potrzeba czasu, by osiągnąć odpowiedni poziom jakości dialogu społecznego.

4.5 Zapotrzebowanie na wiarygodne organizacje przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego

Wielość organizacji społeczeństwa obywatelskiego rodzi uzasadnione pytania o rzeczywistą sytuację społeczną w omawianym regionie. Znaczna część z tych organizacji

powstała na życzenie lub za namową finansujących je organizacji międzynarodowych i nierzadko przyznaje pomoc i świadczenia socjalne, wyręczając niejako rząd. Inne z kolei powołane zostały z inicjatywy międzynarodowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych, które również wywierają bezpośredni wpływ na ich działalność. Inne wreszcie są tworem inicjatyw lokalnych, stanowiących zasłonę dla interesów politycznych, etnicznych, religijnych czy grup mniejszościowych.

5. Uwagi EKES-u na temat sytuacji społecznej, politycznej i gospodarczej Bałkanów Zachodnich oraz strategii europejskiej

5.1 Podczas kryzysu i wojny w byłej Jugosławii Unia Europejska utraciła znaczną część swej wiarygodności zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i lokalnym, gdyż nie podjęła się dostatecznie energicznej interwencji politycznej.

5.2 W ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia Komisja Europejska powinna wyraźniej określić swą strategię polityczną oraz umocnić swą obecność w omawianym regionie. Komisja powinna zwiększyć swe zaangażowanie, by poprawić jakość prowadzonych przez siebie działań, a także swój wizerunek w regionie.

5.3 Przypomnieć należy, że na niektórych obszarach Bałkanów Zachodnich, zwłaszcza zaś w Kosowie⁽⁷⁾, ugruntowanie się poczucia bezpieczeństwa i pokoju uniemożliwiają utrzymujące się konflikty etniczne i że federacja Serbii i Czarnogóry nie spełnia oczekiwań dotyczących powstania demokratycznej federacji państw⁽⁸⁾.

5.4 Zauważyć należy, że Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo to formy (struktury) polityczne narzucone przez organizacje międzynarodowe; nie jest więc pewne, czy okażą się one trwałe. Dla tych wszystkich problemów politycznych trzeba znaleźć rozwiązania, które zagwarantują dobrobyt gospodarczy, ochronę praw mniejszości i grup wyznaniowych oraz umocnienie struktur demokratycznych pod patronatem organizacji międzynarodowych. Rozpoczęte w 2005 r. pod egidą ONZ dwustronne negocjacje w sprawie przyszłości Kosowa stanowią jedyną nadzieję rozwiązania tego drażliwego problemu.

5.5 EKES jest zdania, że UE powinna wzmocnić swą obecność w Bałkanach Zachodnich, posługując się zdecydowaną i praktyczną polityką informacyjno-komunikacyjną, oraz że powinna jasno określić nie tylko swą politykę w tym regionie, ale również koszty, jakie muszą ponieść te państwa w celu przystąpienia do Unii⁽⁹⁾.

5.5.1 Kryteria kopenhaskie stanowią podstawowe i niepodlegające dyskusji warunki przystąpienia do Unii dla pragnących tego państw Bałkanów Zachodnich. EKES zwraca jednak uwagę, że dla posuwania procesu naprzód i zapewnienia spełnienia tych kryteriów UE będzie musiała uruchomić swe mechanizmy i interweniować bezpośrednio w struktury instytucjonalne tych krajów, a także we wdrażanie acquis.

⁽⁶⁾ Konferencja DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans nt. wzmocnienia dialogu społecznego na Bałkanach Zachodnich, Skopje 6–7 października 2005 r.

⁽⁷⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie stanu integracji regionalnej na Bałkanach Zachodnich, P6TA(2005)0131.

⁽⁸⁾ Austriacka prezydencja UE 2006 – Federalny Minister Spraw Zagranicznych – 23 listopada 2005 r. – zewnętrzna polityka europejska.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w nowej strategii europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich, sprawozdawca: Roberto Confalonieri, DzU C 80 z 30.03.2004, str. 158.

5.6 W takiej sytuacji najlepszym sposobem kształtowania kompleksowej strategii europejskiej będzie wykorzystanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego i jego organizacji. Mówiąc ściślej, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie daje wyjątkową szansę, że długotrwały proces transformacji przebiegać będzie spokojnie i że programy współpracy oraz programy interwencyjne będą przynosiły rzeczywiste efekty z korzyścią dla ostatecznych beneficjentów.

5.7 Opierając się na posiadanych informacjach oraz na wiedzy zdobytej na temat omawianego regionu — m.in. dzięki powołaniu grupy kontaktowej ds. Bałkanów Zachodnich — EKES pragnie przedstawić następujące stwierdzenia i wnioski:

5.7.1 Problemy rasowe i etniczne w każdej chwili mogą spowodować poważny wybuch przemocy na Bałkanach Zachodnich, albowiem utrzymujące się wciąż w ukryciu napięcia mogą się ujawnić w sposób nieoczekiwany.

5.7.2 Społeczeństwo obywatelskie⁽¹⁰⁾ zaczyna nieśmiało pełnić swą rolę; wspiera się ono jednak na środkach finansowych pochodzących z zewnątrz. W niektórych przypadkach poza tym brak mu odpowiednich umiejętności, a także i wiarygodności.

5.7.3 Podstawowym warunkiem, na jaki zgodzić się muszą wszystkie kraje tego regionu pragnące przystąpić do Unii, jest przyjęcie Karty Praw Podstawowych UE.

5.7.4 Kraje Bałkanów Zachodnich potrzebują stałego, bezpośredniego i poważnego wsparcia, zarówno o charakterze ekonomicznym jak i w postaci wiedzy fachowej, w celu umacniania swych świeżych instytucji i nabycia niezbędnej wrażliwości demokratycznej. Pomoc ta udzielana musi być w sposób bardziej skoordynowany, a w przypadku UE konieczna jest ściślejsza współpraca między Europejską Agencją Odbudowy a przedstawicielstwami Unii w omawianym regionie.

5.7.5 Konieczne umacnianie pluralistycznego i wielostronnego dialogu oraz stworzenie demokratycznego ustroju prawnego, którego wprowadzenie w życie umożliwi funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, stanowią warunki konieczne normalizacji społecznej i gospodarczej w omawianych krajach.

Wzmocnienie dialogu społecznego wymaga w szczególności:

- a) uznania roli partnerów społecznych;
- b) uznania znaczenia niezależności partnerów społecznych;
- c) przestrzegania przysługującego organizacjom przedstawicielskim prawa do tego, by były dobrze informowane, by zasięmano ich zdania i by mogły wyrażać swe opinie na wszystkie tematy gospodarcze i społeczne.

5.7.6 Należy również zwalczać korupcję poprzez przyjmowanie surowych, lecz w miarę możliwości prostych zasad oraz ściśle ich stosowanie w praktyce z wykorzystaniem nowoczesnych technologii.

5.7.7 Trzeba wreszcie zapewnić finansowanie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego; jest to główny problem utrud-

nający ich rozwój, a w szczególności — rozwijanie dialogu społecznego.

5.7.8 Władza sądownicza musi okrzepnąć w roli wsparcia dla społeczeństwa. Dlatego należy ją szczególnie wspierać i umacniać, aby odgrywała rolę instytucjonalną należną jej zgodnie z europejskimi wzorami.

5.7.9 Współpraca gospodarcza między krajami tego regionu to klucz do kompleksowego i powszechnego procesu transformacji i przyswajania wspólnotowego *acquis*. Współpraca ta powinna również poważnie się przyczynić do zmniejszenia napięć i stworzenia nowych szans rozwoju i dobrobytu.

5.7.10 Kształtowaniu dróg zbliżenia i porozumienia między krajami Bałkanów Zachodnich powinien sprzyjać dialog międzykulturowy, międzywyznaniowy i między społecznościami etnicznymi. Pierwszorzędną rolę do odegrania w tej dziedzinie mają regionalni przywódcy religijni, do których należy łagodzenie napięć i wspieranie wysiłków na rzecz umacniania dialogu.

5.7.11 EKES uważa, że rozwój gospodarczy tego regionu — do którego drogę stanowi wspieranie bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz prywatyzacje, niezbędne dla transferu kapitału i know-how — przyczynić się będzie do zmniejszania sektora publicznego i uruchamiać będzie zmiany na lepsze we wszystkich nierozwiązanych dotąd problemach gospodarki i życia społecznego. Aby osiągnąć ten cel, niezbędne jest — poza odpowiednimi ramami instytucjonalnymi — by sektor bankowy funkcjonował w sposób wiarygodny, przestrzegając zasad uznanych i zatwierdzonych na szczeblu międzynarodowym, tak by zwalczać korupcję pod wszystkimi jej postaciami (pranie pieniędzy, nielegalny handel itp.).

Do grania roli koordynatorów w regionie powołane są Europejski Bank Centralny oraz EBI.

5.7.12 Organizacje międzynarodowe (MFW, Bank Światowy, MOP, ONZ itp.) winny ściślej współpracować z reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, by wzmocnić ich rolę w społecznościach obszaru Bałkanów Zachodnich.

5.7.13 EKES stwierdza, że koordynacja między poszczególnymi czynnikami unijnymi w omawianym regionie stopniowo się poprawia. Europejska Agencja Odbudowy (EAR) kieruje programami wartości setek milionów euro, z których część ma na celu rozwój zasobów ludzkich, czy — mówiąc ściślej — kształcenie siły roboczej, inne ich promocję. Warto także wspomnieć o pracach EFK (Europejskiej Fundacji Kształcenia) czy CEDEFOP-u (Europejskiego Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego), które — z racji swej doskonałej współpracy z EFK oraz położenia w bliskim sąsiedztwie krajów tego regionu — mogłoby udostępnić im swe bogate doświadczenie i wiedzę fachową. Oprócz organów unijnych należy podkreślić również rolę paktu na rzecz stabilności, chociaż jego przyszłość pozostaje niejasna, co może osłabić jego wpływ w regionie.

⁽¹⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego P6TA(2005)0131.

6. Propozycje i zalecenia EKES-u

6.1 Rola i zadania EKES-u

Niezbędne jest nowe spojrzenie na perspektywę przybliżania realiów gospodarczych, społecznych i kulturalnych Bałkanów Zachodnich — z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego — do odpowiednich wymogów dorobku wspólnotowego. Należy tu przede wszystkim wykorzystać doświadczenia zdobyte dzięki wspólnym komitetom konsultacyjnym (WKK) w okresie ostatniego wielkiego rozszerzenia oraz włączyć na szeroką skalę zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w wypracowywanie i rozwijanie polityk na wszystkich etapach tego procesu. Ponadto należy w sposób systemowy i konkretnie zinstytucjonalizowany wprzęgnąć zorganizowane społeczeństwo obywatelskie obu stron w konsultacje polityczne między Unią a rządami państw bałkańskich. Niezbędne są wreszcie kompleksowe działania dla każdego regionu i każdego celu.

6.1.1 Z racji swych wyjątkowych zasobów ludzkich oraz znacznej wiedzy fachowej⁽¹⁾ zdobytej w toku prac wspólnych komitetów konsultacyjnych w ramach negocjacji akcesyjnych z dziesięcioma nowymi Państwami Członkowskimi — a także w ramach działających wciąż wspólnych komitetów konsultacyjnych powołanych z Bułgarią, Rumunią i Turcją — EKES uważa, że jest w pełni zdolny do tego, by odgrywać bardziej aktywną rolę w kształtowaniu tych polityk we współpracy i koordynacji z Komitetem Regionów, a także i uczestnicząc w podejmowaniu wspólnych inicjatyw w regionie.

6.1.2 Od chwili powołania grupy kontaktowej ds. Bałkanów Zachodnich, a zwłaszcza odkąd jej członkowie odwiedzili ten region, EKES dysponuje obfitymi informacjami; nawiązał też kontakty umożliwiające mu nadanie konkretnego kształtu celom zapisanym w agendzie z Salonik, dotyczącym głównych problemów gospodarczych, społecznych i kulturalnych, w których niezbędne jest bardziej aktywne i szybsze wdrażanie wzorów i poglądów europejskich w krajach Bałkanów Zachodnich.

6.1.3 W związku z tym EKES przywiązuje wielką wagę do podjętej przez siebie inicjatywy zorganizowania w swej siedzibie w roku 2006 forum organizacji społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich, gdyż pozwoli to na nawiązanie bezpośrednich kontaktów pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich i EKES-em oraz z instytucjami europejskimi w ogóle. EKES zwraca się do Komisji o wsparcie tej inicjatywy wszelkimi dostępnymi środkami. Apeluje również o wspieranie podjętych przez niego

(¹) Do chwili obecnej EKES opracował na temat Bałkanów Zachodnich następujące dokumenty: 1) raport informacyjny w sprawie stosunków Unii Europejskiej z niektórymi krajami Europy Południowo-Wschodniej, przyjęty 23 lipca 1998 r., sprawozdawca: Georgios Sklavounos (CES 1025/98 fin), 2) opinia z inicjatywy własnej na temat rozwoju zasobów ludzkich na Bałkanach Zachodnich, sprawozdawca: Georgios Sklavounos (DzU C 193 z 10.07.2001, str. 99), 3) plan działania „Promocja kultury i stosowania dialogu społecznego oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego i analogicznych formacji w Europie Południowo-Wschodniej” we współpracy z Europejską Fundacją Kształcenia (EFK) i Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP), 4) opinia z inicjatywy własnej „Propagowanie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europie Południowo-Wschodniej; dotychczasowe doświadczenia i przyszłe wyzwania”, sprawozdawca: Clive Wilkinson (DzU C 208 z 03.09.2003, str. 82), 5) opinia rozpoznawcza „Rola społeczeństwa obywatelskiego w nowej strategii europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich”, sprawozdawca: Roberto Confalonieri (DzU C 80 z 30.03.2004, str. 158), 6) opinia EKES-u w sprawie: „Rozszerzona Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”, sprawozdawca: Karin Allewelt (DzU C 80 z 30.3.2004, str. 148).

inicjatyw służących wzmocnieniu przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym i regionalnym oraz na właściwe uwzględnienie wyników forum.

6.1.3.1 Jeśli będzie takie życzenie, EKES gotów jest służyć pomocą w celu nawiązania kontaktów między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami europejskimi, tak by umożliwić przekazywanie wiedzy i umiejętności oraz zwiększyć skuteczność działań, które będą one podejmować w krajach Bałkanów Zachodnich.

6.1.3.2 EKES pragnie jednocześnie oświadczyć, że szczególną uwagę zwraca na organizacje społeczeństwa obywatelskiego znajdujące się w kłopotach finansowych, które nie są w stanie pokrywać swych kosztów działania z własnych środków. Dlatego też apeluje o ich umacnianie w ramach realizacji paktu na rzecz stabilności.

6.1.3.3 EKES jest również zainteresowany problemami przeżywanymi przez środowiska rolnicze krajów Bałkanów Zachodnich. Dlatego też wzywa Komisję do poświęcenia tym kwestiom szczególnej uwagi oraz do udostępnienia wiedzy fachowej i umiejętności niezbędnych dla modernizacji rolnictwa.

6.1.3.4 EKES jest zdania, że wspieranie reform gospodarczych oraz rozwój gospodarczy omawianego regionu stanowią główne czynniki rozwiązywania jego problemów strukturalnych. Warunkiem pomyślnego rozwoju gospodarczego regionu jest wspieranie przez organizacje przedstawicielskie małych i średnich przedsiębiorstw⁽²⁾ i gospodarstw rolnych z uwzględnieniem najlepszych praktyk stosowanych już obecnie w państwach członkowskich UE. EKES dysponuje umiejętnościami i zasobami ludzkimi niezbędnymi dla wspierania tego typu działań.

6.1.3.5 W tym kontekście EKES — we współpracy z Komisją Europejską — mógłby uczestniczyć w ogólnokrajowych i lokalnych spotkaniach informacyjnych ze społeczeństwem obywatelskim.

6.1.3.6 EKES mógłby przyczynić się do rozpowszechniania informacji związanych z istotnymi dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego działaniami organizacji międzynarodowych w tym regionie. Ponadto, w ramach wyznaczonych przez wspólną deklarację Dyrektora Generalnego MOP i Przewodniczącej EKES-u, mógłby on prowadzić w tym regionie wspólne działania z MOP, w szczególności mające na celu umacnianie dialogu społecznego.

(²) Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Bałkany Zachodnie a integracja europejska”, COM(2003) 285 wersja ostateczna z dn. 21.05.2005.

6.1.3.7 Komisja Europejska i EKES powinny planować, realizować i wspierać systematyczne analizy sytuacji społecznej na Bałkanach Zachodnich oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Analizy te powinny dotyczyć przede wszystkim porównania podjętych inicjatyw/zrealizowanych inwestycji/wyników. Można w tym celu wykorzystać wskaźniki efektywności (lub stworzyć takie wskaźniki w razie ich braku) dla inwestycji, zarówno większych, jak i mniejszych, tak by ustalić ewentualne słabe punkty i luki w działaniach prowadzonych dotychczas przez Unię oraz wprowadzić niezbędne zmiany i ulepszenia (np. klasyfikacja organizacji społeczeństwa obywatelskiego według pewnych podstawowych cech — przyczyn ich powstania, celów, statusu, zasięgu geograficznego, zasad działania i kontroli, źródeł i poziomu finansowania itp.).

6.2 EKES gotów jest ustanowić wspólne komitety mieszane ze wszystkimi krajami regionu, gdy tylko warunki na to pozwolą.

6.3 Na podstawie zgromadzonego doświadczenia i wiedzy fachowej zdobytej dzięki kontaktom z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z krajów zachodniobałkańskich EKES formułuje następujące zalecenia:

6.3.1 Zalecenia dla krajowych i regionalnych władz politycznych państw Bałkanów Zachodnich

6.3.1.1 EKES zaleca krajom Bałkanów Zachodnich podwojenie wysiłków w celu dostosowania się do *acquis* wspólnotowego, m.in. w zakresie ochrony praw jednostki i praw społecznych poprzez przyjęcie krajowych roboczych planów rozwoju podobnych do planu opracowanego przez Turcję, a mających na celu przygotowanie ich do absorpcji przyszłych środków pomocowych z UE.

6.3.1.2 EKES wzywa rządy tych krajów do nasilenia działań demokratyzacyjnych oraz do przyczyniania się do spójności społecznej poprzez umacnianie dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

6.3.1.3 EKES wzywa wszystkie zainteresowane strony do poszanowania w szczególności mniejszości etnicznych i wyznaniowych oraz zagwarantowania im praw jednostki, praw swobodnego wyznawania religii oraz praw politycznych, a także ochrony zabytków religii i kultury.

6.3.1.4 EKES pozytywnie ocenia postępy poczynione w procesie zawierania układów o stabilizacji i stowarzyszeniu, których zakończenie we wszystkich krajach jest już nieodległe.

6.3.2 Zalecenia dla instytucji politycznych Unii

6.3.2.1 Uważając, że w obliczu braku wiedzy fachowej oraz ram prawnych specjalnej wagi nabierają w tym regionie problemy dotyczące równości kobiet i mężczyzn, ochrony środowiska, ochrony konsumentów i grup w niekorzystnej sytuacji życiowej, EKES wzywa Komisję do udzielenia Bałkanom Zachodnim pomocy w jak najszybszym wprowadzeniu koniecznej modernizacji.

6.3.2.2 W perspektywie podjęcia działań na rzecz umocnienia związków między UE a krajami omawianego regionu oraz wobec faktu podpisania już poszczególnych układów o stabilizacji i stowarzyszeniu z Byłą Republiką Jugosłowiańską Macedonii i z Chorwacją EKES apeluje do Komisji o zdwojenie wysiłków celem sfinalizowania takich układów z pozostałymi krajami tego regionu. EKES apeluje do Komisji o wykazanie silniejszej woli politycznej i poprawę koordynacji, aby osiągnąć postęp we wszystkich zagadnieniach wymienionych w agendzie z Salonik⁽¹³⁾.

6.3.2.3 Co się tyczy samej agendy z Salonik, EKES zwraca uwagę, że jest to ważny tekst na temat współpracy; wymaga on jednak stałej aktualizacji.

6.3.2.4 EKES jest zdania, że pierwszorzędą dziedziną, w której UE powinna wspierać społeczeństwa Bałkanów Zachodnich, jest edukacja. Lepsza edukacja i ograniczenie analfabetyzmu mogą znacząco złagodzić panujące wielkie różnice między społecznościami etnicznymi, wyznaniowymi czy mniejszościami, a wraz z dobrobytem gospodarczym i umocnieniem instytucji demokratycznych mogą umożliwić narodom Bałkanów Zachodnich spełnienie wyższych kryteriów zarządzania sprawami publicznymi. Komisja może odegrać szczególnie istotną rolę w dziedzinie edukacji i kultury, m.in. poprzez rozwijanie programów wsparcia uwzględniających wymianę naukowców i kształcenie nowych pracowników naukowych.

6.3.2.5 W tym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na próżnię geopolityczną, gospodarczą i społeczną, która tworzy się w polu widzenia UE ze względu na nieobecność krajów Bałkanów Zachodnich w jej strukturach.

6.3.2.6 W związku z tym EKES zaleca pełne włączenie Bałkanów Zachodnich w strategię rozwoju UE poprzez umacnianie procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz podejmowanie w miarę potrzeby nowych środków ze względu na specyficzne trudności, przed jakimi stoi omawiany region.

6.3.2.7 EKES zaleca również poprawę koordynacji między instytucjami politycznymi Unii, a także między jej organami doradczymi (EKES i Komitet Regionów) w celu stworzenia lepszych warunków do kształtowania tego programu.

6.3.2.8 EKES uważa, że decyzja o ostatecznym statusie Kosowa ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa, pokoju i stabilności w regionie. W związku z tym wzywa Radę, Komisję i Parlament Europejski do wniesienia udziału — w ramach przysługujących im kompetencji — w wysiłki Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz specjalnego wysłannika Sekretarza Generalnego ONZ.

6.3.2.9 UE musi przyznać szczególny status (w dziedzinie wydawania wiz wjazdowych) przedstawicielom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i reprezentatywnych organizacji oraz generalnie wykazać w tej dziedzinie elastyczność⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Agenda z Salonik na rzecz Bałkanów Zachodnich: wyciąg z posiedzeń Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, 16 czerwca 2003 r.

⁽¹⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego PE-TA(2005)0131.

6.3.2.10 UE musi dokonać oceny organizacji partnerów społecznych. Ocena ta powinna dotyczyć ich statusu, celów, organizacji i funkcjonowania, zakresu działalności (sektor publiczny czy prywatny), stopnia reprezentatywności (w porównaniu z ogółem przedsiębiorstw i pracowników lub z określoną branżą) itp. — celem winno być wyłonienie wiarygodnych organizacji, z którymi Unia Europejska będzie mogła współpracować. Tego rodzaju analizy byłoby jeszcze łatwiej przeprowadzić, gdyby UE uczyniła z gromadzenia i publikacji danych niezbędnych do ich sporządzenia (czyli — innymi słowami — z przestrzegania zasady przejrzystości) warunkiem udzielenia jakiegokolwiek pomocy podmiotom publicznym i prywatnym, a także organizacjom przedstawicielskim społeczeństwa obywatelskiego.

Analizy te mogłyby być sporządzane albo przez służby wewnętrzne, tj. instytucje unijne (Komisja, EKES itp.) lub — zależnie od potrzeby — w części lub w całości przez podmioty z zewnątrz.

6.3.3 *Zalecenia dla państw członkowskich UE sąsiadujących z Bałkanami Zachodnimi oraz dla europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego*

6.3.3.1 EKES zaleca państwom członkowskim UE (m.in. Włochom, Węgrom, Słowenii i Grecji) podejmowanie działań służących umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego na terenie Bałkanów Zachodnich, m.in. w dziedzinie strategii, zagospodarowania zasobów ludzkich, administracji i europeizacji struktur instytucjonalnych i prawnych.

6.3.3.2 Jednocześnie EKES zaleca uczulenie na te kwestie europejskich organizacji partnerów społecznych i w ogóle europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz silniejsze mobilizowanie ich działań, tak by wspierać włączanie się ich odpowiedników na Bałkanach Zachodnich w struktury i działalność na szczeblu europejskim.

6.3.3.3 Wypada zaznaczyć, że zarówno działania podejmowane przez państwa członkowskie graniczące z Bałkanami Zachodnimi, jak i inicjatywy europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego muszą być zgodne ze wspomnianym wyżej średnio- lub długofalowym programem rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego.

6.4 **Finansowanie**

6.4.1 UE dysponuje zespołem instrumentów finansowych mogących służyć umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich. Równolegle pomoc rozwojową dla szeregu organizacji społeczeństwa obywatelskiego tego regionu świadczą inne organizacje międzynarodowe oraz inne kraje. Choć pomoc ta przynosi ogólnie pozytywne efekty, istnieją pewne określone zagrożenia, związane głównie ze sposobem jej udzielania. Poniżej przedstawiono najbardziej drażliwe problemy zaobserwowane na Bałkanach Zachodnich podczas realizacji inicjatyw międzynarodowych w ramach pomocy dla rozwoju.

6.4.1.1 Ujęta w kategoriach ekonomicznych międzynarodowa pomoc dla Bałkanów Zachodnich może być stosunkowo duża, najczęściej jednak odpowiada ona priorytetom spon-

sorów, którzy nie biorą pod uwagę rzeczywistych potrzeb lokalnych. W większości przypadków, jeśli chodzi o społeczeństwo obywatelskie, międzynarodowa pomoc dla rozwoju nie jest w stanie uwzględnić interesów zaangażowanych stron na szczeblu lokalnym. Działania na rzecz przebudowy instytucji utożsamia się w niej z pojedynczymi inicjatywami, nie związanymi w żaden sposób ze strukturami istniejącymi w systemie władzy lub organizacji społeczeństwa ani z interesami czy tradycjami krajów-beneficjentów. Wielokrotnie całość tych działań powierzana jest organizacjom pozarządowym w krajach-beneficjentach pomocy. Istnienie tych organizacji jest całkowicie uzależnione od międzynarodowych programów pomocowych; proponują one programy spełniające wymogi sponsorów zamiast odpowiadać na zapotrzebowanie adresatów pomocy.

6.4.1.2 Brak koordynacji między poszczególnymi sponsorami, jak również niezwykle krótkofalowy charakter projektów, finansujących często odizolowane inicjatywy, poważnie szkodzą efektywności programów międzynarodowej pomocy dla rozwoju w omawianym regionie. Nierzadko porzuca się projekty, które zaczęły już przynosić wyniki, gdyż sponsorzy nagle zmieniają swe priorytety finansowe lub przewidzieli finansowanie na znacznie krótszy okres niż to, co w rzeczywistości niezbędne w krajach Bałkanów Zachodnich. Służby finansowe UE i innych organizacji międzynarodowych muszą pojąć, że częste zmiany priorytetów finansowych nie są wskazane. Dotyczy to często programów na rzecz edukacji i wzmocnienia potencjału instytucjonalnego. Pomoc udzielana podmiotom instytucjonalnym miewa charakter fragmentaryczny; zwykle przyjmuje ona postać kongresów lub małych seminariów, nie zapewnia jednak prawdziwej pomocy fachowej.

6.4.1.3 Wiele jest organizacji pozarządowych, które prowadzą działalność społeczną po to, by zapewnić sobie dochody. Zjawisko to istotnie ogranicza zdolność tych organizacji do tworzenia prawdziwych więzi ze społeczeństwem i do wypełniania swych statutowych zadań. W wielu organizacjach pozarządowych myśli się błędnie, że ich rolą jest kierowanie programami pomocy technicznej i w celu uzyskania większych środków finansowych stosuje się kryteria ekonomiczne bardziej właściwe dla sektora prywatnego.

6.4.2 W odniesieniu zatem do finansowania tego typu przedsięwzięć, z uwagi na konieczność rozwiązania przedstawionych wyżej problemów w celu zapewnienia lepszej pomocy zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu, EKES pragnie przedstawić następujące propozycje:

6.4.2.1 Unijne programy pomocy dla rozwoju, zarówno te, które już zostały wprowadzone jak i te, które są przygotowywane na okres 2007-2013, powinny obejmować przede wszystkim dziedziny demokratycznego sprawowania władzy, zarządzania finansami i ochrony środowiska.

6.4.2.2 Rządy krajów Bałkanów Zachodnich muszą opracowywać jednoznacznie sformułowane programy działań służących umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego. Programy te muszą być przedmiotem dyskusji z Komisją Europejską. EKES proponuje nawiązanie w tym celu stałej łączności między Komisją, EKES-em i samorządami lokalnymi.

6.4.2.3 Musi powstać silny mechanizm, który umożliwi nadzorowanie skuteczności programów pomocy rozwojowej w dziedzinie społeczeństwa obywatelskiego. EKES mógłby w nim odgrywać istotną rolę.

6.4.2.4 Należy dostosować tryb opracowywania programów pomocy rozwojowej do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa obywatelskiego. Techniczna pomoc EKES-u może okazać się bardzo korzystna w przypadku pomocy dla rozwoju zmierzającej do tworzenia nowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

6.4.2.5 Po zakończeniu forum Bałkanów Zachodnich można by w tym celu powołać stały techniczny zespół roboczy EKES-u i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich. Zespół ten zapewni organizacjom społeczeństwa obywatelskiego potrzebną im pomoc w kształtowaniu swych planów strategicznych i bieżących oraz umożliwi przekazywanie dobrych praktyk i wiedzy fachowej służącej

umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego między państwami członkowskimi UE a krajami Bałkanów Zachodnich.

6.4.2.6 W unijnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 należy w celu „współpraca terytorialna” uwzględnić środki finansowe przeznaczone na pomoc dla krajów trzecich. Należy uprościć mechanizmy finansowania krajów trzecich, nie rezygnując przy tym z istniejących wymogów przejrzystości, i wspierać je w ramach programów na rzecz sąsiedztwa. Należy przy tym wykorzystać i upowszechnić doświadczenia wyniesione z realizacji takich programów jak CADSES.

6.4.2.7 Przy opracowywaniu programów pomocy rozwojowej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego UE musi również uwzględniać podobne programy realizowane przez inne organizacje międzynarodowe. Należy również pogłębić i rozszerzyć w praktyce współpracę z programami i specjalistycznymi jednostkami ONZ.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kampanii UE na rzecz ochrony bioróżnorodności: stanowisko i wkład społeczeństwa obywatelskiego

(2006/C 195/24)

Pismem z dnia 13 września 2005 r. Austriacka Prezydencja w Radzie UE, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie *kampanii UE na rzecz ochrony bioróżnorodności: stanowisko i wkład społeczeństwa obywatelskiego*

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2006 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 18 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 125 głosami, 4 osoby wstrzymały się od głosu, następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Bioróżnorodność jest podstawą i gwarancją życia na naszej planecie. Choćby we własnym gospodarczym interesie człowiek musi dążyć do zapewnienia stabilności ekosystemów. Ponadto odpowiedzialność wobec stworzeń świata nakazuje zachowanie różnorodności gatunków. Ochrona bioróżnorodności nie jest „luksusem”, na który albo człowieka stać, albo z którego mógłby zrezygnować.

1.2 Sam człowiek jest głównym użytkownikiem bioróżnorodności, jest jednak także główną przyczyną jej zanikania.

1.3 Zdaniem Komitetu bioróżnorodność w Europie jest wciąż w najwyższym stopniu zagrożona. Dotychczasowe kroki UE nie wystarczają, aby zatrzymać negatywną tendencję ostatnich dziesięcioleci.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż nie tylko instytucje europejskie, lecz również państwa członkowskie UE zobowiązały się w ramach konwencji na rzecz bioróżnorodności nie tylko do zatrzymania, ale do odwrócenia tej negatywnej tendencji.

1.5 Komitet krytycznie patrzy jednak na fakt, że między koniecznością a rzeczywistością istnieje potężna przepaść: wkład rządów w ochronę bioróżnorodności był mniejszy niż można by się potencjalnie spodziewać. Organy publiczne powinny przyjąć na siebie, w ramach ochrony bioróżnorodności, rolę wzoru do naśladowania; zamiast tego jednak decyzje z zakresu planowania i programy wspierające często przyczyniają się do dalszego zagrożenia zróżnicowania biologicznego. Ponadto dochodzi jeszcze fakt, że w okresie finansowania 2007-2013 przewiduje się poczynienie szczególnych oszczędności właśnie w tych obszarach polityki UE, które mają ogromne znaczenie dla ochrony bioróżnorodności.

1.6 Zmniejszanie się bioróżnorodności jest procesem postępującym, który utrzymuje się już od wielu lat. Ponieważ coraz mniej ludzi ma bezpośrednie związki ze środowiskiem naturalnym, bezpośrednio zainteresowanie ludności i wynikające z tego naciski polityczne są stosunkowo niewielkie. Nie powinno to jednak uspokajać polityków, powinni oni raczej opracowywać strategię zapobiegawczą.

1.7 Podobnie jak społeczeństwo obywatelskie musi być lepiej informowane o podłożu i sensie ochrony bioróżnorodności, tak i urzędnicy publiczni oraz pracownicy szczebla lokalnego, regionalnego i państwowego muszą podjąć kroki w zakresie szkolenia i kształcenia. Wiele osób nie wie, co tak naprawdę obejmuje pojęcie ochrony bioróżnorodności; często też brakuje motywacji do działania.

1.8 Komitet uważa za wskazaną kampanię na rzecz zachowania bioróżnorodności, rozważaną przez prezydencję UE. Społeczeństwo obywatelskie może wnieść praktyczny wkład oraz — co jest szczególnie ważne — przyczynić się do budowy świadomości. Odpowiednia kampania nie jest jednak w stanie zrehabilitować powstałych braków, które zostały zidentyfikowane przez samą UE. Kampania taka nie może także pod żadnym pozorem stwarzać wrażenia, że problemy wynikają jedynie lub w największym stopniu ze zbyt małego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

1.9 Potrzeba bardziej pozytywnych, praktycznych przykładów i prototypowych projektów; konieczne jest także uświadamienie ludziom sensu i użyteczności zarówno krajobrazów naturalnych, jak i zróżnicowania biologicznego. Niezbędne jest również zaangażowanie osób z życia publicznego stanowiących przykład dla innych. Ostatecznie chodzi tu o zachowanie podstawowych warunków ludzkiej egzystencji.

2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 Pismem z dnia 13 września 2005 r. prezydencja austriacka zwróciła się do Komitetu z prośbą o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie „Kampania UE na rzecz ochrony bioróżnorodności: stanowisko i wkład społeczeństwa obywatelskiego”. W piśmie wskazuje się na fakt, że opinia taka byłaby dla Rady i Komisji merytorycznym i politycznym wsparciem w dążeniu do celu zatrzymania procesu zanikania różnorodności biologicznej do roku 2010⁽¹⁾.

2.2 W piśmie proponuje się, aby Komitet rozważył następujące zagadnienia:

- przyczyny zanikania bioróżnorodności,
- czy środki podjęte jak dotąd przez Radę i Komisję dla osiągnięcia tego celu są wystarczające,
- czy różnorodne polityki UE są wystarczająco spójne,
- jakie inne środki powinny podjąć Komisja i państwa członkowskie,
- jakie będą tego konsekwencje w stosunku do strategii lizbońskiej i strategii zrównoważonego rozwoju oraz
- jaki wkład może wnieść społeczeństwo obywatelskie.

2.3 Swoją prośbę prezydencja austriacka przedstawiła w kontekście wspomnianego w piśmie faktu, iż „aktualne dane różnych instytucji i jednostek badawczych, takich jak na przykład EUROSTAT, wykazują [...], iż pomimo dotychczasowych wysiłków, zróżnicowanie biologiczne w Europie i na świecie nieustannie się

zmniejsza, przy czym nie widać ewentualnego odwrócenia tej tendencji. Także Komisja w swoich komunikatach, w toku przeglądu wspólnotowej strategii zrównoważonego rozwoju, wspomina o tej negatywnej tendencji” (tłumaczenie nieoficjalne — przyp. tłum.).

2.4 Komitet dziękuje prezydencji za skierowanie do niego tak istotnego pytania. Zajmie się on poszczególnymi zagadnieniami, udzieli odpowiedzi na każdy z tematów oraz opracuje idee „kampanii”.

3. Uwagi ogólne

3.1 Bioróżnorodność jest fundamentem życia na naszej planecie. Bez bioróżnorodności człowiek nie mógłby przeżyć: rośliny, które przekształcają światło słońca w biomasę, są bazą dla strumieni energii i materii na naszej planecie, w które człowiek codziennie się włącza na przykład, gdy oddycha, przyjmuje pożywienie czy gospodaruje. Także bez tych gatunków, które ponownie wykorzystują i przekształcają „wyprodukowane” ostatecznie przez człowieka odpady, życie i funkcjonowanie człowieka byłoby niemożliwe.

3.2 Bioróżnorodność nie jest zatem czymś, na co społeczeństwo może „sobie pozwolić”, gdy wydaje się mu to ważne i z czego może zrezygnować, gdy pozornie ustanawiane są inne priorytety. Bioróżnorodność jest czymś nieodzownym.

3.3 W przeglądzie polityki ochrony środowiska w roku 2003⁽²⁾ Komisja w jasny sposób opisuje zagadnienie różnorodności biologicznej (bioróżnorodności). Bioróżnorodność „oznacza złożoność, równowagę i stan różnych ekosystemów. (...) Różnorodność biologiczna nie tylko pełni istotne funkcje dla zachowania życia, ale jest również podstawą ważnych działań w dziedzinie gospodarki, wypoczynku i kultury” (tłumaczenie nieoficjalne — przyp. tłum.).

3.4 W dosłownym tłumaczeniu „bioróżnorodność” znaczy „różnorodność życia”, jednakże terminu tego można używać na różnych płaszczynach. Może on oznaczać zarówno różnorodność genetyczną w obrębie pewnej populacji, jak i stopień różnorodności gatunków w pewnym siedlisku.

3.5 Ze względu na swoją inteligencję człowiek jest ważnym użytkownikiem bioróżnorodności: żaden inny żyjący gatunek nie wykorzystuje tak wielu innych gatunków jak człowiek. Człowiek jest też jednocześnie głównym niszczycielem. Dokonany przez niego podział gatunków na „pożyteczne” i „szkodliwe” jest podziałem na wskroś gospodarczo-antropocentrycznym. Natura nie zna takiego podziału. W naturze występuje wyłącznie w dużej mierze samoregulująca się równowaga. Różnorodność gatunków ma decydujące znaczenie dla zrównoważonego rozwoju.

3.6 Równowaga, która wymyka się spod kontroli, stanowi problem dla tych, których interes leży w zachowaniu stabilnych warunków. Poprzez wiele swoich różnorodnych, przede wszystkim gospodarczych działań człowiek ingeruje w równowagę ekologiczną, wpływa na nią. Czyni to już od tysięcy lat, wcześniej często — np. dzięki ekstensywnym formom użytkowania ziemi — powodując powstanie nowych, w dużym stopniu stabilnych systemów. Jednak w obecnych czasach wpływ człowieka na bioróżnorodność nabrał niespotykanej dotąd intensywności. Ogromna ilość możliwości, jakie stworzył sobie człowiek, nie zmienia już w nieznacznym sposób składu gatunków, ale często kompletnie go niszczy.

⁽¹⁾ Patrz decyzja Rady Europejskiej z Göteborga, 15 – 16 czerwca 2001 r.

⁽²⁾ COM(2003) 745/2.

Sytuacja obecna i przyczyny zanikania bioróżnorodności

3.7 Obecna sytuacja w obszarze zachowania bioróżnorodności została jasno i wyraźnie przedstawiona w piśmie prezydencji skierowanym do Komitetu (patrz punkt 2.3). Analiza w nim zawarta zgodna jest, między innymi, z raportem Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska na temat zróżnicowania biologicznego, według którego bioróżnorodność zanika na całym świecie szybciej niż dotychczas.

3.8 Już w strategii na rzecz bioróżnorodności z 1998 r. ⁽³⁾ UE zwraca uwagę na fakt, że sytuacja w Europie jest bardzo poważna. „Bogactwo gatunków biologicznych w Unii Europejskiej stopniowo zmniejszało się na przestrzeni stuleci z powodu ludzkiej interwencji. W ostatnich dziesięcioleciach osiągnęła ona niespotykane dotychczas rozmiary. Raport UNEP stwierdza, że w niektórych krajach europejskich nawet około 24 % gatunków z pewnych grup, takich jak motyle, ptaki i ssaki, zostało w międzyczasie wytopionych” (tłumaczenie nieoficjalne — przyp. tłum.).

3.9 W strategii z Göteborga z 2001 r. ⁽⁴⁾ (strategia rozwoju zrównoważonego) zostało zapisane: „W ostatnich dziesięcioleciach zanikanie różnorodności biologicznej w Europie doznało dramatycznego przyspieszenia” (tłumaczenie nieoficjalne — przyp. tłum.). Komitet zwraca uwagę, że tempo wymierania gatunków jest obecnie od 100 do 1 000 razy wyższe niż wynosi naturalna stopa tego zjawiska, natomiast ostatnie badanie przeprowadzone przez Uniwersytet w Utrechcie wskazuje wręcz, że tempo to jest od 1 000 do 10 000 razy wyższe.

3.10 Zanikanie gatunków ma wiele przyczyn. Ogólnie należy stwierdzić, że zniszczenie lub materialna zmiana naturalnego środowiska życia roślin i zwierząt prowadzi do zanikania bioróżnorodności. Faktyczne przyczyny tego zjawiska leżą we fragmentacji naturalnych biotopów przez infrastrukturę i proces urbanizacji, we wprowadzaniu substancji odżywczych, nadmiernej zabudowie, masowej turystyce oraz w zanieczyszczeniu powietrza i wody.

3.11 Szczególną, jakby podwójną rolę odgrywa w Europie rolnictwo, które swego czasu poprzez wcześniejsze ekstensywne i bardzo zróżnicowane formy użytkowania przyczyniło się najpierw do zwiększenia zróżnicowania gatunków. Wiele z tych ekstensywnych form użytkowania jest już jednak od dawna nieekonomicznych, zostały one wobec tego zastąpione przez formy bardziej intensywne, tzn. silniej oddziałujące na naturalne procesy. Ma to dwojaki wpływ na bioróżnorodność: z jednej strony intensywna gospodarka rolna znacząco przyczynia się do zanikania gatunków, z drugiej zaś w momencie zaprzestania użytkowania i gdy ziemia użytkowana dotychczas ekstensywnie lub w sposób bliski naturalnemu trwale leży odłogiem bądź następuje zmiana jej przeznaczenia, traci się wartościowe biotopy. Rolnictwo może zatem — w zależności od form jakie przybiera — wspierać bioróżnorodność lub jej szkodzić.

3.12 Wśród pozostałych ważnych przyczyn wymienić można sukcesję roślin, przesunięcie równowagi konkurencyjnej (spowodowane między innymi wprowadzaniem substancji odżywczych), zalesianie obszarów bezleśnych, wprowadzanie obcych gatunków oraz nadmierne połowy.

3.12.1 Nowe, dotychczas mniej istotne przyczyny mogą w przyszłości zaostrzyć sytuację. Europejska Agencja Środowiska wymienia w swoim nowym raporcie ⁽⁵⁾ przewidywane zmiany klimatu jako ekstremalne, być może nawet podstawowe zagrożenie prowadzące w przyszłości do nieodwracalnych zmian bioróżnorodności.

3.12.2 Zastosowanie zielonej technologii genetycznej może potencjalnie stanowić nowe zagrożenie dla bioróżnorodności w Europie. Zdaniem badaczy komercyjna uprawa genetycznie zmodyfikowanych roślin może wywierać znaczący wpływ na otaczającą florę, a tym samym na motyle i pszczoły. Takie wnioski wypływają z trzyletnich badań zleconych przez brytyjski rząd, przy których współpracowało ponad 150 naukowców ⁽⁶⁾. Komitet wzywa Komisję do intensywnego wspierania działalności badawczej w tej dziedzinie.

3.13 Potencjalne skutki zanikania bioróżnorodności można wyjaśnić na konkretnym przykładzie. Na przykład wśród owadów zapylających można zaobserwować jednoznaczne zmniejszanie się populacji i to zgodnie z danymi FAO na całym świecie. Systemy rozmnażania się roślin kwiatowych rozwinęły się i jednocześnie dostosowały do rozwoju owadów zapylających, które z kolei wykształciły wydajniejsze mechanizmy zbierania nektaru i pyłku i tym samym przyczyniły się do lepszej produkcji nasion i większego rozpowszechnienia zapylonych roślin. Zapylenie krzyżowe przez owady zwiększa zróżnicowanie genetyczne i prowadzi do powstawania bardziej odpornych nasion i lepszej jakości owoców. 70 do 95 % owadów zapylających należy do rzędu błonkówek (Hymenoptera), do których należy również wykorzystywana przez ludzi pszczoła miodna. Obserwowane zmniejszanie się populacji owadów zapylających może mieć katastrofalne skutki (także dla gospodarki).

3.14 Uwzględniając liczne badania i wypowiedzi, w których zwraca się uwagę na dramatyczne zanikanie bioróżnorodności, Komitet może w niniejszej opinii zrezygnować z dalszej analizy poszczególnych przyczyn lub nawet z wzywania do szerszego uświadamiania tego problemu. Wszyscy decydenci polityczni powinni zdawać sobie sprawę z tego, jak wygląda sytuacja. Istnieje wystarczająco wiele informacji na ten temat.

3.15 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że wszystkie instytucje unijne nieustannie popierają cel utrzymania bioróżnorodności. Jednak mimo wielu oświadczeń i deklaracji politycznych, pomimo podpisania porozumienia w sprawie różnorodności biologicznej, ratyfikowanego przez wszystkie 25 państw członkowskich, pomimo rozsądnych uregulowań w dziedzinie ochrony środowiska na szczeblu unijnym, jak dyrektywa ptasia z 1979 r. ⁽⁷⁾ czy dyrektywa w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory z 1992 r. ⁽⁸⁾ (dyrektywa siedliskowa), w dalszym ciągu obserwuje się zanikanie bioróżnorodności.

⁽³⁾ Por. COM(1998) 42 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ COM(2001) 264 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ *The European Environment – State and outlook 2005*, Europejska Agencja Środowiska, listopad 2005 r.

⁽⁶⁾ *Czasopismo naukowe Nature* z 22 marca 2005 r.

⁽⁷⁾ Dz. U. L 103 z 25.4.1979 r., str. 7. 1.

⁽⁸⁾ Dz. U. L 206 z 22.7.1992 r., str. 7.

3.16 Na szczycie ONZ w Johannesburgu (Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju) strony zobowiązały się do znacznego obniżenia do 2010 r. tempa, w jakim zanika bioróżnorodność. UE posunęła się nawet krok dalej i zobowiązała się do powstrzymania procesu degradacji bioróżnorodności do roku 2010⁽⁹⁾.

3.17 Zachowanie bioróżnorodności jest zatem uznanym, zasadnym, koniecznym, ale i bardzo złożonym zadaniem, przy którym współpracować muszą wszystkie szczeble władzy (od UE aż po gminy) oraz społeczeństwo obywatelskie, dostarczając wzorca dla społeczeństwa jako całości.

Polityczno-społeczny kontekst zanikania bioróżnorodności

3.18 Nurtujące pytanie, które stawia się niestety zbyt rzadko, jakkolwiek które wymaga pilnej odpowiedzi, dotyczy politycznych przyczyn, które w pewnych przypadkach sprawiły, że tak znaczącemu spadkowi bioróżnorodności na przestrzeni dziesięcioleci nie towarzyszyło podjęcie i zastosowanie odpowiednich środków zaradczych.

3.19 Przyczyn jest wiele. Problem polega na tym, że w odniesieniu do zanikania bioróżnorodności mamy do czynienia z bardzo powolnym, postępującym i tym samym na początku trudnym do dostrzeżenia procesem (można go jak najbardziej porównać do procesu zmian klimatu). Nie ma jednego „podjętego środka”, któremu można by przypisać winę za powstanie tego problemu, ani też nie istnieje jeden środek zaradczy, dzięki któremu można by go rozwiązać. Obserwowane zanikanie bioróżnorodności jest sumą milionów działań i decyzji podejmowanych w ostatnich latach i dziesięcioleciach, przy czym wpływ jednego pojedynczego działania wydaje się być nieznaczny lub zupełnie marginalny.

3.20 Z jednej strony coraz trudniej jest ostrzegać przed planowanymi decyzjami, zwracając uwagę na zachowanie bioróżnorodności, czy też sprawić, by zostały odrzucone, tym bardziej że interweniujące organy wskazują na to, że interwencja w środowisko naturalne w danym miejscu zostanie zrekomensowana środkami wyrównawczymi lub zastępczymi podejmowanymi w innym miejscu (co aż nazbyt często się nie udaje).

3.21 Inna przyczyna tkwić może w fakcie, że w stosunkowo krótkim czasie dokonał się proces, który doprowadził do zmniejszenia się liczby ludzi bezpośrednio doświadczających lub dostrzegających, jakie znaczenie ma bioróżnorodność i krajobrazy naturalne oraz ich zmiana. Przeżywamy swego rodzaju oddalenie od natury, które rozpoczyna się od tego, że coraz mniej ludzi zdaje sobie sprawę czy w ogóle dostrzega **wartość użytkową**⁽¹⁰⁾ i **estetyczną**⁽¹¹⁾ naturalnych krajobrazów.

⁽⁹⁾ Patrz punkt 31, konkluzje prezydencji ze szczytu Rady Europejskiej w Göteborgu.

⁽¹⁰⁾ Wartość użytkowa krajobrazu, czyli jego wartość ekonomiczna, wykracza daleko poza jego znaczenie jako „miejsca produkcji” rolnej lub leśnej. Dobrym tego przykładem jest turystyka i lokalna baza rekreacyjna. Podstawę turystyki tworzą obfitujące w różne gatunki krajobrazy powszechnie uważane za „piękne”.

⁽¹¹⁾ Wartość estetyczna krajobrazów naturalnych ma dwa oblicza: Z jednej strony jest to niepowtarzalna wartość przyrody, którą trzeba uznać i chronić i której nie można niszczyć poprzez jednostronną eksploatację technologiczną i gospodarczą. Z drugiej zaś strony krajobraz posiada także wartość jako miejsce, w którym ludzie mogą szukać odnowy fizycznej oraz, przede wszystkim, duchowej, a także odnaleźć swoje właściwe miejsce w środowisku naturalnym.

3.22 Większość ludzi (w tym większość polityków) najprawdopodobniej nie jest w pełni świadoma znaczenia samego zadania „ochrony bioróżnorodności” (włącznie z ogromną etyczną i moralną odpowiedzialnością). „Konsumują” oni wprawdzie krajobrazy, cieszą się ich pięknem, rozkoszują się nimi wizualnie, spędzają tam czas wolny, uprawiają sport, jeżdżą na urlop. Nie mają jednak pojęcia, jak biotyczne elementy krajobrazu oraz poszczególne gatunki zwierząt i roślin oddziałują na siebie i między sobą, tworząc krajobrazy i troszcząc się o ich stabilność, ani jakie fundamentalne znaczenie ma ta krucha stabilność jako zasadnicze rusztowanie naszego sposobu życia i naszego systemu gospodarczego. Dla szerokich warstw społeczeństwa przyroda jest czymś, czego doświadcza się sporadycznie, czasem nawet częściej w telewizji niż na świeżym powietrzu — w filmach, które koncentrują się częściej na opisywaniu piękna Afryki i Wysp Galapagos czy też innych odległych miejsc niż na problemach europejskiego dziedzictwa przyrodniczego.

3.23 Nie jest to zatem przypadek, że organizacje ochrony przyrody ze zdziwieniem stwierdzają, iż ludzie w Europie często są bardziej skłonni angażować się na rzecz ratowania słoni czy ochrony tygrysa syberyjskiego niż chronić rodzimego chomika europejskiego.

3.24 O zanikaniu bioróżnorodności dowiadujemy się z rozmów, raportów czy dokumentów politycznych. Nie stajemy jednak twarzą w twarz z bezpośrednimi negatywnymi skutkami. W rzeczy samej wielu ludzi nie zetknęło się jeszcze nawet z traconymi wartościami przyrody. Jak wiadomo ludzie angażują się jedynie w sprawy im bliskie i dobrze znane, w związku z którymi oczekują pewnych korzyści.

3.25 Doświadczenie pokazuje, że bioróżnorodność jest wprawdzie szeroko zauważana, ale jednocześnie pozostaje coraz częściej poza obszarem troski większości obywateli. Wartość jest odbiciem tego, jak bardzo coś nas osobiście dotyka. Wiele osób odnosi wrażenie, że bioróżnorodność nie wywiera bezpośredniego wpływu na ich życie, a tym samym ochrona bioróżnorodności jest w coraz mniejszym stopniu postrzegana jako sprawa osobistej odpowiedzialności, stając się przez to zadaniem państwa.

3.26 Ochrona bioróżnorodności na całym świecie zależeć będzie od tego, do jakiego stopnia decydenci polityczni będą w stanie odtworzyć poczucie osobistego zaangażowania. Należy pokazać ludziom, że nie wszystko co wykonalne powinno zostać zrealizowane. Trzeba uświadomić sobie na nowo, że dla dobra natury ludzie muszą obyć się bez niektórych rzeczy, rezygnacja ta jednak nas wzbogaca. Osiągnięcie tych celów powinno być częścią kampanii UE dotyczącej zanikania bioróżnorodności.

3.27 A ponieważ sytuacja prawdopodobnie wygląda tak, jak to opisano powyżej, stale jeszcze dochodzi do tego, że wszyscy naturalnie opowiadają się za ochroną bioróżnorodności, ale jednocześnie stawia się pytania:

— czy środowisko rzeczywiście wymaga ochrony właśnie tam, gdzie planowana jest budowa nowej obwodnicy,

- czy obecność gatunków chronionych w Europie na mocy dyrektywy o ochronie siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny może być na przykład powodem do zablokowania budowy parku przemysłowego,
- oraz czy ochrona przyrody rzeczywiście musi (tak dużo) kosztować?

3.28 Co więcej w czasach uważanych za raczej trudne dla gospodarki nie uznaje się ochrony przyrody za podstawę dla życia i gospodarki, staje się ona natomiast kozłem ofiarnym, którego obwinia się za to, że uniemożliwia przeprowadzenie tego czy innego „pozytywnego” dla gospodarki procesu. Można przy tym poczynić na boku uwagę, że argumenty są często sprzeczne: jeżeli z powodu uregulowań w zakresie ochrony przyrody nie można zbudować drogi, która komuś osobiście wydaje się ważna, zostanie to uznane za oburzające. Jednakże jeśli budowa drogi miałaby zniszczyć obszar, gdzie spędza się urlop czy wypoczywa, dla jego ochrony powołuje się na konieczność zachowania krajobrazu naturalnego.

3.29 Przyrodę postrzega się obecnie jako „dobro wolne, występujące powszechnie”, na które można wpływać i kształtować je zgodnie z potrzebami ekonomicznymi coraz bardziej zurbanizowanego społeczeństwa industrialnego, wraz z jego wysokimi wymaganiami co do czasu wolnego. Jednocześnie polityki sugerują błędnie, iż środki wyrównawcze i zastępcze wystarczają do sprostania wymogom ochrony bioróżnorodności.

Oddziaływanie środków wprowadzonych do tej pory przez Radę i Komisję

3.30 Jak widać z obecnego stanu rzeczy, oddziaływanie środków wprowadzonych do tej pory przez Radę i Komisję okazało się całkowicie niewystarczające. Przy tym podejście przyjęte przez dyrektywę ptasiej z roku 1979 i przez dyrektywę siedliskową z roku 1992, zakładające ochronę siedlisk europejskich gatunków zwierząt i roślin, było i nadal pozostaje słuszne i rozsądne. Decydująca trudność wiąże się z brakiem woli politycznej na rzecz wdrażania i egzekwowania, co Komisja sama stwierdza: „**Wdrażanie dyrektywy ptasiej i dyrektywy o siedliskach okazało się trudne. Wykroczenia przeciwko tym dwóm dyrektywom stanowią ponad jedną czwartą przypadków, w których Komisja Europejska była zmuszona podjąć kroki prawne**”⁽¹²⁾ (tłumaczenie nieoficjalne — przyp. tłum.).

3.31 Komitet widzi w tym kontekście dwie różne płaszczyzny odpowiedzialności:

3.31.1 Pierwszą z nich jest płaszczyzna polityczna i dominujący tu brak świadomości. Komitet nie może na przykład zupełnie zrozumieć, dlaczego państwa członkowskie przyjmują w Radzie odpowiednie dyrektywy w sprawie ochrony przyrody, a następnie ich nie wdrażają lub też robią to w sposób całkowicie niewystarczający. Zdaniem Komitetu jest to nie do przyjęcia. Nie egzekwując istniejących środków ochrony przyrody, decydenci polityczni sami walnie przyczyniają się do utraty wiarygodności swojej polityki.

3.31.2 Pozbawiona wiarygodności jest także polityka, w ramach której utrzymuje się, że celem jest zatrzymanie procesu

zanikania bioróżnorodności do roku 2010, mając świadomość kosztów z tym związanych, lecz jednocześnie zmniejszając „starym” państwom członkowskim w ramach perspektywy finansowej zasadnicze wydatki budżetowe w tej dziedzinie⁽¹³⁾ o ponad 30 %. Szefowie państw i rządów państw członkowskich UE ustanowili taki kierunek polityki, że nie jest ona w stanie sprostać ich własnym wymaganiom. Sama ta polityka daje zły przykład.

3.31.3 Państwa członkowskie, tworzące drugą płaszczyznę odpowiedzialności, nie mogą zrzucić winy za niepowodzenie swojej własnej polityki na „użytkowników” środowiska naturalnego. Komitet w kilku opiniach rozważał niepowodzenia we wdrażaniu kluczowych dyrektyw w sprawie zachowania bioróżnorodności. Może jedynie powtórzyć swoje stanowisko: dopóki środki ochrony lub poprawy bioróżnorodności kolidują z interesami ekonomicznymi (skądinąd zrozumiałymi) użytkowników danych terenów, należy przynajmniej zaoferować rekompensatę potencjalnych strat ekonomicznych; jeszcze lepsze byłyby bodźce zachęcające do stosowania środków zwiększających bioróżnorodność. Główną przeszkodą jest brak zapewnienia w wyniku decyzji Rady Europejskiej dnia 16 grudnia 2005 r. odpowiednich środków na program Natura 2000 w nadchodzącym okresie finansowania. Żadne zobowiązanie polityczne do ochrony i wspierania bioróżnorodności, choćby poparte najlepszymi intencjami, nie odniesie żadnego skutku, jeśli nie będą mu towarzyszyły odpowiednie ramowe warunki gospodarcze.

3.32 Skuteczność podejścia UE nie zmienia się więc zasadniczo dopóty, dopóki sprawa finansowania Natury 2000 nie zostanie rozstrzygnięta tak, jak proponował to EKES wraz z Parlamentem Europejskim (własna wystarczająca linia budżetowa dla wypłat wyrównawczych w ramach Natury 2000). Nie pomogą tu nawet kampanie informacyjne skierowane do społeczeństwa, bez względu na to, jak dobre są ich intencje.

3.33 Jednym ze środków utrzymania bioróżnorodności zapowiedzianych w ramach strategii zrównoważonego rozwoju była „poprawa środków ochrony środowiska w rolnictwie w ramach przeglądu śródkresowego wspólnej polityki rolnej, tak aby powstał przejrzysty system płatności bezpośrednich za usługi dotyczące ochrony środowiska”. Komitet wyraża ubolewanie, że również to ważne i słuszne zobowiązanie nie zostało dotrzymane, co przynosi teraz niekorzystne skutki. Winę za to ponosi tu w mniejszym stopniu Komisja niż państwa członkowskie — szczególnie ze względu na ich stanowiska w kwestii finansowania.

Wystarczająca spójność różnych polityk UE?

3.34 Komitet nie jest przekonany, czy różne dziedziny polityki UE są ze sobą na tyle spójne, aby możliwe było powstrzymanie degradacji różnorodności biologicznej. Wręcz przeciwnie: również ze strony obszarów polityki, za które odpowiedzialna jest UE, pojawiają się zagrożenia, których nie wyrównują skromne środki na rzecz ochrony środowiska. Sytuacji nie poprawiają nawet istniejące programy działań⁽¹⁴⁾. Nie wydaje się także, aby opracowywane strategie tematyczne miały zapewnić rozstrzygające zmiany⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Patrz COM(2003) 745/2, jak również, w podobnych słowach, COM (2005) 17.

⁽¹³⁾ Rozwój obszarów wiejskich – patrz dział 2 perspektywy finansowej 2007-2013.

⁽¹⁴⁾ Na przykład na rzecz rolnictwa ekologicznego.

⁽¹⁵⁾ Komitet pracuje obecnie nad oddzielnymi opiniami w sprawie poszczególnych strategii.

3.35 Poza polityką rolną, na temat której Komitet wypowiedział się już w innych opiniach, jako przykład należy wskazać projekt w ramach transeuropejskich sieci transportowych. Dunaj — rzeka o długości 2 880 km przepływająca przez 10 europejskich krajów — zasługuje z pewnością na miano „rzeki europejskiej”. Wzdłuż tej życiodajnej arterii zachowały się liczne zakątki naturalnego piękna, które powinny zostać włączone do sieci Natura 2000. Jednak Unia twierdzi, że na odcinku rzeki długości 1 400 km (około połowa długości rzeki), przeważnie tam gdzie płynie ona jeszcze swobodnie np. w okolicach Straubing-Vilshofen w Niemczech lub w okolicach Hainburga i Wachau w Austrii, na znacznym odcinku na Węgrzech oraz na prawie całej długości rzeki w granicach Bułgarii i Rumunii, występują „wąskie gardła” dla transportu wodnego, które należy wyeliminować. Polityka taka prowadzi w ostateczności do konfrontacji pomiędzy wzrostem gospodarczym a ochroną przyrody, wywołując i warunkując konflikty, które polityka ta powinna rozwiązywać w ramach strategii zrównoważonego rozwoju oraz strategii na rzecz bioróżnorodności i tym samym w ramach spójnej polityki.

3.36 Pogląd Komitetu w sprawie niedostatecznej spójności polityki jest zresztą prawdziwy nie tylko w odniesieniu do sektorów, które tradycyjnie kojarzą się z zagrożeniami dla ochrony środowiska i gatunków, jak np. wspomniane powyżej transport i polityka infrastrukturalna lub zbyt intensywna polityka rolna, leśna i polityka rybołówstwa, lecz również w dziedzinach, w których związek z bioróżnorodnością nie jest oczywisty.

3.36.1 Przykładem mogą być środki zwalczania choroby szalonych krów (BSE). Środki te obejmują ostateczny, zakrojony na szeroką skalę zakaz pozostawiania szczątków zwierzęcych na odkrytych terenach⁽¹⁶⁾. Rolnicy są zobowiązani do poddawania ich procedurom likwidacji, co jest bardzo kosztowne.

3.36.2 Na tych obszarach Europy, gdzie żyją dzikie zwierzęta żywiące się padliną, takie jak sępy, wilki i niedźwiedzie, jest to poważnym zagrożeniem dla tych gatunków. Na przykład w Asturii w latach dziewięćdziesiątych i do roku 2003 co roku około 3 000 martwych zwierząt domowych poddawano likwidacji w specjalnych zakładach. W 2004 r. wskutek konsekwentnego wdrażania dyrektywy UE liczba ta wzrosła do 20 tysięcy.

3.36.3 W Asturii (powierzchnia 10 604 km kw.) „brakuje” więc teraz ok. 17 tys. martwych zwierząt, które stanowiły ważne źródło pożywienia dla sępów, niedźwiedzi, wilków i wielu innych padlinożerców. Stanowi to — licząc 200 kg na zwierzę — 3 400 ton biomasy z zawartością proteiny⁽¹⁷⁾. Czas pokaże, czy wydany w listopadzie 2002 r. dekret królewski,

⁽¹⁶⁾ Dozwolone jest to jedynie pod pewnymi warunkami, które są tak złożone, iż właściwie nie znajdują zastosowania.

⁽¹⁷⁾ Od wielu lat hiszpańska organizacja zajmująca się ochroną przyrody, FAPAS, monitorowała sępy płowe w Valle delle Trubias. Do roku 2003 żyło tam zwykle 10 par, które miały 8 do 9 młodych. Sępy płowe zawsze mają tylko jedno pisklą. W roku 2004 liczba młodych spadła do 4. Zajmujący się ochroną niedźwiedzi donoszą o wysokiej śmiertelności młodych niedźwiedzi. Uznaje się, że tu także przyczyną jest zmniejszona dostępność pożywienia.

regulujący dokarmianie padlinożerców padliną określonych zwierząt lub określonymi zwierzęcymi produktami ubocznymi, zmieni tę sytuację. W innych państwach członkowskich nie wprowadzono odpowiednich rozwiązań krajowych.

Jakie dalsze środki powinny podjąć Komisja i państwa członkowskie?

3.37 W przeglądzie polityki ochrony środowiska w roku 2003⁽¹⁸⁾, Komisja sama uznaje, że konieczne są następujące priorytety:

- środki prowadzące do bardziej zrównoważonej polityki rolnej,
- przestawienie wspólnej polityki rybołówstwa na techniki przyjazne dla środowiska,
- lepsza ochrona gruntów i środowiska morskiego,
- poprawa wdrażania działań w dziedzinie ochrony środowiska,
- dokładniejsze określenie trendów w dziedzinie różnorodności biologicznej,
- wzmocnienie ochrony różnorodności biologicznej na szczeblu międzynarodowym.

3.38 Ponadto Komisja w swojej strategii politycznej na 2007 r. zapowiada przegląd dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej „w celu dostosowania ich do nowej wiedzy naukowej”⁽¹⁹⁾. Komitet z ogromnym zadowoleniem przyjąłby możliwie najszybsze wyjaśnienie przez Komisję, o jakiego rodzaju nową wiedzę tutaj chodzi oraz jak dalece idąca będzie owa rewizja, która zdaniem Komitetu prowadzić powinna wyłącznie do poprawy ochrony środowiska w Europie.

3.39 Komitet jest przekonany o potrzebie wzmocnienia ochrony siedlisk i zapewnienia na ten cel odpowiedniego finansowania. Dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia nie przyniosły jak dotąd oczekiwanego sukcesu w postaci zapewnienia w całej Europie ochrony gatunków i siedlisk. Do tego dochodzi kluczowy zdaniem Komitetu problem polegający na tym, że w państwach członkowskich, poczynając od szczebla krajowego, a kończąc na lokalnym, często postępuje się zgodnie z zasadą, że to, co nie ma statusu obiektu chronionego w UE, a podlega być może jedynie ochronie na szczeblu krajowym, jest obiektem gorszej kategorii. Tak więc „jeśli UE nie dostarczy środków, my również nic nie będziemy robić”. Jeszcze gorzej wygląda sprawa ochrony bioróżnorodności poza specjalnie chronionymi obszarami, gdyż w tym przypadku nie dostrzegają się praktycznie żadnych działań władz publicznych. Ochrona bioróżnorodności jest zadaniem, którego nie można ograniczyć do kilku chronionych obszarów

3.40 Z takiego podejścia i rozumienia bardzo jasno wynika, że względy ekologiczne ogółem i konieczność ochrony bioróżnorodności w szczególności nie znajdują jak dotąd zrozumienia nie tylko u większej części społeczeństwa, ale także u większości decydentów politycznych. W szczególności organy publiczne powinny dawać przykład, pokazując społeczeństwu, że poważnie podchodzą do zagadnienia bioróżnorodności oraz że są gotowe poczynić odpowiednie kroki na swoim terenie, nawet jeśli na krótszą metę dostępne są inne, skuteczniejsze z punktu widzenia gospodarki możliwości.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 745/2.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 122.

3.41 Dlatego też ogłoszoną przez ONZ Dekadę Edukacji na temat Zrównoważonego Rozwoju (2005 — 2015) powinno się wykorzystać do rozpoczęcia zakrojonej na szeroką skalę kampanii mającej na celu powstrzymanie i odwrócenie procesu erozji związanej z bioróżnorodnością wiedzy i doświadczenia. Potrzebna jest rozbudowana, pozytywna kampania, aby uzmysłowić fakt, iż przyroda nie jest luksusem, na jaki społeczeństwa mogą sobie pozwolić w okresach dobrobytu gospodarczego, ale bez którego można się obejść, gdy panuje gorsza koniunktura. Należy ponownie uświadomić społeczeństwu, że bioróżnorodność jest wartością zarówno gospodarczą, jak i kulturalno-duchową. Ochrona przyrody musi być pokazywana jako coś pozytywnego (a czy jest coś bardziej pozytywnego niż ochrona fundamentów życia), powinna stanowić przyjemność i dostarczać rozrywki, a nie być postrzegana jako obciążenie. Trzeba przy tym także dać do zrozumienia, że koszty spowodowane dalszą erozją naturalnych podstaw życia są dużo wyższe niż koszty jej ochrony oraz że traci się cenne wartości, których nie można wyrazić w kategoriach czysto pieniężnych.

3.42 Dla Komitetu jest rzeczą oczywistą, że UE w ramach swojej polityki ochrony środowiska może dbać tylko o osiągnięcie celów, których realizacja jest możliwa jedynie na drodze działań międzynarodowych. Tymczasem potrzebna jest także odpowiednia polityka ochrony bioróżnorodności również na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym, a nawet na poziomie jednostki. Dlatego też państwa członkowskie są zobowiązane do działania w co najmniej takim samym stopniu jak UE.

3.43 Komitet przyjąłby z zadowoleniem, gdyby Komisja, w ramach odpowiedniej kampanii i we współpracy z organizacjami ekologicznymi i zainteresowanymi stowarzyszeniami użytkowników ziemi, wspierała i upubliczniała w kampaniach informacyjnych modelowe projekty ochrony przyrody, wzmacniające poczucie tożsamości europejskiej. W działaniach tych przydatna mogłaby się okazać na przykład inicjatywa organizacji pozarządowych pod nazwą „Zielone płuca Europy”, ciesząca się także poparciem organów publicznych⁽²⁰⁾, której celem jest ochrona siedlisk, jakie powstały wokół częściowo wręcz nieludzkich granic między państwami. „Zielone płuca Europy” rozciągające się od Skandynawii do Bałkanów są (nadal) najdłuższym obszarem biotopu Europy.

3.44 Jeżeli chodzi o wzmacnianie ochrony bioróżnorodności na szczeblu międzynarodowym, to Komitet jest zdania, że bioróżnorodność musi stać się, jako tak zwany „non-trade-concern”, integralną częścią systemu handlu (np. w ramach WTO).

Konsekwencje dla strategii lizbońskiej i strategii zrównoważonego rozwoju

3.45 Komitet ogranicza się tu do skomentowania strategii lizbońskiej. Jakikolwiek wypowiedzi na temat strategii zrównoważonego rozwoju byłyby powierzchowne, gdyż z jednej strony stwierdzenia zawarte w komunikacie Komisji⁽²¹⁾ w tej sprawie są tak niejasne i niezobowiązujące, że niewiele można od nich oczekiwać w kategoriach zdecydowanej ochrony bioróżnorodności, zaś z drugiej strony Komitet zajmie się tym dokumentem w odrębnej opinii.

3.46 Jeżeli na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w 2005 r. słusznie stwierdzono, że strategia lizbońska jest częścią strategii zrównoważonego rozwoju, wówczas strategia lizbońska powinna być tak ukształtowana, aby nie tylko uwzględniała wymogi ekologiczne, ale także starała się prowadzić do prawidłowego przebiegu procesów gospodarczych, promując jednocześnie w świadomy sposób m.in. ochronę bioróżnorodności. W dokumentach traktujących o strategii lizbońskiej nie zostało to jednak nawet wspomniane.

3.47 Komisja powinna jak najszybciej przedstawić ogólną ocenę czysto gospodarczego znaczenia ochrony bioróżnorodności w Europie. Powinno się także opisać i przedstawić opinii publicznej znacznie więcej pozytywnych przykładów pokazujących, że ochrona bioróżnorodności i rozwój gospodarczy wzajemnie się wspomagają. Ponadto, powinno się wreszcie rozpocząć niezbędną społecznie dyskusję o praktycznych sposobach internalizacji kosztów zewnętrznych.

Wkład społeczeństwa obywatelskiego

3.48 Wkład społeczeństwa obywatelskiego w ochronę bioróżnorodności jest ważny i co więcej można w tym obszarze jeszcze wiele dobrego zdziałać. Jednakże wkład ten nie jest w stanie wyrównać lub skompensować zaniedbań czy błędów organów publicznych. Od społeczeństwa obywatelskiego można wymagać większego wkładu, lecz nie należy odwracać uwagi od niedociągnięć ze strony państwa.

3.49 Komitet z wielkim zadowoleniem przyjąłby nową kampanię, o jakiej prezydentka wspomina w swoim piśmie 13 września 2005 r. skierowanym do EKES-u. Powinna ona zmierzać do zwiększenia motywacji oraz zrozumienia konieczności zachowania natury i bioróżnorodności. Odpowiednia edukacja powinna zaczynać się bardzo wcześnie, już na etapie przedszkola i szkoły, w celu uświadomienia ludziom, że każdy z nas musi wnieść swój wkład w poprawę podstawowych warunków ludzkiej egzystencji. Ochrona bioróżnorodności zaczyna się w naszym bezpośrednim otoczeniu, od wyborów dokonywanych podczas zakupów, wyborów dotyczących wyglądu naszego ogrodu itd.

3.50 Poszczególnym osobom łatwiej się jest zaangażować, jeśli wiedzą, czemu to służy oraz mają poczucie, że ich wkład jest pożądanym i cenionym oraz jeżeli polityka może być dla nich wzorem. Kampania tego typu mogłaby posłużyć nie tylko do przekazywania podstawowej wiedzy, lecz również do zdobycia poparcia „ambasadorów” zachowania bioróżnorodności, na przykład muzyków rockowych, osób z kręgów literackich, aktorów, polityków, dziennikarzy itp.

3.51 Organizacje pozarządowe, a także wiele osób niezrzeszonych w stowarzyszeniach czy też grupach, wykonuje godną uznania pracę w dziedzinie ochrony przyrody i gatunków. Rolnicy angażują się w ramach programów agrosrodowiskowych i dobrowolnych inicjatyw. Wiele innych grup społecznych z zacięciem pracuje na rzecz ochrony bioróżnorodności, częściowo przejmując zadania jednoznacznie przyporządkowane państwu. Wielu sukcesów w ramach ochrony bioróżnorodności nie udało się osiągnąć bez tego zaangażowania. Właśnie także dzięki pracy prywatnych obrońców przyrody, a także wielu jej prywatnych użytkowników, sytuacja w chwili obecnej nie jest gorsza niż mogłaby być. Decydenci polityczni powinni wspierać to zaangażowanie i to nie tylko finansowo.

⁽²⁰⁾ Np. niemieckiego Federalnego Urzędu Ochrony Przyrody.

⁽²¹⁾ „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju. Platforma działania”, COM(2005) 658 końcowy z 13.12.2005 r.

3.52 Nie może przy tym chodzić wyłącznie o praktyczną pracę na rzecz ochrony przyrody. O ile politycy chcą rzeczywiście powstrzymać zanikanie bioróżnorodności, muszą oni także interesować się zapewnieniem społecznego zapotrzebowania na taką politykę. Można także mówić o presji politycznej. Europejska opinia publiczna niewątpliwie zasadniczo zgadza się co do potrzeby działania. Dziewięciu na dziesięciu obywateli Unii Europejskiej uważa, że decydenci polityczni powinni poświęcać taką samą uwagę sprawom środowiska naturalnego, co problemom gospodarczym i społecznym (*Attitudes of Europeans towards the environment*, EC Eurobarometer, 2004 r.).

3.53 Istnieje pilna potrzeba uświadamiania społeczeństwa w celu pozyskania jego zrozumienia dla podejmowanych działań (w tym także wydatków). Społeczeństwo obywatelskie może i musi mieć w tym swój udział, potrzebuje jednak przy tym

wsparcia ze strony władz publicznych. Muszą one zadbać między innymi o to, by ochrona przyrody nie była już zniesławiana jako „wróg postępu”, ale aby na stawiane pytania znalezione zostały właściwe odpowiedzi, prowadząc ostatecznie do większej, a nie mniejszej bioróżnorodności.

3.54 W związku z tym Komitet przyjmuje z zadowoleniem uruchomioną przez szereg organizacji pozarządowych inicjatywę Countdown 2010, czyli „odliczanie do roku 2010”⁽²²⁾, której celem jest zachęcenie wszystkich europejskich rządów do podjęcia kroków niezbędnych do powstrzymania do roku 2010 zanikania bioróżnorodności, a tym samym do zapewnienia, by za zadeklarowanymi celami politycznymi szły niezbędne działania. Kampania ta pokazuje, że społeczeństwo obywatelskie i rządy mają wspólnie do zrealizowania długą listę zadań.

Bruksela, 18 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Patrz: <http://www.countdown2010.net/>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Konieczność priorytetowego traktowania Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”

(2006/C 195/25)

Dnia 14 lipca 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił sporządzić opinię w sprawie: „Konieczność priorytetowego traktowania Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 maja 2006 r. (Sprawozdawcą był Adrien BEDOSSA).

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 18 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 za, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

Streszczenie

Niniejsza opinia z inicjatywy własnej została przygotowana przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie doświadczeń jego komitetu monitorującego AKP-UE, który od wielu lat obserwuje wdrażanie porozumienia z Kotonu i aktywnie uczestniczy w opracowywaniu i wdrażaniu porozumień o partnerstwie gospodarczym wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów AKP.

Komunikat ⁽¹⁾ Komisji Europejskiej skłania Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny do sporządzenia bilansu zaangażowania podmiotów niepaństwowych we wdrażanie porozumienia z Kotonu oraz polityki pomocy na rzecz rozwoju prowadzonej przez UE. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zalem stwierdza, że polityki te zbyt często były przedmiotem niedotrzymanych obietnic, tak po stronie europejskiej jak i afrykańskiej. W przeszłości zauważalna była rozbieżność między deklarowanymi intencjami a praktyką w terenie, a przecież działania w ramach pomocy są bezużyteczne, jeśli nie są przygotowane lokalnie.

Porozumienie z Kotonu jest przede wszystkim umową między państwową, która nie pozostawia wystarczająco dużo miejsca działaniom społeczeństwa obywatelskiego w terenie. Poza tym nawet pomoc i mechanizmy przewidziane w tych ramach rzadko przynosiły oczekiwane rezultaty.

W związku z tym, a także biorąc pod uwagę opóźnienia w nabywaniu zdolności do samodzielnej i skutecznej działalności ze strony stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego, nie należy się dziwić, że bliska perspektywa porozumień o partnerstwie gospodarczym skłania do pytań i wzbudza wiele obaw i wątpliwości.

Pamiętając o tym, że modele organizacyjne społeczeństwa afrykańskiego posiadają głęboko zakorzenione szczególne cechy społeczno-polityczne, zaś ich uwzględnienie powinno służyć osiągnięciu celów określonych przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, EKES uważa, że aby ta nowa i ambitna europejska strategia na rzecz Afryki mogła się powieść, jego własnym zadaniem jest wspomaganie społeczeństwa obywatelskiego, będącego istotnym podmiotem polityki rozwoju. Komitet wskazuje na istnienie dwóch podstawowych dziedzin, w których organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać decydującą rolę.

⁽¹⁾ Strategia UE na rzecz Afryki: Europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki COM(2005) 489 końcowy

— Zarządzanie sprawami publicznymi zgodne z rozwojem tego kontynentu, które powinno odpowiadać głównie takim kryteriom jak:

— poszanowanie praw człowieka,

— prawo do swobodnej i zdecentralizowanej informacji,

— jawność zarządzania organizacjami i administracją danych krajów,

— walka z korupcją, będącą podstawową przeszkodą dla jakiegokolwiek poprawnego zarządzania sprawami publicznymi,

— powszechne prawo dostępu do wody, służby zdrowia, edukacji

— zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego.

Aby to osiągnąć, EKES zaleca szczególnie szerszy i łatwiejszy dostęp organizacji afrykańskiego społeczeństwa obywatelskiego do finansowania wspólnotowego, a także jego systematyczny udział w określaniu i wdrażaniu polityki i strategii w zakresie współpracy.

— Walka z AIDS

Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest w tej walce podstawowa, gdyż mają one ułatwiony dostęp do chorych w terenie (zapobieganie, diagnoza, opieka itp.). Konieczne jest całościowe podejście do wszystkich trzech pandemii i stowarzyszenia pacjentów są w tej walce istotnym ogniwem.

Unia Europejska powinna umożliwić rozwiązanie problemu zasobów ludzkich przez zwiększenie zdolności technicznych i szkolenia skierowane do wszystkich podmiotów. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa przywódców politycznych, gospodarczych i społecznych, by się zjednoczyli w dążeniu do tego celu.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny twierdzi, że sprawą najpilniejszą jest udostępnienie lekarstw (działających kompleksowo), których koszty leżą w gestii instancji międzynarodowych, oraz że Unia Europejska powinna wpłynąć na rozwój i przyspieszenie badań prowadzących do otrzymania uniwersalnej szczepionki.

1. Wprowadzenie

1.1 Dnia 12 października 2005 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat skierowany do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i zatytułowany „Strategia Unii Europejskiej na rzecz Afryki: europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki”.

1.2 EKES popiera ogólny zarys i troskę o spójność tego ambitnego europejsko-afrykańskiego projektu który był bardzo różnie przyjmowany przez afrykańskie organizacje pozarządowe. Wyzbywszy się złudzeń, zastanawiały się one dla czego nowy plan miały się okazać skuteczny, skoro inne zakończyły się porażką.

1.3 Dokument będący owocem długofalowej pracy podjętej przez komisarza Louisa MICHELA od momentu jego pojawienia się w europejskim organie wykonawczym, tj. od listopada 2004 r., proponuje 25 państwom członkowskim Unii Europejskiej wspólną politykę współpracy z Afryką, wskazując na różnorodność kontekstów politycznych oraz poziomów rozwoju, co jest związane ze stosunkami sięgającymi daleko w przeszłość i co wymaga nowego podejścia.

1.4 Strategia jest ambitna, gdyż zawiera wykaz — niewątpliwie bardzo długi, lecz niekompletny — dziedzin priorytetowych, które mogą mieć wpływ na rozwój kontynentu.

1.5 Ma ona zatem bardzo stymulujący charakter; poza tym czyni ona z aspektu politycznego centralny element rozwoju. Dzięki niej Unia Europejska może pozostać najbardziej wpływowym partnerem Afryki.

1.6 Proponowana metoda zmierza również do zapewnienia lepszej koordynacji na szczeblu europejskim i uwspólnotwienia działań, co zmierza w kierunku umocnienia Unii Europejskiej w momencie, gdy pojawiają się liczne głosy wyrażające ubolewanie z powodu braku pogłębiania współpracy.

2. Uwagi ogólne

2.1 Wszędzie dają się słyszeć liczne głosy przestrzegające przed katastrofą, która może nastąpić w Afryce, jeżeli Europa lub reszta świata nie podejmie szybko odpowiednich działań.

2.2 Jeżeli Afryka nie zacznie rozwijać się samodzielnie, konsekwencje w postaci migracji, chorób lub też problemów związanych ze środowiskiem naturalnym będą coraz poważniejsze, bez względu na naszą wolę.

2.3 Wniosek jest zatem jeden: należy ponownie przemyśleć zasady pomocy udzielanej przez kraje uprzemysłowione Afryce. Nie jest to pierwsze bicie na alarm, a niektórzy decydenci polityczni lub gospodarczy otwarcie mówią o „hipokryzji” krajów uprzemysłowionych.

2.4 Przewidywać można, że ciągła fala migracji spowoduje nacisk, który będzie wzrastał w ciągu najbliższych lat i że liczba mieszkańców Afryki będzie szybko rosła, a perspektywy

rozwoju gospodarczego rysują się w ciemnych barwach. Ludność ma prawo dążyć do pewnego stopnia dobrobytu dopóki problemy wody, zdrowia, edukacji i bezpieczeństwa w zakresie żywności nie zostaną rozwiązane w długoterminowej perspektywie. Przewodniczący Komisji również podziela ten niepokój twierdząc, że należy zmierzyć się ze strukturalnymi przyczynami niedostatecznego rozwoju Afryki. Zapowiedź nowej strategii, przewidywana od wielu miesięcy, zbiegła się z kryzysem na obszarze Ceuty i Melilli

2.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny doskonale rozumie cele wspomnianego komunikatu, którymi są:

— poprawa spójności polityki rozwoju w Afryce;

— potwierdzona wola realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR) w Afryce do 2015 r. dzięki wzmożeniu wysiłków i wskazaniu głównych celów; Europa musi się porozumieć z Afryką celem osiągnięcia rezultatów, a działania powinny polegać na znalezieniu rozwiązań zasadniczych problemów, jakimi są choroby, dostęp do wody, edukacja czy zatrudnienie; Komisja Europejska ma nadzieję, że jej nowa strategia może szybko przynieść pozytywne wyniki, gdyż — co godne podkreślenia — została opracowana we współpracy z Afrykanami

2.6 Komitet zastanawia się jednak, czy projekt nie jest zbyt ambitny, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę następujące kwestie:

— ogromna liczba niespełnionych obietnic; istnieje trwały rozdźwięk między deklarowanymi intencjami, a praktyką w terenie, gdyż działania w ramach pomocy są bezużyteczne, jeśli nie są przygotowane w porozumieniu z organizacjami działającymi lokalnie; pomoc bezpośrednia dla społeczeństwa obywatelskiego przewidziana w porozumieniu z Kotonu jest obietnicą, która przez zbyt długi okres nie była dotrzymywana, gdyż porozumienie to jest umową między państwami, która od początku nie uwzględnia odpowiednio obecności i działań społeczeństwa obywatelskiego;

— AIDS, które stanowi podstawowy problem na kontynencie afrykańskim; trzeba było piętnastu lat, aby zdać sobie sprawę z naszej zdolności do rzeczywistej pomocy dla Afryki;

— wszystkie trudności spowodowane brakiem odpowiedniego zarządzania w krajach afrykańskich, w tym problem ogromnych długów, często zaciągniętych przez rządy nie posiadające umocowania demokratycznego.

2.7 Aby pozostać w zgodzie z wyjściowymi deklaracjami, należy spełnić trzy warunki wstępne:

— wezwanie do zapewnienia większego bezpieczeństwa obywateli, w szerokim znaczeniu tego słowa,

— dostateczny wzrost gospodarczy, szczególnie dzięki porozumieniu z Kotonu i porozumieniom o partnerstwie gospodarczym,

— szeroko rozumiane lepsze zarządzanie.

2.8 Należy zauważyć znaczny wzrost środków wyasygnowanych na ten cel przez Unię Europejską i G8. W ciągu 10 lat fundusze te zostaną podwojone, a połowa tego wzrostu zostanie przeznaczona dla Afryki. Wiele niedotrzymanych w przeszłości obietnic, być może z obu stron, skłania jednak do ostrożności. Choć więc liczba obietnic wzrosła, to jednocześnie stwierdzić należy spadek rzeczywistej kwoty pomocy udzielanej przez niektóre kraje uprzemysłowione w ostatnich latach!

2.9 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się z przesłaniem komunikatu szczególnie w zakresie definiowania polityki praw człowieka. Od 2001 r. w niektórych krajach osiągnięto znaczny postęp w określaniu kryteriów praw człowieka i w rozwoju procesów demokratycznych, niemniej jednak raz jeszcze należy położyć nacisk na lepsze przestrzeganie praw człowieka i zasad demokracji. Aby zapewnić rozwój wymiaru sprawiedliwości i państwa prawa, wspierać należy umacnianie i organizację społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności partnerów społecznych, których dialog powinien odpowiadać zasadom MOP.

2.10 Niemniej jednak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdza, że należy określić priorytety, co wymaga zgłębienia następujących istotnych kwestii:

- koordynacja polityk wspólnotowych, w tym określenie koordynacji polityk poszczególnych państw członkowskich;
- dalsza refleksja nad nowymi formami finansowania rozwoju oraz konkretne ich wdrażanie, zwłaszcza poprzez udzielenie wsparcia grupie roboczej opracowującej nowe formy finansowania jako uzupełnienie pomocy publicznej (grupa została powołana na konferencji w Paryżu w lutym 2006 r.);
- rozważenie i wprowadzenie niezbędnej integracji regionalnej, a także polityk międzyregionalnych, a w szczególności stworzenie infrastruktur międzyregionalnych po przeprowadzeniu przetargów zapewniających spełnienie szczególnych warunków społecznych i ekologicznych; byłoby to pomocne przy tworzeniu instytucji regionalnych;
- podkreślenie problemu emigracji, przede wszystkim poprzez stworzenie możliwości stabilizacji populacji w Afryce; Unia Europejska musi mieć tu pełną świadomość sytuacji, gdyż emigracja z obszarów położonych na południe od Sahary pochodzi głównie ze wsi, skąd konieczność uczynienia przez Unię Europejską wszystkiego — w pełnym porozumieniu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego — aby przyczynić się do określenia i wdrażania polityki na rzecz wsi, pozwalającej tym regionom na osiągnięcie stanu zbliżonego do samowystarczalności w zakresie żywienia;
- wreszcie poprawa roli zarządzania wymaga, aby udział społeczeństwa obywatelskiego był skuteczny, gdyż porozumienie z Kotonu — trzeba to jasno stwierdzić — przyniosło w tym względzie rozczarowanie, a forum europejsko-afrykańskie nie przynosi przełomowych rezultatów; poszanowanie zasad dobrego zarządzania sprawami

publicznymi w państwach będących partnerami powinno zatem odpowiadać kryteriom takim jak:

- poszanowanie praw człowieka,
- równouprawnienie kobiet i mężczyzn,
- prawo do swobodnej i zdecentralizowanej informacji,
- jawność zarządzania organizacjami rządowymi i administracją,
- walka z korupcją, będącą podstawową przeszkodą dla jakiegokolwiek poprawnego zarządzania sprawami publicznymi,
- powszechne prawo dostępu do wody, służby zdrowia, edukacji,
- stopniowe ograniczanie gospodarki nieformalnej, która może stanowić w pewnych krajach 80 % całej działalności.

2.11 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przypomina również o bezwzględnej priorytecie, jakim jest rozwój obszarów wiejskich, często błędnie oceniany, a wymagający uwagi. W Afryce znaczenie rolnictwa jest bowiem oczywiste, z powodów powszechnie znanych: zapewnienie samowystarczalności żywnościowej, pozycja rolnictwa jako głównej dziedziny rozwoju, stabilizacja ludności. Znaczna część aktywnego społeczeństwa obywatelskiego to rolnicy i hodowcy. Istotne jest zatem uwzględnianie ich opinii przy opracowywaniu polityki wiejskiej i włączanie ich do jej wdrażania, tak aby zwiększyć szanse jej powodzenia.

2.12 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przypomina o poważnym problemie związanym z infrastrukturą, a polegającym na jej braku lub też na braku wyobraźni w tej dziedzinie. Chodzi tu zarówno o komunikację krajową i międzyregionalną, jak i o dostęp do wody, co ma oczywiste znaczenie w wymiarze geopolitycznym.

2.13 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa również do zaprzestania udzielania wszelkiego bezpośredniego wsparcia budżetowego.

2.14 Rozwiązanie wymienionych kwestii nie będzie możliwe bez większego udziału społeczeństwa obywatelskiego w ramach lepszego zarządzania ogólnego, które dotyczy wszystkich organów publicznych, gospodarczych i społecznych.

3. Uwagi szczegółowe

W tym ogólnym kontekście Afryka stała się w 2005 r. tematem szeroko dyskutowanym na szczeblu globalnym. Na szczycie G8 w Szkocji w lipcu zeszłego roku, podczas uroczystości 60. rocznicy powstania ONZ w Nowym Jorku i ostatniego corocznego posiedzenia instytucji z Bretton Woods każdy — od Tony'ego Blaira po Horsta Kohlera, a nawet Paula Wolfowitza, nowego prezesa Banku Światowego — mówił, na swój sposób, o konieczności ratowania Afryki przed katastrofą.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny chce w tym miejscu wskazać pilne kwestie, na temat których wypowiedział się już przy różnych okazjach:

- bez wątpienia Afryka musi zostać potraktowana priorytetowo, niemniej jednak należy uwzględnić szeroki dostęp społeczeństwa obywatelskiego — z całą jego różnorodnością i specyficznymi realiami — do nowego zarządzania;
- walka z AIDS musi zostać uznana za kwestię niezwykle pilną, gdyż obecnie na naszych oczach, przy względnej obojętności, dochodzi do kolejnej tragedii.

3.1 Priorytet dla Afryki

3.1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera wolę Komisji Europejskiej, aby uczynić z obszarów położonych na południe od Sahary priorytetową strefę pomocy Unii Europejskiej na rzecz rozwoju. Jednakże, aby zagwarantować skuteczność takiego podejścia, należy uzupełnić je lepszym zarządzaniem w Afryce, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym: dotyczy to afrykańskich organizacji między państwowych jak i państw oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na niezależność, którą należy wzmocnić, a także bliskie kontakty z ludnością i zdolność do szybkiej reakcji, organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą sprzyjać faktycznemu przyswajaniu polityk rozwoju przez bezpośrednio zainteresowane populacje. Powody nienadążania Afryki są zapewne różnorodne, ale na pewno należą do nich brak samodzielności społeczeństwa obywatelskiego i jego niewystarczająca siła, co znacznie wpływa na sytuację. Koncepcja delegowania wyraźnie określona w porozumieniu z Kotonu i opracowana, by rozwiązać ten problem, nie spełnia swojej roli, gdyż bezpośrednia pomoc dla stowarzyszeń, przewidziana w tym porozumieniu, choć jest ona warunkowa, to trudno ją zorganizować.

3.1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje zatem:

- szerszy i łatwiejszy dostęp afrykańskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego do finansowania wspólnotowego. Należy zapewnić możliwość bezpośredniego dostępu do finansowania na szczeblu krajowym. Ponadto należy opracować przekrojowy program finansowania podmiotów niepaństwowych jako uzupełnienie programów na szczeblu krajowym;
- zdecydowany i regularny udział społeczeństwa obywatelskiego w określaniu i wdrażaniu polityk i strategii współpracy, aby sprzyjać przyswajaniu przez nie procesu rozwoju i przyczynić się tym samym do dobrego zarządzania sprawami publicznymi; odnotowane gdzieś postępy są wynikiem powolnego, acz zdecydowanego dochodzenia do głosu mieszkańców, którzy wyrażają swoje opinie za pomocą wszystkich kanałów: partnerów społecznych, faktycznie działających i respektowanych stowarzyszeń, a zwłaszcza tych, które zajmują się promowaniem równouprawnienia, lokalnej gospodarki, edukacji lub informacji

3.1.3 Unia Europejska uważa, w ramach prowadzonych dwóch procesów oceny, że prawa człowieka są nienaruszalne. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa, aby wsparcie Unii Europejskiej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego nabrało rzeczywistego wymiaru, a w świetle problematyki praw człowieka:

- zawierało pragmatyczne podejście w swojej definicji,
- uwzględniało cel znalezienia wartościowych partnerów, którzy są w stanie podjąć dialog z rządami, szczególnie poprzez tworzenie niezależnych sieci organizacji pozarządowych,
- było dostępne, w zakresie finansowym, poprzez procedurę zaproszenia do składania projektów i realizację mikroprojektów na szczeblu lokalnym,

3.1.4 Podobne trudności należy przewidzieć przy realizacji porozumień o partnerstwie gospodarczym. Aby wprowadzić prawdziwy program jednolitego rynku i zrealizować prawdziwy program reform, należy pamiętać, że:

- kształcenie ludzkich i technicznych możliwości społeczeństwa obywatelskiego i mieszkańców Afryki ma jeszcze bardzo niepewne podstawy, szczególnie w przypadku kobiet;
- skoro ukierunkowanie pomocy Unii Europejskiej jest konieczne do wzmocnienia czynników produkcji, należy zwiększyć warunkowość pomocy i przewidzieć w programie porozumień o partnerstwie gospodarczym wymóg posiadania spójnych ponadnarodowych sieci.

3.1.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął do wiadomości otwarcie negocjacji w celu zawarcia porozumień o partnerstwie gospodarczym z różnymi blokami regionalnymi i wyraża nadzieję, że proces ten doprowadzi do rozkwitu handlu sprzyjającego zrównoważonemu rozwojowi i do wykorzenia ubóstwa. Jednakże Komitet wzywa do uwzględnienia następujących kwestii, bez których wspomniane partnerstwa nie będą faktycznie korzystne dla mieszkańców Afryki:

- konieczność rozpowszechniania wyczerpujących informacji pozwalających na systematyczne angażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w negocjacje i w opracowywanie analiz wpływu zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym,
- włączenie sektora prywatnego do negocjacji i wspieranie rozwoju jego możliwości,
- uwzględnienie konsekwencji społecznych i problematyki płci w analizach wpływu,
- elastyczność umów handlowych, polegająca na okresach przejściowych w ich stosowaniu celem ochrony przedsiębiorstw państw-sygnatariuszy, specjalnej ochronie powstającego przemysłu i środkach ochrony pozwalających stawić czoła konkurencji nowych krajów rozwiniętych,

— potrzeba rekonstrukcji zasobów własnych po absorpcji czasowych rekompensat finansowych, ale być może także możliwość korzystania z elastyczniejszych środków celem zachowania minimum niezależności co do opłat w dziedzinie handlu; w istocie państwa dotknięte utratą środków publicznych z powodu zmniejszenia celi w okresie przejściowym znajdują się często w bardzo niestabilnej sytuacji finansowej i mają trudności z finansowaniem ze środków publicznych edukacji i zdrowia na minimalnym poziomie;

3.1.6 W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pomoc Unii Europejskiej na rzecz rozwoju Afryki powinna uwzględniać zasady spójności społecznej i godnej pracy dla wszystkich, tak aby rozwój gospodarczy mógł objąć jak największą liczbę mieszkańców i nie prowadził do nadużyć. Łatwiej będzie można zagwarantować stosowanie tych zasad, jeżeli będzie istniał prawdziwy dialog społeczny, a w jeszcze szerszym kontekście — dialog między podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

3.1.7 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje zatem: nawiązanie współpracy z afrykańskimi radami gospodarczymi, społecznymi i kulturalnymi w zakresie wymiany doświadczeń i wiedzy, zgodnie z propozycją zawartą w komunikacie (2) Komisji Europejskiej, zwłaszcza w celu stworzenia skutecznych partnerstw w ramach inwestycji i pomocy skierowanych do określonych branż lub regionów, przekazanie swoich doświadczeń i wiedzy na szczeblu krajowym, jeżeli okazałoby się to konieczne, udzielenie wsparcia przy tworzeniu rad społeczno-gospodarczych dostosowanych do kultury afrykańskiej we wszystkich tych krajach, gdzie ich dotąd nie było i ewentualnie przy reformowaniu tych istniejących rad, które przestały być widoczne lub wiarygodne,

— Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zauważa pozytywne znaki: korzystny wzrost wpływów Organizacji Jedności Afrykańskiej, Europejski konsensus w sprawie rozwoju pomiędzy Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, utworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w niektórych regionach (rolnicy, MŚP, partnerzy społeczni) itp.

Być może jest to znak, iż Unia Europejska uświadomiła sobie, że społeczeństwo obywatelskie jest niedostatecznie angażowane i że należy je odpowiednio uwzględnić w ramach nowej strategii.

3.2 Walka z pandemią

3.2.1 Jeżeli chodzi o AIDS, Komitet wzywa wszystkich przywódców politycznych, gospodarczych i społecznych do wspólnego działania. Z zadowoleniem odnotowuje wysiłki Międzynarodowej Organizacji Pracodawców (IOE — *International Organisation of Employers*) i Międzynarodowej Konfederacji Wolnych Związków Zawodowych (ICFTU — *International Confederation of Free Trade Unions*), które zwróciły się do Komitetu z wnioskiem o współpracę w ramach różnych planów walki z pandemią, rozpoczętej w ośmiu krajach Afryki Południowej w 2003 r.

3.2.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny musi pełnić rolę orędownika tej walki we wszystkich instancjach, podczas seminariów regionalnych i lokalnych oraz na forum zgromadzeń plenarnych. Dzięki systemom edukacji oraz mobilizacji rodzin przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego pojawił się promyk nadziei, gdyż po raz pierwszy zanotowano

spadek stopy zarażenia AIDS w Senegalu, Ugandzie i Zimbabwie, a średnia długość życia ponownie wzrasta. Trzeba jednak kontynuować działania; Komisja zapowiada opracowanie poradników w zakresie planowania walki z AIDS, powierzone partnerom krajowym.

3.2.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdza, że walka ta wymaga znacznych środków finansowych na potrzeby prowadzenia polityki stałej prewencji i leczenia, możliwej dzięki skutecznym i uproszczonym środkom leczniczym, których koszty muszą zostać ściśle określone w porozumieniu ADPIC (w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej) w ramach Światowej Organizacji Handlu. Środki te są także potrzebne na wsparcie badań naukowych celem opracowania wiarygodnej i uniwersalnej szczepionki.

3.2.4 Potrzeby krajów rozwijających się w zakresie walki z wielkimi pandemią, zwłaszcza z HIV/AIDS w krajach na południe od Sahary, są ogromne, tym bardziej, że konsekwencje w wymiarze ludzkim, społecznym i gospodarczym już teraz są katastrofalne. Jest to sprawa niezwykle pilna, gdyż w krajach, w których stopa zarażenia AIDS jest bardzo wysoka (45-49%) pojawia się zagrożenie klęską głodu. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca zatem interwencję Unii Europejskiej na dwóch płaszczyznach:

— na płaszczyźnie międzynarodowej:

podczas rundy negocjacji z Al-Dauha na rzecz rozwoju w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), Komitet popierał i nadal popiera stanowisko Komisji Europejskiej sprzyjające dostępowi do leków dla krajów dotkniętych największymi pandemią; ponadto nowe instrumenty składają Unię Europejską do udziału w ogólnym dialogu z UNAIDS, Funduszem Światowym, Wysokim Komisarzem ds. Uchodźców i Światową Organizacją Zdrowia;

— na szczeblu krajowym:

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wychodzi z założenia, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego posiadają szczególne możliwości dotarcia do mieszkańców obszarów wiejskich w krajach, w których brakuje infrastruktury, a władze publiczne nie mają wystarczających środków, aby zapewnić minimalne świadczenia na całym terytorium kraju.

Z tego względu, podejmując wniosek partnerów gospodarczych i społecznych z krajów AKP, Komitet wzywa do utworzenia specjalnych funduszy europejskich, które pozwolą organizacjom społeczeństwa obywatelskiego rozpowszechnić wśród mieszkańców informacje na temat pandemii.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że całościowe podejście do trzech pandemii (AIDS, malaria i gruźlica) musi opierać się na społeczeństwie obywatelskim, zwłaszcza na osobach żyjących z chorobą, reprezentowanych przez stowarzyszenia pacjentów, w ramach zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajów będących beneficjentami.

Unia Europejska musi pomóc w rozwiązaniu kryzysu zasobów ludzkich poprzez zwiększenie zasobów ludzkich i technicznych.

(2) COM(2005) 132, „Przyspieszenie postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju: wkład Unii Europejskiej”, kwiecień 2005 r.

Po wyposażeniu w niezbędne zasoby finansowe i ludzkie, organizacje te muszą być zachęcane do tworzenia sojuszków i partnerstw ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w walkę z pandemią.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa do skutecznego wspierania finansowego z funduszy europejskich działań prewencyjnych — w tym dostępu kobiet do rozwiązań z zakresu planowania rodziny — i opieki nad pacjentami i ich otoczeniem.

3.2.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że należy wzmocnić zaangażowanie organizacji pozarządowych, partnerów społecznych, decydentów politycznych i zapewnić koordynację między wszystkimi zaangażowanymi stronami w tej istotnej walce. Komitet chce stać na straży tego działania, jako że wspomniana batalia ma priorytetowe i zasad-

nicze znaczenie dla wszystkich krajów, w których żyją zarażone populacje. Nie należy bowiem mieć złudzeń: z powodu braku zaangażowania większej ilości podmiotów, w związku z AIDS pojawia się już również problem głodu.

3.2.6 Unia Europejska musi skoncentrować się na zmniejszeniu kosztów farmaceutycznych poprzez utworzenie specjalnego partnerstwa z WTO. Komitet apeluje do państw członkowskich UE, aby przyłączyły się do inicjatywy kompleksowego i długoterminowego finansowania farmaceutyków (konferencja w Paryżu, luty 2006 r.) Komitet jest zdania, że zaangażowanie krajowych rad społeczno-gospodarczych powinno być wzmocnione poprzez ich włączenie w realizację, ocenę oraz monitorowanie tej nowej inicjatywy, aby w ten sposób zapewnić rzeczywistą kontrolę.

Bruksela, 18 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie

COM(2005) 548 końcowy — 2005/0221 (COD)

(2006/C 195/26)

Dnia 28 listopada 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 Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 maja 2006 r. Sprawozdawcą była Marie HERCZOG.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 18 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 2 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Streszczenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednoznacznie popiera zalecenia Komisji dotyczące kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie. Zalecenia te są całkowicie zgodne ze strategią lizbońską zmierzającą w kierunku społeczeństwa opartego na wiedzy oraz z głównymi wytycznymi polityki zatrudnienia na lata 2005-2008.

1.2 EKES uważa, że jeśli wniosek zostanie wprowadzony w życie, powinien przyczynić się do ograniczenia skali problemów występujących na rynku pracy, a zwłaszcza do zmniejszenia rozbieżności pomiędzy przygotowaniem siły roboczej dostępnej na rynku a wymogami gospodarki.

1.3 Określenie przede wszystkim kluczowych kompetencji w zakresie wykształcenia może przyczynić się do osiągnięcia istotnego wspólnego celu, polegającego na tym, że młodzi

ludzie, zakończywszy wstępną edukację i kształcenie, będą posiadali kluczowe kompetencje w stopniu wystarczającym do prowadzenia dorosłego życia i osiągnięcia sukcesu na rynku pracy, zarówno jako pracownicy, jak i pracodawcy. Takie podejście sprawi, że jako dorośli będą w stanie rozwijać te kompetencje i aktualizować je przez całe życie, opierając się na solidnych podstawach wiedzy ogólnej, będącej jednym z warunków trwałej zdolności do adaptacji.

1.4 EKES uważa, że wśród instrumentów umożliwiających osiągnięcie tego celu, szczególne znaczenie ma takie przygotowanie nauczycieli, by z jednej strony byli w stanie skutecznie pomagać uczącym się w zdobywaniu kluczowych kompetencji zarówno w ramach szkolnictwa publicznego, jak i zawodowego czy w kształceniu dorosłych, a z drugiej, by sami potrafili stale zdobywać i rozwijać kluczowe kompetencje konieczne w ich życiu zawodowym.

1.5 Udzielając swego poparcia dla tych ogólnych celów, EKES stwierdza jednak, że istotne jest, by młodzi ludzie, którzy przedwcześnie opuścili system szkolny, mieli możliwość uzyskania pomocy, w ramach nieformalnych programów kształcenia, w zdobywaniu kluczowych kompetencji wspomnianych we wniosku.

1.6 Wobec starzenia się społeczeństwa konieczne jest zatrzymanie starszych pracowników dłużej na rynku pracy, w związku z czym EKES uważa, że jest sprawą podstawowej wagi, by w państwach członkowskich starsi pracownicy również mieli okazję zdobycia brakujących im kompetencji oraz by państwa członkowskie zadbały o taką infrastrukturę edukacyjną i szkoleniową, która umożliwia utrzymanie i rozwój zdobytych już umiejętności.

1.7 EKES uznaje podstawową rolę partnerów społecznych, jako kluczowych podmiotów na rynku pracy, w procesie realizacji i monitorowania wyznaczonych celów. Wspólne działania europejskich partnerów społecznych w dziedzinie uczenia się przez całe życie w ramach ich pierwszego wieloletniego programu prac na lata 2003-2005 znalazły wyraz w „Ramach działań na rzecz rozwijania kompetencji i kwalifikacji przez całe życie” (*Framework of Actions for the Lifelong Development of Competences and Qualifications*), a dalsze działania są przewidziane w kolejnym wieloletnim programie na lata 2006-2008, w ramach którego europejscy partnerzy społeczni będą debatować nad możliwością dobrowolnego porozumienia w tej dziedzinie.

1.8 EKES wzywa także do aktywniejszego udziału organizacji pozarządowych w całym procesie i zaleca wzmocnienie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim

1.9 Dostęp do wiarygodnych danych statystycznych umożliwiających monitorowanie i ocenę postępów w osiąganiu celów w zakresie edukacji i kształcenia przez całe życie ma podstawowe znaczenie. Z tego też powodu EKES popiera wniosek Komisji Europejskiej w sprawie gromadzenia danych statystycznych dotyczących edukacji i uczenia się przez całe życie. Wniosek ten ustanawia ramy gwarantujące harmonizację, a nawet ujednoczenie metod gromadzenia danych oraz udoskonalenie ich wiarygodności i porównywalności w państwach członkowskich. Należy dołożyć starań, by zgromadzone dane były stale uaktualniane i na tyle wiarygodne, by można było przeprowadzać analizy głównych elementów składających się na cele polityczne Unii.

2. Wprowadzenie ⁽¹⁾

2.1 Po wieloletnich badaniach, pracach przygotowawczych i konsultacjach Komisja przedłożyła swoją propozycję zintegrowanego programu działań w zakresie edukacji i uczenia się

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Zintegrowany program działań w zakresie kształcenia ustawicznego” – SOC/176 – sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS – DzU C 221 z 8.9.2005 r.

przez całe życie. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża swe zadowolenie z tego faktu i zwraca uwagę, że pomysły przedstawione w niniejszej opinii mają na celu jak największą skuteczność i sprawniejszą realizację konkretnych propozycji Komisji Europejskiej.

2.2 W tym kontekście zapatrywania EKES-u na wniosek Komisji wynikają głównie z wiedzy, którą on posiada i doświadczenia, które zgromadził w zakresie:

2.3 – przeszkód nagromadzonych na drodze do osiągnięcia celów lizbońskich,

2.4 – opóźnienia w dostosowaniu kształcenia i edukacji do wymogu wydajności ⁽²⁾,

2.5 – sytuacji demograficznej Europy,

2.6 – zaniepokojenia zauważalnego od niedawna w Europie i na całym świecie co do możliwości znalezienia rozwiązań dla wyżej wymienionych problemów ⁽³⁾.

3. Omówienie wniosku Komisji

3.1 Grupa robocza ds. „Kompetencji podstawowych” ⁽⁴⁾, która rozpoczęła prace w 2001 r. w ramach programu roboczego *Edukacja i kształcenie 2010* opracowała system odniesienia dla kluczowych kompetencji koniecznych w społeczeństwie opartym na wiedzy. Wydała wiele zaleceń mających na celu zapewnienie każdemu obywatelowi możliwości zdobycia tych kompetencji ⁽⁵⁾.

3.2 Najważniejszym wspólnym celem jest zadbanie o to, by zakończywszy wstępną edukację i kształcenie, młodzi ludzie nabyli kluczowe kompetencje w stopniu przygotowującym ich do dorosłego życia, a jako dorośli byli w stanie rozwijać te kompetencje i aktualizować je przez całe życie.

3.3 Zalecenia wymieniają następujące kompetencje kluczowe: 1) porozumiewanie się w języku ojczystym; 2) porozumiewanie się w językach obcych; 3) kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne; 4) kompetencje informatyczne; 5) zdolność uczenia się; 6) kompetencje interpersonalne, międzykulturowe i społeczne; 7) przedsiębiorczość; 8) ekspresja kulturalna. Zalecenie opisują wiedzę, umiejętności i postawy odpowiadające każdej z tych dziedzin.

3.4 Prace prowadzone w zakresie kompetencji kluczowych są ściśle powiązane z licznymi innymi inicjatywami i bieżącymi działaniami. Należy tu wymienić np. bieżące prace nad wprowadzeniem europejskich ram kwalifikacyjnych (ERK), wysiłki zmierzające do większej przejrzystości systemu kwalifikacji (np. uznanie kwalifikacji zdobytych w procesie nieformalnej nauki).

⁽²⁾ Opinia EKES-u „Kształcenie a wydajność” (SOC/183) z 28.10.2004 r. – sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS – DzU C 120 z 20.05.2005

⁽³⁾ Patrz raport Wima Koka w sprawie śródkresowego przeglądu strategii lizbońskiej w marcu 2005 r. (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf)

⁽⁴⁾ Grupa robocza wybrała raczej pojęcie „kompetencji”, które jest zlepszeniem takich pojęć jak wiedza, umiejętności i postawy; użyła też pojęcia „kluczowa kompetencja” w odniesieniu do kompetencji potrzebnych każdej osobie. Użycie to pokrywa więc podstawowe umiejętności, jednak wychodzi też poza nie.

⁽⁵⁾ Grupa robocza ds. „Podstawowych kompetencji”, raport z postępów osiągniętych w roku 2003 i 2004: http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#basic

3.5 Wniosek proponuje europejskie narzędzie referencyjne służące określeniu kluczowych kompetencji koniecznych dla wszystkich, wspomaga więc państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz włączenia kompetencji kluczowych do ich strategii wdrażania edukacji i kształcenia przez całe życie.

3.6 Mamy tu do czynienia z narzędziem referencyjnym mającym pomóc decydentom politycznym, usługodawcom z sektora kształcenia, pracodawcom i samym uczącym się w osiągnięciu wspólnych celów — w skali krajowej i europejskiej.

3.7 Zalecenia określają kluczowe kompetencje konieczne dla każdego obywatela w gospodarce i społeczeństwie opartych na wiedzy. Uznają one, że decyzje dotyczące wdrażania należy podejmować na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Zalecenia wzywają państwa członkowskie do zadbania o to, by wszyscy posiadali kluczowe kompetencje po zakończeniu wstępnej edukacji i szkoleń oraz zachęca je, by uwzględniając europejskie kryteria odniesienia, przeciwdziałały występowaniu nierówności w zakresie edukacji.

3.8 W stosunku do dorosłych, zalecenia mówią o utworzeniu, z pomocą partnerów społecznych, ogólnej infrastruktury zapewniającej obywatelom starszym dostęp do instrumentów poszerzania zakresu wiedzy.

3.9 W zaleceniach wzywa się również Komisję, by zachęcała do przeprowadzenia — na szczeblu krajowym — reform polegających na wykorzystaniu wzajemnego uczenia się przez zainteresowanych (*peer learning*), na wymianie doświadczeń oraz na systematycznym monitorowaniu postępów dokonanych na drodze do osiągnięcia celów.

3.10 Zalecenia nie zawierają uwag dotyczących budżetu wspólnotowego.

4. Ogólne uwagi EKES-u

4.1 Celem zalecenia jest wsparcie wysiłków państw członkowskich na rzecz rozwoju ich systemów wstępnej edukacji i kształcenia, oferty kształcenia i szkoleń dla osób dorosłych oraz całego systemu uczenia się przez całe życie, poprzez opracowanie narzędzia referencyjnego w zakresie kluczowych kompetencji. Choć dyskusje ekspertów dotyczące dokładnej definicji kompetencji kluczowych pozostają nadal uzasadnione (i niezbędne), to zalecenia wyraźnie określają pożądane kierunki rozwoju wstępnej edukacji szkolnej oraz kształcenia dorosłych.

4.2 We wcześniejszej opinii dotyczącej powiązań między kształceniem zawodowym a wydajnością⁽⁶⁾, EKES wypowiadał się krytycznie o braku — we wszystkich państwach członkowskich — dostatecznej koordynacji i jednolitości w zakresie systemów edukacyjnych. Zarzuty dotyczyły tego, że w każdym państwie członkowskim system kształcenia ustawicznego odcięty jest od reszty systemu nauczania, a jego powiązanie z

życiem społeczno-gospodarczym jest niewystarczające. W większości przypadków program edukacyjny jest ukierunkowany zbyt bezpośrednio na zapotrzebowanie krótkoterminowe, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do obrania złego kierunku. Z tego względu Komitet uważa, że zalecenia w sprawie kompetencji kluczowych mogą służyć za wspólny, ogólny system odniesienia dla różnych programów edukacyjnych oraz stanowić zasadę przewodnią, na podstawie której podsystemy edukacyjne mogą działać harmonijnie.

4.3 Również ocena realizacji strategii wspólnotowej pokazuje różnorodność interpretacji pojęcia kompetencji kluczowych oraz niespójność poszczególnych programów praktycznych, która z tego wynika. Od wielu lat, zarówno w ramach UE, jak i poza nią, prowadzona jest dyskusja w sprawie ustalenia naukowej i jednocześnie konkretnej definicji pojęcia kompetencji. I tak OECD określiła w ramach niezależnego projektu DeSeCo kompetencje kluczowe uznane za najważniejsze (które tylko częściowo pokrywają się z kompetencjami wymienionymi we wniosku).

4.4 Zgodnie z elementarną logiką koncepcji tzw. społeczeństwa opartego na wiedzy, zdobywanie wiedzy, dającej przewagę na rynku pracy i gwarantującej sukces społeczny, jest przedmiotem współzawodnictwa (konkurencji) między poszczególnymi grupami i jednostkami w społeczeństwie. Jednym z celów działania państwa i wprowadzonych przez rządy strategicznych programów edukacyjnych powinno być zapewnienie równego dostępu i równych szans dla wszystkich.

4.5 Zgodnie z treścią zalecenia, w odniesieniu do kompetencji i uczenia się przez całe życie, należy podkreślić, że konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi nie tylko na nabywanie różnych kompetencji, ale również na konieczność zachowania — za pomocą specjalnych programów — już zdobytych umiejętności.

4.6 Wdrożenie zaleceń w sprawie kluczowych kompetencji jest głównym wyzwaniem dla systemów edukacyjnych państw członkowskich. Ich włączenie do systemu — przede wszystkim w zakresie kształcenia wstępnego, a zwłaszcza do systemów edukacyjnych, które nie odeszły jeszcze od sztywnej organizacji nauczania opartej na podziale na przedmioty — wymaga całkowicie nowego podejścia.

4.7 Zalecenia stanowią przynajmniej równie wielkie wyzwanie dla nauczycieli pracujących w systemie nauczania, jeśli chodzi o zmianę ich podejścia i przygotowania zawodowego. Z tego powodu EKES uważa, że szczególne znaczenie ma takie przygotowanie nauczycieli, by z jednej strony byli w stanie skutecznie pomagać uczącym się w zdobywaniu kluczowych kompetencji, zarówno w szkolnictwie publicznym, jak i nauczaniu zawodowym czy w kształceniu dorosłych, a z drugiej strony, by sami potrafili stale zdobywać i rozwijać kluczowe kompetencje konieczne w ich życiu zawodowym.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Kształcenie a wydajność” (SOC/183) z 28.10.2004 r. – sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS – DzU C 120 z 20.05.2005 r.

4.8 Zgodnie z wnioskiem, ważnym aspektem spójności społecznej jest wspieranie ludzi starszych⁽⁷⁾ w zdobywaniu użytecznych kompetencji. Dążąc do wzrostu zatrudnienia, będącego priorytetowym celem UE, państwa członkowskie koncentrują swoją uwagę i środki przyznane na działania edukacyjne na uczestnikach kształcenia wstępnego oraz ludności w wieku produkcyjnym. Wywołuje to liczne słuszne pytania dotyczące braku kompetencji u osób należących do starszych grup wiekowych. W niektórych dziedzinach już dziś istnieje wyraźna przepaść między pokoleniami, jak np. w zakresie podstawowych umiejętności informatycznych. Większość państw członkowskich określiła swoje krajowe cele strategiczne, na przykład wspieranie administracji elektronicznej lub elektroniczny dostęp do ważnych dla obywateli informacji i usług, co sprawia, że warunkiem skorzystania z prawa do informacji oraz uczestnictwa w życiu społecznym jest opanowanie kluczowych kompetencji (np. podstawowych umiejętności informatycznych). Dążenie do osiągnięcia tych celów może mieć zatem negatywny wpływ na spójność społeczną, ponieważ osoby starsze, podobnie jak inne grupy społeczne będące w trudnej sytuacji, są wykluczone z udziału w programach wspierających zdobywanie istotnych kompetencji.

4.9 Ponieważ realizacja edukacji opartej na kompetencjach ma bardzo złożony wpływ na politykę edukacyjną, umożliwienie na całym obszarze UE stałego dialogu między ekspertami w tej dziedzinie oraz udostępnienie wyników tej wymiany poglądów opinii publicznej byłoby nadzwyczaj istotne. Wobec złożoności zagadnienia pożądanym byłoby, aby Komisja — zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z Traktatu ustanawiającego WE i w poszanowaniu zasady pomocniczości — wsparła ekspertów państw członkowskich w dziedzinie polityki edukacyjnej, nie tylko w określaniu celów, ale również w opracowywaniu poszczególnych procedur, potencjalnych sposobów ich realizacji oraz stwierdzaniu ewentualnych trudności (oprócz popularyzowania przykładów dobrych wzorców, wymiana doświadczeń powinna również umożliwiać wyciągnięcie wniosków z niepowodzeń).

5. Gromadzenie danych statystycznych z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie

5.1 W tym zakresie zagadnienie uczenia się przez całe życie jest ściśle powiązane z wnioskiem w sprawie statystyk z dziedziny kształcenia się przez całe życie⁽⁸⁾.

5.2 Wniosek w sprawie rozporządzenia zakłada, że Unia Europejska coraz częściej potrzebuje porównywalnych statystyk i wskaźników z dziedziny edukacji, szkoleń i uczenia się przez całe życie, ponieważ umożliwiają one wsparcie otwartej metody koordynacji działań dotyczących edukacji i szkoleń.

5.2.1 Współpraca i wymiana danych pomiędzy państwami członkowskimi oparta była dotąd na milczącej umowie. Wniosek w sprawie rozporządzenia ma na celu utworzenie podstawy prawnej dla trwałego systemu kompilowania danych dotyczących edukacji, które będą fundamentem dyskusji na temat różnych obszarów polityki w różnych dziedzinach na poziomie UE.

5.2.2 Celem jest tu ustalenie ram dla wszystkich obecnych i przewidywanych działań w dziedzinie statystyk dotyczących

edukacji i uczenia się przez całe życie, z wyjątkiem kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach, objętego ankietą przeprowadzoną przez Eurostat na temat kształcenia zawodowego (badanie CVTS), którego dotyczy przyjęte ostatnio rozporządzenie.

5.2.3 Wniosek dotyczy wyłącznie statystyk z dziedziny edukacji, szkoleń i uczenia się przez całe życie, które mają być dostarczane Komisji w celu tworzenia statystyk wspólnotowych.

5.2.4 Głównym celem rozporządzenia jest wprowadzenie wspólnych standardów statystycznych umożliwiających tworzenie zharmonizowanych danych oraz ustanowienie w ten sposób wspólnych ram dla systematycznego opracowywania statystyk Wspólnoty z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie.

5.3 Jest nadzwyczaj istotne, by strategiczne cele Unii Europejskiej zostały wyznaczone na podstawie całościowego i realistycznego obrazu właściwych procesów. Niemniej ważne jest, by oceny, które następnie w czasie wdrażania strategii zostaną uznane za najważniejsze, były przygotowane na podstawie gromadzonych danych, zbiorów danych otrzymywanych regularnie i wiarygodnych pod względem metodologicznym oraz na podstawie wpływających z nich wniosków. Ważna jest też dostępność danych i wskaźników umożliwiających porównania w skali międzynarodowej.

5.3.1 W rzeczywistości środki szkoleniowe są rozdzielane bardzo nieproporcjonalnie. Poza tym kształcenie dorosłych, już poza ramami szkolnictwa, w większości przypadków nie prowadzi do wyeliminowania istniejących nierówności, lecz do ich pogłębienia (jak to wykazują dane zebrane na ten temat). Korzystnym elementem w monitorowaniu i ocenie tego aspektu mogłoby być regularne dostarczanie danych na podstawie jednolitych zasad podstawowych i założeń metodologicznych.

5.4 Obecnie równolegle stosuje się wiele ankiet statystycznych, często niezależnie od siebie, które dotyczą różnych obszarów edukacji, kształcenia i kształcenia dorosłych. Same systemy gromadzenia danych Unii Europejskiej, nawet wzbogacone o nowe ankiety statystyczne, których opracowywanie właśnie rozpoczęto, nie mogą pokryć całego obszaru tego zagadnienia. Ze względu na naturę Eurostatu, występuje pewna różnica pomiędzy jego ankietami statystycznymi, ich treścią, ich kierunkiem, a ankietami innych organizmów zajmujących się gromadzeniem danych.

5.5 Pożądane by było, aby mając na względzie jak najważniejsze wykorzystanie źródeł, uniknąć nieuzasadnionego z punktu widzenia naukowego nakładania się danych w ramach regularnego ich zbierania. Należy jednak systematycznie czynić starania, by wyniki różnych ankiet mogły się w jakiś sposób dopełniać. Zagwarantować jedno i drugie może tylko ścisła współpraca naukowa z wyspecjalizowanymi organizmami spoza Unii Europejskiej (OECD, *Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire* — *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)) i wzajemne dopełnianie się ankiet statystycznych.

⁽⁷⁾ Definicja pojęcia „ludzie starsi”: osoby poza i/lub osoby, które ostatecznie opuściły fazę aktywności?

⁽⁸⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie (COM(2005) 625 końcowy) – 2005/0248 (COD).

5.6 W dzisiejszej sytuacji współpraca techniczna z organizacjami spoza Unii wydaje się istotna, gdyż obecnie mierzenie kluczowych kompetencji nie leży w gestii Eurostatu — europejskiego instytutu statystycznego. Jeśli chodzi o mierzenie kompetencji, szczególną rolę mogą tu odegrać ankiety przeprowadzane przez OECD, zwłaszcza program PISA i przygotowywany obecnie program mający na celu mierzenie kompetencji ludności dorosłej, nazwany PEICA (*Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes*).

5.7 Obserwuje się bardzo duże zapotrzebowanie na statystyki przydatne do opracowania strategii oraz na dane przydatne do oceny dokonanych postępów. Zapotrzebowanie na statystyki oparte na aktualnych danych znacznie wzrasta. Jest sprawą podstawowej wagi, by państwa członkowskie gromadziły dane, opierając się na podobnej metodologii, i by wiarygodność oraz porównywalność danych były priorytetem.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 Korzystanie z systemu gromadzenia danych jest szczególnie kosztowne. Świadom tego problemu, EKES utrzymuje, że w zależności od zdolności państw członkowskich do podjęcia się tego zadania, w perspektywie długoterminowej uzasadnione byłoby rozważenie możliwości skrócenia pięciolet-

niego cyklu gromadzenia danych dotyczących uczenia się przez całe życie, tzn. zwiększenia częstotliwości przeprowadzania ankiet. Rozwiązaniem zagadnienia gromadzenia danych, w perspektywie krótkoterminowej, mogłoby być uzupełnienie wielkich ankiet statystycznych dotyczących obszarów najbardziej ważkich politycznie częstszymi, nawet corocznymi, bardziej ukierunkowanymi badaniami i ankietami na mniejszą skalę. Takie ukierunkowane ankiety oraz analizy oparte na wpływających z nich wnioskach, mogłyby umożliwić monitorowanie najważniejszych z politycznego punktu widzenia procesów, jak i ocenę, w jakim stopniu wspólnotowe cele w zakresie uczenia się przez całe życie zostały osiągnięte.

6.2 Wydaje się uzasadnione, by gromadzenie danych dotyczących kształcenia w przedsiębiorstwach również podlegało rozporządzeniu, którego dotyczy wniosek, zważywszy na fakt, że jest to bardzo ważny dział uczenia się przez całe życie. Obecnie przeprowadzana jest ankieta, organizowana raz na pięć lat, dotycząca ustawicznego kształcenia zawodowego w części placówek zajmujących się kształceniem tego typu (kształcenie w przedsiębiorstwach zatrudniających dziesięć lub więcej osób). Badanie to nie dostarcza jednak żadnych danych dotyczących kształcenia w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż dziesięć osób.

Bruksela, 18 maja 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND