

# Dziennik Urzędowy C 161

## Unii Europejskiej

Tom 50

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

13 lipca 2007

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści	Strona
	III Akty przygotowawcze	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>434. sesja plenarna w dniach 14-15 marca 2007 r.</b>	
2007/C 161/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa .....	1
2007/C 161/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD) .....	8
2007/C 161/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna” .....	17
2007/C 161/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (wersja przekształcona) COM(2006) 760 wersja ostateczna — 2006/0253 (CNS) .....	23
2007/C 161/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie doposażania samochodów ciężarowych zarejestrowanych we Wspólnocie w lusterka samochodowe COM(2006) 570 wersja ostateczna — 2005/0183 (COD) .....	24
2007/C 161/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut Technologii COM(2006) 604 wersja ostateczna 2 — 2006/0197 (COD) .....	28
2007/C 161/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pola widzenia i wycieraczek szyb przednich w kołowych ciągnikach rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana) COM(2006) 651 wersja ostateczna — 2006/0216 (COD) .....	35
2007/C 161/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych części i właściwości kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana) COM(2006) 662 wersja ostateczna — 2006/0221 (COD) .....	36



Cena:  
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2007/C 161/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie maksymalnej prędkości konstrukcyjnej oraz skrzyń ładunkowych kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana) COM(2006) 667 wersja ostateczna — 2006/0219 (COD) .....	37
2007/C 161/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie układów kierowniczych kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana) COM(2006) 670 wersja ostateczna — 2006/0225 (COD) .....	38
2007/C 161/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (wersja skodyfikowana) COM(2006) 692 wersja ostateczna — 2003/0099 (COD) .....	39
2007/C 161/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 71/304/EWG z dnia 26 lipca 1971 r. dotyczącą zniesienia ograniczeń swobody świadczenia usług w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane oraz udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane wykonawcom działającym za pośrednictwem agencji i oddziałów COM(2006) 748 wersja ostateczna — 2006/0249 (COD) .....	40
2007/C 161/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych (wersja skodyfikowana) COM(2006) 812 wersja ostateczna — 2006/0264 (COD) .....	44
2007/C 161/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie 25 aktów prawnych, które mają zostać dostosowane w trybie pilnym do decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, zmienionej decyzją Rady 2006/512/WE z 17 lipca 2006 r. COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 wersja ostateczna .....	45
2007/C 161/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia zrównoważonego stosowania pestycydów COM(2006) 373 wersja ostateczna — 2006/0132 (COD) .....	48
2007/C 161/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 68/89/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących klasyfikacji drewna nieobrobionego COM(2006) 557 wersja ostateczna — 2006/0178(COD) .....	53
2007/C 161/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt .....	54
2007/C 161/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określającego treść załącznika XI COM(2006) 7 wersja ostateczna — 2006/0008 (COD) .....	61
2007/C 161/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne” .....	66
2007/C 161/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (wersja skodyfikowana) COM(2006) 657 wersja ostateczna — 2006/0220 COD .....	75
2007/C 161/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi „Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich” COM(2006) 712 wersja ostateczna .....	75



2007/C 161/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej” COM(2006) 177 wersja ostateczna .....	80
2007/C 161/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Utrzymać Europę w ruchu — zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r. COM(2006) 314 wersja ostateczna .....	89
2007/C 161/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych COM(2006) 576 wersja ostateczna — 2006/0187 (COD) .....	97
2007/C 161/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej COM(2006)722 wersja ostateczna — 2006/0241 (COD)	100



## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 434. SESJA PLENARNA W DNIACH 14-15 MARCA 2007 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa**

(2007/C 161/01)

Dnia 16 maja 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 lutego 2007 r. Sprawozdawcą była Susanna FLORIO.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 109 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet odpowiada na pismo wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Margot Wallström, przedstawiając niniejszą opinię rozpoznawczą, uwzględniającą opinie sporządzone w ciągu ostatnich lat, które łączą w sobie refleksje, analizy i propozycje opracowane przez Komitet na te tematy.

*Rynek pracy*

1.2 Komitet uważa, że należy realizować cele lizbońskie w zakresie polityki demograficznej, dlatego też, ze względu na szybkie przemiany demograficzne na rynku pracy, pilnie potrzebne są środki rozwiązujące związane z tym problemy:

- jeżeli to możliwe, podwyższenie stopy zatrudnienia w grupie pracowników, którzy przekroczyli 50. rok życia, zarówno poprzez pracę najemną, jak i działalność na własny rachunek;
- promowanie instrumentów sprzyjających ponownej integracji i podwyższeniu kwalifikacji bezrobotnych w starszym wieku w celu zagwarantowania im godziwej emerytury;
- sprzeciw wobec usuwania z rynku pracy pracowników po 50. roku życia, którzy zamierzają kontynuować pracę zawodową.

1.3 Należy zniechęcić do usuwania z miejsc pracy starszych pracowników i zwrócić większą uwagę na ich włączenie do cyklu produkcyjnego.

1.4 Miejsce pracy powinno odpowiadać wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji pokoleniowej. Z tego względu Komitet wzywa wszystkie państwa członkowskie do jak najszybszego transponowania i wprowadzenia w życie dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE).

1.5 Lepsza organizacja pracy wymaga oceny rodzaju wykonywanej pracy (praca niebezpieczna, uciążliwa lub monotonna).

*Uczenie się przez całe życie*

1.6 Programy uczenia się przez całe życie są kluczem do lepszego wykorzystania pracowników po 50. roku życia, zarówno w ramach przedsiębiorstwa, jak i poza nim. Z tego względu należy rozpowszechniać i monitorować sprawdzone wzorce, tak jak przewidują roczne sprawozdania monitorujące, składane przez europejskich partnerów społecznych.

1.7 Polityka na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia powinna ukierunkowywać i kształtować pokolenia obywateli przez cały czas trwania ich kariery. Pociąga to za sobą działania ze strony partnerów społecznych oraz wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim.

#### *W kierunku paktu międzypokoleniowego*

1.8 Badania naukowe i innowacje są podstawową inwestycją zarówno dla dzisiejszych obywateli europejskich, jak i przyszłych pokoleń. Należy zatem nakłaniać ludzi młodych do studiowania nauk ścisłych i tworzyć odpowiadające temu warunki zatrudnienia w dziedzinie technologii i badań naukowych.

Unia Europejska musi pokonać różnicę dzielącą ją od innych krajów, takich jak Chiny i Indie, które w ostatnich latach poczyniły w tych sektorach gigantyczne postępy.

1.9 Inwestowanie w obszary znajdujące się w gorszym położeniu przyczynia się do tego, że ludzie młodzi ich nie opuszczają, lecz stają się instrumentem ich rozwoju i rewitalizacji.

1.10 Analiza podjęta w ramach roku 2007, poświęconego równym szansom, powinna skoncentrować się na pogodzeniu życia prywatnego i zawodowego, tak by decyzja o macierzyństwie i ojcostwie nie była uwarunkowana brakiem stabilności i środków finansowych oraz pozostawieniem rodziny samej sobie w ponoszeniu kosztów — nie tylko ekonomicznych — narodzin dziecka.

#### *Kobiety a rynek pracy w Unii Europejskiej*

1.11 Komitet uważa, że należy zachęcić do stosowania istotnych dyrektyw, takich jak dyrektywa w sprawie urlopów rodzicielskich, zagwarantować usługi przeznaczone dla małych dzieci oraz opiekę i pomoc dla osób starszych; jest ponadto przekonany, że trzeba szybko usunąć różnicę w wynagrodzeniu między kobietami a mężczyznami, jak też zwalczyć niepewność i niestabilność zatrudnienia, które są powodem ubóstwa wielu Europejki. Konieczne jest również rozwinięcie zachęt, które skłaniałyby mężczyzn do większego dzielenia się obowiązkami domowymi. Przyrost naturalny i zatrudnienie kobiet nie powinny się wzajemnie wykluczać. Dlatego należy przyjąć wszelkie instrumenty pozwalające matkom pogodzić opiekę nad dziećmi z pracą zawodową.

1.12 Także w przedsiębiorstwach należy przyjąć środki gwarantujące kobietom możliwość dostępu do stanowisk kierowniczych.

#### *Rola i znaczenie imigracji w kontekście przemian demograficznych*

1.13 Jednym z rozwiązań koniecznych do tego, by sprostać wyzwaniom starzenia się ludności, jest imigracja. Spójne dzia-

łania polityczne na rzecz integracji i zatrudnienia mogą być siłą napędową wzrostu i rozwoju. Należy w tym celu optymalnie wykorzystywać umiejętności, doświadczenie zawodowe i kwalifikacje imigrantów.

#### *Trwałość systemów opieki społecznej w Unii Europejskiej*

1.14 Trwałość systemów opieki społecznej należy zagwarantować za pomocą wielu środków, które nie wpływałyby niekorzystnie na ostateczny cel zdefiniowany w traktatach UE (art. 2). Jest zatem konieczne, by z jednej strony zagwarantować trwałość europejskiego modelu społecznego, a z drugiej strony — dążyć do właściwych dla niego celów powszechności i równości.

1.15 Usługi socjalne użyteczności publicznej powinny zostać zagwarantowane i utrzymywane ze względu na swą funkcję, podobnie jak podmioty gospodarki społecznej. Organizacje wolontariackie, w których udzielają się osoby starsze, pełnią ważną funkcję społeczną, którą należy wspierać i skutecznie wykorzystywać.

#### *Trwałość systemów emerytalnych*

1.16 Celem Unii Europejskiej i państw członkowskich powinno być zagwarantowanie przyszłym pokoleniom spokojnej i godziwej starości, a zatem odpowiednich systemów emerytalnych. Emerytury uzupełniające, jeżeli są konieczne, powinny być wiarygodne, pewne i zabezpieczone przed nieprzewidywalnymi wahaniami rynków finansowych.

1.17 Walka z niepewnością zatrudnienia oznacza zapewnienie godziwej emerytury także młodym pracownikom oraz zmniejszenie opóźnień w wejściu na rynek pracy.

1.18 Trwałość systemów emerytalnych należy przeanalizować z uwzględnieniem wielu złożonych elementów, których nie można zredukować jedynie do starzenia się ludności.

1.19 W niektórych państwach członkowskich UE podstawowym celem służącym zagwarantowaniu trwałości systemów emerytalnych powinna być konsekwentna walka z uchylaniem się od płacenia podatków i składek.

#### *Wpływ starzenia się społeczeństwa na zdrowie*

1.20 W dziedzinie zdrowia starzenie się społeczeństwa będzie się wiązać przede wszystkim z inwestycjami w prewencję, jakość opieki i badania naukowe, szczególnie w dziedzinie chorób najczęściej dotykających osoby starsze, na których trzeba będzie skoncentrować wysiłki i badania.

1.21 W związku ze starzeniem się społeczeństwa również w świecie pracy zagadnienia zdrowia i bezpieczeństwa nabiorą innego wymiaru i przejdą zmiany, które trzeba będzie poddać uważnej analizie i ocenie.

1.22 Komitet uważa, że państwa członkowskie UE powinny realizować we współpracy z partnerami społecznymi wspólne programy na rzecz zapobiegania nieszczęśliwym wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, związanym zwłaszcza z wiekiem starszych pracowników. Monitoring i wymiana informacji to istotne instrumenty.

1.23 Starszym pracownikom należy dać wolny wybór w zakresie przedłużenia życia zawodowego, uwzględniając typ pracy i ocenę ryzyka, a także stopnia monotonii i uciążliwości właściwych dla danego zawodu.

1.24 Komitet zobowiązuje się kontynuować swe prace mające na celu zgłębienie i ocenę zagadnienia przemian demograficznych oraz wysunięcie w odniesieniu do niego propozycji, mając pełną świadomość złożoności tej kwestii, która w najbliższych latach wymagać będzie udziału wszystkich podmiotów instytucjonalnych, gospodarczych i społecznych, tak by sprostać nowym wyzwaniom. Komitet zobowiązuje się dalej zajmować analizą kwestii podjętych w niniejszej opinii, zgodnie z regulaminem wewnętrznym.

## 2. Wstęp

2.1 Margot Wallström, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej na temat raportu opublikowanego ostatnio przez Komisję i Komitet Polityki Gospodarczej, w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa we wszystkich państwach członkowskich UE.

2.2 Ze względu na szeroki zakres tego zagadnienia i powiązanych z nim obszarów polityki Margot Wallström w swym piśmie zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wypowiedzenie się w kwestiach związanych — w sposób bezpośredni bądź pośredni — z zatrudnieniem i z niektórymi pokrewnymi aspektami, takimi jak zdrowie, systemy emerytalne i uczenie się przez całe życie.

2.3 Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie przeprowadziła wiele badań na temat starzenia się społeczeństwa oraz przeanalizowała skutki tego zjawiska dla europejskich obywateli i pracowników.

2.4 Istnieje wiele czynników decydujących o starzeniu się społeczeństwa: obniżenie wskaźnika urodzeń, stały wzrost spodziewanej długości życia, a także stopniowe wycofywanie się z czynnego życia zawodowego pokolenia urodzonego po wojnie oraz — w przyszłości — pokolenia wyżu demograficznego lat 60. <sup>(1)</sup>, co jest elementem, który ma i będzie miał bezpośredni wpływ na populację w wieku produkcyjnym.

2.5 Zgodnie z prognozami Eurostatu liczba osób po 65. roku życia w UE-25 powinna wzrosnąć z 75 mln w 2005 r. do ok. 135 mln w 2050 r. Przewiduje się, że ich odsetek w całej populacji 25 państw członkowskich wzrośnie do 30 %, przy czym najwyższy będzie w Hiszpanii (36 %) i Włoszech (35 %), a najniższy — w Luksemburgu (22 %) i Holandii (23 %).

<sup>(1)</sup> Komitet miał już okazję podkreślić potrzebę ukierunkowanych badań służących analizie zjawiska starzenia się społeczeństwa w UE, w związku z siódmym ramowym programem badań zob. opinię „Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi”, Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s.44; zob. przypis 1.

2.6 Starzenie się społeczeństwa niesie ze sobą istotne konsekwencje zarówno dla społecznych, jak i gospodarczych aspektów poszczególnych krajów i czyni konieczną modernizację kierunków polityki budżetowej i polityki dotyczącej opieki społecznej.

2.7 Starzenie się społeczeństwa wpływa na całą gospodarkę danego kraju: na rynek pracy, wydajność, innowacje technologiczne i wzrost gospodarczy, gdyż potrzeby i możliwości społeczeństwa ulegają nieuniknionym zmianom.

## 3. Starzenie się a rynek pracy

3.1 Strategia lizbońska bierze pod uwagę między innymi także stopę zatrudnienia starszych pracowników: początkowo wyznaczony cel — lecz jeszcze nieosiągnięty — to podniesienie do 2010 r. stopy zatrudnienia starszych pracowników do ponad 50 %.

3.2 O ile z jednej strony starzenie się społeczeństwa pociąga za sobą podniesienie średniej wieku, o tyle — z drugiej strony — wiąże się ono ze zmniejszeniem całkowitej liczby obywateli w wieku produkcyjnym, gdyż starsze pokolenia nie są zastępowane przez odpowiednią liczbę ludzi młodych. Co więcej, ludzie młodzi wchodzą na rynek pracy coraz później <sup>(2)</sup>.

3.3 Zjawisko starzenia się społeczeństwa wpływa zatem znacząco na rynek pracy i w dużym stopniu go zmienia. W konsekwencji pilnie potrzebne stają się środki rozwiązujące problemy związane z realizacją celów takich jak:

- podniesienie stopy zatrudnienia w grupie pracowników, którzy przekroczyli 50. rok życia poprzez pracę najemną i nieutrudnianie im prowadzenia własnej działalności,
- promowanie instrumentów sprzyjających ponownej integracji (w tym przekwalifikowania) osób bezrobotnych w starszym wieku w celu zagwarantowania im godziwej emerytury,
- sprzeciw wobec usuwania z rynku pracy pracowników po 50. roku życia, którzy zamierzają kontynuować pracę zawodową,
- wspieranie dostępu ludzi młodych do rynku pracy na zasadach normalnych umów o pracę umożliwiających zachowanie ciągłości i poprawę jakości życia zawodowego.

<sup>(2)</sup> Zob. niedawny komunikat Komisji Europejskiej: „Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości”, COM (2006) 571

3.4 Skutki starzenia się społeczeństwa nie dotyczą jedynie pracowników, lecz także przedsiębiorców. Dla wymiany pokoleń istotne będzie zapewnienie instrumentów ułatwiających przekazanie działalności gospodarczej, zwłaszcza w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. W istocie również średnia wieku przedsiębiorców ulega stopniowemu podwyższeniu, co wpływa — bezpośrednio i pośrednio — na innowacje, rynek kapitałowy oraz — ogólnie rzecz biorąc — na cały europejski przemysł. Starszy wiek przedsiębiorców oznacza, że spora ich część wycofała się już z czynnego życia zawodowego bądź się do tego przygotowuje, mimo że nie ma nowych pokoleń młodych przedsiębiorców, którzy mogliby ich zastąpić. Zmniejszenie się liczby przedsiębiorców oznacza zmniejszenie się liczby przedsiębiorstw i — w rezultacie — miejsc pracy.

3.5 Usuwanie starszych pracowników jest coraz bardziej niepokojącym zjawiskiem, nie tylko w przemyśle, lecz również w sektorze usług. Trudność w wejściu do nowego środowiska zawodowego, niekorzystne położenie wynikające często z ograniczonego doświadczenia zawodowego zdobytego w niewielu miejscach pracy, dyskryminacja dotycząca niewątpliwie starszych pracowników poszukujących nowego zatrudnienia to również problemy, z którymi muszą się zmierzyć wszyscy pracownicy europejscy.

3.6 Należy zwrócić większą uwagę na włączenie starszych pracowników do cyklu produkcyjnego: w niektórych sektorach ich doświadczenie leży u podstaw większej pod względem jakościowym wydajności; konieczne jest przejście — również w sektorze przedsiębiorczości — od zwykłej oceny wieku do oceny praktycznych umiejętności. W tym wypadku trzeba będzie wdrożyć i monitorować dyrektywy europejskie w sprawie wszelkich form dyskryminacji (2000/43/WE i 2000/78/WE).

3.7 Wszyscy pracownicy powinni mieć takie miejsce pracy, które w możliwie jak największym stopniu odpowiada ich wykształceniu i doświadczeniu: umożliwiłoby to zwiększenie wydajności, które mogłoby — przynajmniej częściowo — zniwelować negatywne skutki starzenia się społeczeństwa (3).

3.8 Aktywna polityka na rzecz zatrudnienia starszych pracowników powinna w każdym razie uwzględniać typy wykonywanej pracy: praca niebezpieczna, uciążliwa lub monotonna wymaga w istocie ukierunkowanej analizy i szerszego marginesu dobrowolności ze strony zainteresowanych (4).

#### 4. Uczenie się przez całe życie

4.1 Jednym z celów wyznaczonych właśnie po to, by zwiększyć stopę zatrudnienia wśród starszych pracowników, jest realizacja skutecznych i wydajnych programów stałego uczenia się (*lifelong learning*) poprzez wymianę dobrych wzorców wśród 27

(3) Zob. niedawna opinia Komitetu: „Jakość życia zawodowego, wydajność oraz zatrudnienie w kontekście globalizacji i przemian demograficznych”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 157

(4) Zob. opinia CESE 92/2007: „Upowszechnianie godnej pracy dla wszystkich”

państw członkowskich UE oraz stały dialog z partnerami społecznymi, zgodnie z pragnieniem wielu instytucji europejskich (5).

4.2 Poprzez europejską strategię na rzecz zatrudnienia, od czasu szczytu w Luksemburgu w 1997 r. ustalano rok po roku wytyczne dotyczące edukacji przez całe życie. Przy każdej okazji podkreślano znaczenie dużej zdolności zatrudnienia starszych pracowników i tym samym ich przygotowania zawodowego dla rozwiązania problemów, które stwarza starzenie się społeczeństwa.

4.3 Termin *lifelong learning* oznacza każde znaczące działanie w zakresie uczenia się, którego celem jest zwiększenie zdolności, wiedzy i umiejętności. Należy je zatem rozważać na przestrzeni całego życia zawodowego, gdyż utrata profesjonalizmu i brak dokształcania wpływa w najbardziej dramatyczny i negatywny sposób właśnie na starszych pracownikach.

4.4 Komitet również podkreślał częsty brak równowagi między pokoleniami w zakresie znajomości technologii i zdobywania różnych umiejętności (6).

4.5 Jednym ze skutecznych instrumentów sprzyjających zdolności przystosowania się pracowników jest szkolenie wewnątrz przedsiębiorstwa. Niektóre państwa członkowskie (Wielka Brytania, Hiszpania, Portugalia, Holandia i Austria) — aczkolwiek w różnym stopniu — promowały takie kursy szkoleniowe i dokształcające w przedsiębiorstwach przy pomocy zachęt i zwolnień podatkowych.

4.6 Za pośrednictwem strategii lizbońskiej położono nacisk na fakt, że metody i systemy kształcenia, które dobrze funkcjonują i mogą skutecznie odpowiedzieć na wymogi rynku pracy to kluczowy element służący osiągnięciu jednego z głównych celów samej strategii, a mianowicie — zbudowaniu gospodarki opartej na wiedzy.

4.7 Zmniejszenie przeszkód w zatrudnianiu starszych pracowników oznacza antycypowanie skutków przemian demograficznych.

#### 5. W kierunku paktu międzypokoleniowego

5.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny już w 2004 r. (SOC/174) podkreślił znaczenie wsparcia dla paktu międzypokoleniowego w celu zagwarantowania obywatelom państw europejskich wystarczającej wymiany pokoleń na rynku pracy, państwa opiekuńczego dostosowanego do nowych realiów demograficznych i prawodawstwa europejskiego, które sprzyjałoby polityce na rzecz zatrudnienia, podnoszeniu kwalifikacji oraz zbliżeniu między szkolnictwem a przedsiębiorstwami (7).

(5) Zob. *Framework of actions for the lifelong learning development of competencies and qualifications* („Ramy działania na rzecz uczenia przez całe życie nowych umiejętności i zdobywania nowych kwalifikacji”), podpisane przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE) i Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP)

(6) Zob. np. niedawne opinia Komitetu: „Kluczowe kompetencje w uczeniu się przez całe życie”, Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 109 i „Relacje międzypokoleniowe”, Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 150

(7) Por. opinia EKES-u „Relacje międzypokoleniowe” Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 150

5.2 W każdym razie nurty polityki na rzecz „dobrego” zatrudnienia powinny być również ukierunkowane na promowanie wejścia na rynek pracy ludzi młodych i towarzyszyć im przez cały okres ich życia zawodowego<sup>(8)</sup>, bez tworzenia „cyfrowej przepaści” między młodymi pracownikami a osobami starszymi, które zamierzają pozostać w miejscu pracy.

5.3 Komitet rzucił zatem wyzwanie: „[...] przyczynić się do zwiększenia stopnia konsultacji w tej istotnej kwestii, która wymaga skoordynowanych i długofalowych działań wielu podmiotów, oparcia się presji krótkofalowych interesów, stałego, konstruktywnego zaangażowania. Celem jest stopniowe wypracowanie nowego paktu między pokoleniami na obszarze Unii Europejskiej”.

5.4 Badania naukowe i innowacje to dziedziny, w które należy koniecznie inwestować w celu zapewnienia przyszłemu pokoleniu Europejczyków dobrobytu — zadawalającej i stabilnej jakości życia. Należy zatem wziąć pod uwagę również średnią wieku europejskich badaczy i naukowców oraz potrzebę włączenia ludzi młodych do tych kluczowych sektorów.

5.5 Brak wystarczających inwestycji w badania naukowe w całej Europie, której daleko jeszcze do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej, nie pozwala młodym badaczom — częstokroć zmuszonym do pracy w warunkach dużej niepewności — zbudować swej przyszłości oraz kariery w dziedzinie badań naukowych i technologicznych. Europa, w której średnia wieku naukowców jest wyższa niż w innych potęgach światowych, niesie z sobą zagrożenie dla przyszłości. W Chinach i Indiach na przykład liczba absolwentów kierunków ścisłych rośnie w takim stopniu, że w Stanach Zjednoczonych 60 % badaczy i naukowców pochodzi z tych krajów. Natomiast w wielu krajach europejskich w ostatnich latach wyraźnie spadła liczba studentów zapisujących się na te kierunki.

5.6 Problem starzenia się społeczeństwa ma bezpośredni wpływ także na spójność terytorialną: młodzi ludzie mają skłonność do opuszczania niektórych regionów w poszukiwaniu zatrudnienia tam, gdzie warunki życia i pracy są lepsze. Pogłębia to rozdziew między tymi regionami, gdzie gospodarka jest bardziej rozwinięta a tymi, które szybciej ubożeją i starzeją się.

5.7 Pogodzenie życia prywatnego z pracą jest filarem europejskiego modelu społecznego. Podniesienie średniej wieku ludności europejskiej stwarza problem zwiększenia przyrostu naturalnego. Powinno się to rozumieć wyłącznie poprzez stworzenie wszystkim parom możliwości posiadania dzieci, bez potrzeby rezygnowania w tym celu z czynnego życia zawodowego albo wręcz znacznego obniżenia standardu życia rodziny, które może prowadzić — jak niestety dzieje się zbyt często — do osiągnięcia poziomu zbliżającego się do ubóstwa. Młodych ludzi dotykają obecnie niepewne warunki zatrudnienia, które nie gwarantują żadnego bezpieczeństwa na przyszłość; mają oni zazwyczaj mniej dzieci bądź w ogóle ich nie posiadają.

5.8 By osiągnąć cel stopniowego zwiększenia przyrostu naturalnego, wszystkie usługi socjalne, zdrowotne i edukacyjne (żłobki, pomoc medyczna, prewencja, pomoc finansowa itp.) powinny zostać rozwinięte, udoskonalone i przystosowane do realiów demograficznych krajów UE.

## 6. Zatrudnienie wśród kobiet a przyrost naturalny

6.1 W 2005 r. stopa zatrudnienia kobiet wynosiła w UE-25 56,3 %. Problem ten jest mniej dotkliwy w krajach Europy Północnej, a poważniejszy w krajach śródziemnomorskich. Jednakże nawet kobietom mającym pracę trudno jest zbudować taką ścieżkę kariery, która umożliwiałaby im zgromadzenie wysokich składek emerytalnych. Na rynku pracy kobiety muszą w istocie zmierzyć się z licznymi problemami:

- cierpią dzisiaj najbardziej z powodu niepewności zatrudnienia, niestabilności miejsca pracy, braku stabilizacji finansowej i — ogólnie rzecz ujmując — ubóstwa;
- różnica w wynagrodzeniu w stosunku do mężczyzn to wciąż bardzo negatywny aspekt w prawie wszystkich krajach UE (średnio wynosi ona 24 % za tę samą pracę);
- w prawie wszystkich krajach UE wciąż niewystarczające usługi dla małych dzieci oraz niedostateczna opieka i pomoc dla ludzi starszych zmuszają przede wszystkim kobiety do poświęcenia kariery w celu przeznaczenia większej ilości czasu na opiekę nad bliskimi;
- istotne dyrektywy, takie jak dyrektywa w sprawie urlopów rodzicielskich, nie są wystarczająco brane pod uwagę, a kobiety wciąż muszą dokonywać wyboru między macierzyństwem a karierą;
- zatrudnienie wśród kobiet i przyrost naturalny nie muszą być ze sobą sprzeczne: w tym względzie należy się na przykład kierować dobrymi rozwiązaniami krajów, których systemy podatkowe pozwalają kobietom wejść ponownie z większą łatwością na rynek pracy po urodzeniu dzieci, bez jakiegokolwiek szkody dla kariery bądź zarobków. Należy ponadto podkreślić, że bodźce skłaniające mężczyzn do dzielenia się obowiązkami związanymi z narodzinami dziecka są wciąż niewystarczające.

6.2 Komisja Europejska słusznie uważa, że zmniejszenie liczby obywateli w wieku produkcyjnym może być częściowo zrekomensowane poprzez szereg środków, do których — przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej — należy zwiększenie udziału kobiet w świecie pracy. Zmiany kulturowe, które w ostatnich dziesięcioleciach umożliwiły kobietom pracę i zdobycie niezależności, odzwierciedlają się w różnicach w stopie zatrudnienia wśród kobiet różnych pokoleń. W istocie w Europie młode kobiety są bardziej obecne w świecie pracy niż kobiety w średnim wieku.

<sup>(8)</sup> Zob. np. komunikat Komisji Europejskiej na temat jakości pracy COM (2003) 728: „Poprawa jakości pracy: przegląd ostatnio poczynionych postępów”



6.3 Rosnący udział kobiet w rynku pracy jest niewątpliwie pozytywnym elementem i przejawem postępu. Zgodnie z różnymi analizami statystycznymi — także niedawnymi — nie jest on jeszcze wystarczający. Co więcej, powinien się koniecznie przełożyć na rzeczywiste wprowadzenie tych samych warunków pracy i wynagrodzenia, jak w wypadku mężczyzn, a także na obronę kobiet przed nadużyciami i dyskryminacją w miejscu pracy i społeczeństwie. Różnice w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn dotyczą zresztą także przedsiębiorców: istnieją w istocie ogromne różnice między liczbą kobiet i mężczyzn przedsiębiorców. Państwa członkowskie UE powinny zatem wzmocnić instrumenty, którymi już dysponują, i stworzyć nowe w celu stymulowania i ochrony zatrudnienia wśród kobiet.

## 7. Rola i waga imigracji w kontekście przemian demograficznych

7.1 Liczba imigrantów w Unii Europejskiej stale się zwiększa. Ogromna różnica między gospodarkami i standardami życia krajów europejskich a krajów rozwijających się sprzyja migracji do naszych bogatszych krajów. Imigracji nie należy postrzegać jako zagrożenia, lecz raczej jako zjawisko, które dzięki spójnym nurtom polityki może stanowić potencjalny czynnik wzrostu, rozwoju i integracji.

7.2 W sytuacji powszechnego starzenia się społeczeństwa i równoczesnego zmniejszenia się liczby ludności czynnej zawodowo pracownicy migrujący wypełniają w UE zadania, które odpowiadają potrzebom produkcyjnym, gospodarczym i społecznym przyjmującego ich państwa. Obszary polityki zatrudnienia i integracji powinny zostać ukierunkowane na cel jak najlepszej alokacji dostępnych zasobów ludzkich, w tym imigrantów, z optymalnym wykorzystaniem ich kompetencji, doświadczenia zawodowego i kwalifikacji<sup>(9)</sup>.

7.3 Również Komisja stwierdza, że imigracja może odgrywać pozytywną rolę w dostosowaniu się rynku pracy. Ponadto pod warunkiem legalnego zatrudnienia pracownicy-imigranci przyczyniają się do finansowania systemu opieki społecznej poprzez płacenie podatków i uiszczanie składek na systemy zabezpieczenia społecznego, co stanowi istotną nowość dla przyszłości europejskiego rynku pracy najbliższych lat. Nie należy ponadto lekceważyć znaczenia wsparcia ekonomicznego, którym są przesyłki walutowe imigrantów dla ich rodzin w kraju pochodzenia, będące często ich jedynym źródłem utrzymania. Z tych względów lepsza integracja imigrantów jest niezbędnym celem dla państw członkowskich UE<sup>(10)</sup>.

7.4 Potrzeba włączenia do gospodarki formalnej nie dotyczy ponadto jedynie pracowników-imigrantów: starzenie się społeczeństwa wymaga pilnego zajęcia się takimi kwestiami jak walka z pracą na czarno i niepewnością zatrudnienia, tak by gospodarki krajowe stały się zdrowsze i rozwijały się w bardziej zrównoważony sposób.

<sup>(9)</sup> Zob. opinię Komitetu „Imigracja, integracja i zatrudnienie”, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 92

<sup>(10)</sup> Zob. w związku z tym niedawną opinię Komitetu „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 128

## 8. Trwałość systemów opieki społecznej w UE

8.1 W wielu dokumentach Komisja Europejska stwierdza, że w celu osiągnięcia praktycznej stabilności finansów publicznych państw członkowskich należy podjąć działania zmierzające do kontrolowania lub zmniejszenia długu publicznego w znaczący, stopniowy i stały sposób. By tego dokonać, konieczna jest skuteczna alokacja zasobów — bez niej ucierpi jakość i dostępność usług publicznych.

8.2 To przede wszystkim z uwagi na przemiany demograficzne, które budzą obawy o trwałość państw opiekuńczych, różne systemy finansowania opieki społecznej państw członkowskich UE muszą, pomimo swych różnic i specyfiki, zagwarantować obywatelom skuteczne, równe dla wszystkich i przejrzyste funkcjonowanie usług.

8.3 Komitet podkreśla, że usługi socjalne użyteczności publicznej i podmioty gospodarki społecznej pełnią istotną funkcję w udzielaniu dodatkowego wsparcia dla rodzin i osób starszych. Uznając znaczenie tych działań, należy wspierać — opierając się na wspólnych wymogach — te struktury, które odgrywają przydatną rolę dla społeczeństwa.

8.4 Istotna może być w tym względzie rola Unii Europejskiej: strategia lizbońska (połączenie nurtów polityki społecznej, gospodarczej i polityki zatrudnienia) wprowadziła wyjątkowe, nowatorskie podejście, a jeden z jej instrumentów — „otwarta metoda koordynacji” — może być uznany za jedną z najbardziej interesujących nowości polityki wspólnotowej ostatnich lat. Niestety instrument ten jest zbyt rzadko używany i często niedoceniany, podczas gdy wspólnotowy instrument prawny został porzucony. Europejski model społeczny pozostaje wciąż niestety celem, który jest jeszcze daleki od realizacji, lecz zapewne nie stanowi on przeszkody, którą należałoby usunąć w imię rynku wewnętrznego.

8.5 W niektórych krajach europejskich — przede wszystkim ze względu na takie rozpowszechnione zjawiska jak podwyższenie średniej wieku ludności — finansowanie systemów opieki społecznej i systemów emerytalnych jest w dużym stopniu zagrożone plagą uchylania się od płacenia podatków i składek. Wszystkie dążenia do zreformowania państwa opiekuńczego, opieki społecznej i zdrowotnej oraz nurtów polityki na rzecz zatrudnienia muszą uwzględniać walkę z takimi przestępstwami jak uchylanie się od płacenia podatków i obchodzenie przepisów podatkowych, bo to przede wszystkim zagraża istnieniu stabilnych budżetów państwowych.

8.6 Komitet pragnie zatem zaakcentować, że w poszukiwaniu rozwiązań i sposobów dostosowania się do przemian demograficznych istotną rolę odgrywa walka z uchylaniem się od płacenia podatków i składek oraz ze zmniejszeniem się liczby podatników.

## 9. Systemy emerytalne

9.1 Zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym i wzrost liczby pracowników będących na emeryturze, czyli zjawiska spowodowane przedłużaniem się spodziewanej długości życia, stanowią główny przedmiot uwagi Komisji Europejskiej, przedstawiony w wielu dokumentach dotyczących trwałości systemów emerytalnych.

9.2 W ciągu następnych dziesięcioleci konieczne jest stworzenie warunków, w których systemy emerytalne będą mogły zagwarantować przyszłym pokoleniom spokojną i godziwą starość. Z tego względu problemu wpływu starzenia się społeczeństwa na systemy emerytalne nie można rozwiązać wyłącznie za pomocą zachęt do wykorzystywania emerytur uzupełniających bądź prywatnych — byłyby to niebezpieczne uproszczenie. Należy raczej podjąć starania w celu stworzenia skutecznych instrumentów, tak by uzupełniające programy emerytalne były prostsze, pewniejsze, bardziej wiarygodne i niez zagrożone nieprzewidywalnymi wahaniami rynków finansowych. Poza tym ulegnie wzmocnieniu nadzór nad prywatnymi funduszami emerytalnymi, tak by rozszerzyć system kontroli i zapewnić właściwy system zarządzania.

9.3 W wielu krajach UE kryzys dotyczący systemy emerytalne nie wynika jedynie ze starzenia się społeczeństwa, lecz także z tego, że składki zmniejszają się, a zasoby nie są odzyskiwane gdzie indziej (np. poprzez walkę z uchylaniem się od płacenia podatków i składek), podczas gdy zapotrzebowanie na emerytury ze strony obywateli wciąż rośnie.

9.4 Zjawisko to dodatkowo pogłębia fakt, że młode pokolenia wchodzi na rynek pracy coraz później, często na podstawie niepewnych umów przewidujących niskie wynagrodzenie, a zatem płacą składkę emerytalną, która jest niższa od składki płaconej przez ich rodziców, kiedy byli w tym samym wieku.

9.5 Starzenie się społeczeństwa może spowodować konieczność przedłużenia okresu aktywności zawodowej, lecz jeszcze pilniejsze, szczególnie w wypadku niektórych krajów Unii, jest zmniejszenie opóźnienia we wchodzeniu na rynek pracy i — ogólniej rzecz ujmując — zagwarantowanie lepszych możliwości i warunków pracy na początku kariery zawodowej.

9.6 Prognozy Komisji Europejskiej do końca 2050 r. przewidują zwiększenie wydatków na emerytury we wszystkich krajach UE oprócz Austrii, która wprowadziła reformy w 2000 r. O ile we Włoszech i Szwecji przewiduje się jedynie niewielkie zwiększenie wydatków na emerytury — zważywszy, że ich publiczne systemy emerytalne opierają się na systemie składkowym — to w innych krajach przewiduje się bardzo znaczący wzrost wydatków, który w Portugalii sięgnie 9,7 %.

9.7 Problemu trwałości systemów emerytalnych nie można zatem analizować i rozwiązywać w oderwaniu od innych aspektów. Należy mieć jasny obraz przyczyn, które nie ograniczają się tylko do zjawiska, jakim jest powszechne starzenie się ludności społeczeństwa europejskiego, ale także łączą się z różnymi realiami rynku pracy, wzrostu gospodarczego i systemów opieki społecznej w różnych krajach UE.

9.8 Cele, które należy sobie wyznaczyć, by rozwiązać kwestię trwałości systemów emerytalnych, wykraczają poza zwykłe podwyższenie wieku emerytalnego. Jeżeli środek ten zostanie zastosowany bez konkretnych kryteriów, może on okazać się całkowicie nieskuteczny, a nawet szkodliwy dla jakości życia europejskich obywateli.

9.9 Zważywszy na różnice występujące między rodzajami pracy pod względem stopnia uciążliwości, monotonii oraz zmęczenia, rozwiązaniem problemu starzenia się społeczeństwa nie może być po prostu podwyższenie wieku emerytalnego, gdyż przedłużenie okresu aktywności zawodowej nie ma tego samego znaczenia w wypadku wszystkich zawodów i należy uwzględnić różnicę między ustawowym wiekiem emerytalnym a rzeczywistym wiekiem w chwili opuszczania rynku pracy.

9.10 Walka z niepewnością zatrudnienia i pracą nielegalną, wsparcie dla kierunków polityki w zakresie wynagrodzenia, zdrowsza redystrybucja bogactwa i bardziej rzeczywista spójność społeczna idą w parze z nieuniknionym, stopniowym i dobrowolnym podwyższeniem wieku emerytalnego, które należy uzgodnić i wesprzeć w drodze stałego dialogu z partnerami społecznymi oraz społeczeństwem obywatelskim.

## 10. Zdrowie

10.1 Łatwo zrozumiałym jest fakt, że podwyższenie się średniej wieku populacji prowadzi do wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną. Jednakże przewidywanie kształtowania się wydatków na opiekę zdrowotną i tego, w jakich konkretnych dziedzinach konieczne będą większe inwestycje w perspektywie najbliższych dziesięcioleci, jest bardzo skomplikowane. Nie można przewidzieć, ile środków publicznych będzie trzeba zainwestować w opiekę zdrowotną, opierając się jedynie na trendach demograficznych — wydatki na tę dziedzinę są w rzeczywistości zależne od typu polityki, jaką się przyjmie na tym polu, od postępu nauk medycznych, ewolucji chorób, poziomu zanieczyszczenia oraz wyborów politycznych i technologicznych dokonywanych w celu jego ograniczenia.

10.2 Jak już wcześniej powiedziano, wszystkie analizy wskazują, że skłaniamy się ku podwyższeniu wieku emerytalnego. Starsi pracownicy są ze względu na swój wiek w nieuchronny sposób bardziej narażeni na ryzyko ulegania chorobom i poupadania na zdrowiu niż ich młodszy koledzy. Zważywszy na to, że populacja pracowników w starszym wieku zapewne nadal będzie się zwiększać, należy niezwłocznie stworzyć i wprowadzić system opieki zdrowotnej, który we wszystkich państwach członkowskich UE będzie mógł zapewnić skuteczną politykę prewencji. Ponadto pracownicy zatrudnieni przez długi okres na zasadach tymczasowych znajdują się w ciężkiej sytuacji w chwili osiągnięcia wieku emerytalnego — będzie ich należało otoczyć opieką poprzez solidarność zbiorową, stosując różne metody zgodne z ustaleniami państw członkowskich, także w zakresie zdrowia i opieki zdrowotnej. Wobec tego zwiększenie niepewności zatrudnienia będzie miało bezpośrednie konsekwencje dla kosztów opieki społecznej.

10.3 Jeżeli celem jest utrzymanie wydatków publicznych na zrównoważonym poziomie, państwa członkowskie i Unia Europejska muszą połączyć swe wysiłki na rzecz realizacji odpowiednich programów opieki, zapobiegania nieszczęśliwym wypadkom przy pracy, monitorowania oraz wymiany informacji, by ściślej i skuteczniej powiązać świat pracy i kwestie zdrowotne.

10.4 Nie wszystkie rodzaje pracy są takie same. Starzenie się społeczeństwa ma różne konsekwencje dla siły roboczej także ze względu na fakt, że istnieją rodzaje pracy o mniejszym czy większym stopniu uciążliwości, ryzyka czy monotonii — starszy

wiek ma różne następstwa w zależności od zawodu. Pracownik w starszym wieku nie może wykonywać męczącej pracy fizycznej, ale może z większą łatwością wykonywać pracę biurową lub umysłową.

10.5 Przedłużenie okresu aktywności zawodowej stwarza zatem problemy zdrowotne, które są zdecydowanie bardziej istotne w wypadku pracowników wykonujących pracę uciążliwą. Należy brać ten czynnik pod uwagę. Jeżeli myśli się perspektywnie o coraz późniejszym przechodzeniu na emeryturę w sektorach, w których jest to możliwe, należy podjąć znaczne wysiłki w dziedzinie opieki zdrowotnej i bezpieczeństwa pracy.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi**

COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD)

(2007/C 161/02)

Dnia 31 maja 2006 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 23 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Edgardo IOZIA.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 97 do 2 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ubolewa, że inicjatywy Komisji mające na celu walkę z oszustwami podatkowymi nie otrzymały dotychczas odpowiedniego wsparcia w formie współpracy ze strony państw członkowskich; popiera przyszłe inicjatywy w tej dziedzinie i wzywa Komisję do wykorzystania wszelkich uprawnień nadanych instytucjom europejskim na mocy traktatów.

1.2 Komitet uważa, że komunikat Komisji jest wystarczająco ustrukturyzowany i że ujmuje problematykę walki z oszustwami podatkowymi z odpowiedniej perspektywy, przedstawiając wzmocnienie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi jako główne narzędzie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się tego zjawiska.

1.3 Komunikat podejmuje konkretnie kwestię stosunków z państwami trzecimi, proponując podejście wspólnotowe. Komitet wyraża zgodę na tę propozycję.

1.4 Komitet przychylił się do propozycji ponownego rozważenia podatku VAT, do której zresztą już wielokrotnie zachęcał. Jest bowiem zdania, że warto byłoby powołać zespół doradców ds. zniesienia podatku VAT przy założeniu, że ewentualne zastąpienie tego podatku innym nie powinno zwiększyć obciążeń podatkowych spoczywających na przedsiębiorstwach i obywatelach.

1.5 Komitet zaleca, aby Komisja w pełni wykorzystwała obecne uprawnienia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), które pozwalają mu na pełnienie ważnych funkcji. Komisja powinna ocenić, czy urząd ten posiada odpowiednie środki, aby wykonywać swe zadania instytucjonalne.

1.6 Zdaniem Komitetu absolutnym priorytetem jest propozycja stałego ulepszania współpracy pomiędzy krajowymi organami zajmującymi się zwalczaniem nadużyć finansowych, jeżeli to możliwe poprzez połączenie w sieć sił policyjnych i organów dochodzeniowych, tak aby mogły one dzielić się dostępnymi bazami danych, ponadto Komitet zaleca szczegółowe przeanalizowanie powiązanych z tym kwestii technicznych i prawnych.

1.7 Propozycja utworzenia forum wysokiego szczebla ds. współpracy administracyjnej jest krokiem w dobrym kierunku, a utrudnienia biurokratyczne oraz inne przeszkody, które zdają się stać na drodze realizacji tego pomysłu, są niezrozumiałe.

1.8 Komitet jest zdania, że korzystne mogłoby być włączenie do prawodawstwa wspólnotowego środków przyjętych przez niektóre państwa członkowskie oraz wprowadzenie kryterium „wartości rynkowej” do celów zwalczania oszustw.

1.9 Komitet zaleca zachowanie większej ostrożności przy wprowadzeniu solidarnej odpowiedzialności zbywającego i przejmującego, przewidując niemniej przeniesienie ciężaru dowodu w wypadku jawnie nieuzasadnionych transakcji, biorąc między innymi pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

1.10 Komitet jest zdania, że propozycja Komisji dotycząca wprowadzenia uproszczonych wymogów dla podmiotów współpracujących z administracją podatkową, a także bardziej restrykcyjnej kontroli i procedur względem podmiotów „reprezentujących pewne ryzyko” powinna zostać szczegółowo przeanalizowana.

1.11 Komitet wzywa Komisję do kontynuacji finansowania programów wspólnotowych, których celem jest wspieranie działań w dziedzinie ochrony interesów finansowych Wspólnoty, takich jak program Herkules II.

1.12 Komitet zaleca zharmonizowanie postanowień dyrektywy 77/799/EWG z istniejącymi już przepisami w zakresie podatków pośrednich oraz ujednoczenie różnych systemów podatkowych.

## 2. Treść komunikatu

2.1 Celem komunikatu Komisji jest opracowanie „skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi”. Komunikat odnotowuje, że wspólnotowe ramy prawne, mimo ich poprawienia i wzmocnienia, nie są wystarczająco wykorzystywane, a zakres współpracy administracyjnej jest nieproporcjonalny do rozwoju handlu wewnątrzwspólnotowego.

2.2 Komisja powraca więc do wielokrotnie już poruszanego tematu, a mianowicie do konieczności wzmocnienia współpracy

administracyjnej pomiędzy administracjami podatkowymi państw członkowskich, będącej narzędziem walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków, które mogą przynosić straty dla budżetu oraz powodować zakłócenia konkurencji, a w ten sposób zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

2.3 Przedstawiając komunikat, László Kovács, komisarz ds. podatków i unii celnej, oświadczył: „Jestem przekonany, że nadszedł czas, aby zastanowić się nad nowymi metodami skuteczniejszej walki z oszustwami podatkowymi. Osiągnęły one bowiem naprawdę niepokojące rozmiary.”

2.4 Ekonomiści szacują, że całkowita wartość oszustw podatkowych wynosi mniej więcej 2-2,5 % PKB, co stanowi kwotę w granicach 200-250 mld euro. Nadużycia finansowe związane z podatkiem VAT nazywane „oszustwami karuzelowymi” stanowią jeden z największych problemów, choć przemysł i podrabianie wyrobów alkoholowych i tytoniu, podobnie jak nadużycia finansowe związane z podatkami bezpośrednimi, to równie poważne kwestie. Od 1993 r. swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału na rynku wewnętrznym utrudnił państwom członkowskim prowadzenie samodzielnej, a zarazem skutecznej walki z oszustwami podatkowymi.

2.5 W dziedzinie podatków pośrednich prawodawstwo wspólnotowe ustanawia wspólne dla wszystkich państw członkowskich zasady (jednolite procedury, określenie właściwych organów, sposoby przekazywania danych), tak aby ułatwić współpracę administracyjną oraz wymianę informacji.

2.6 Komisja wyłoniła trzy priorytetowe obszary działalności:

2.6.1 Poprawa współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi

2.6.1.1 Komisja jest zdania, że wyniki walki z oszustwami podatkowymi będzie można poprawić poprzez następujące działania:

— skuteczniejsze mechanizmy współpracy. Brak wspólnotowej kultury administracyjnej stanowi przeszkodę utrudniającą zwalczanie oszustw podatkowych. Jej źródłem są często trudności językowe, brak odpowiednich zasobów ludzkich lub znajomości procedur współpracy wśród odpowiednich urzędników. Na płaszczyźnie operacyjnej trudności te skutkują nieprzebraniem wyznaczonych terminów rozpatrzenia wniosków o współpracę w dziedzinie podatków, kierowanych przez inne państwa członkowskie;

— wzmocnienie przepisów dotyczących współpracy w dziedzinie podatków bezpośrednich i pomocy w odzyskiwaniu należności;

- szybsze identyfikowanie ryzyka i lepsze zarządzanie nim, umożliwiające szybkie informowanie państw członkowskich o ryzyku popełnienia oszustwa, na jakie mogą być narażone, zwłaszcza w przypadku nowych przedsiębiorstw zagranicznych, które dopiero rozpoczynają działalność na ich obszarze;
- utworzenie stałego forum współpracy administracyjnej na szczeblu wspólnotowym, obejmującego ogół podatków bezpośrednich i pośrednich.

### 2.6.2 Nowe podejście wspólnotowe do współpracy z krajami trzecimi

2.6.2.1 „Oszustwa podatkowe nie są ograniczone zewnętrznymi granicami Unii.” Komisja proponuje przyjęcie wspólnego podejścia do współpracy z krajami trzecimi. Skutkiem obecnej współpracy, prowadzonej na podstawie umów dwustronnych między poszczególnymi państwami, są niejednolite warunki wykorzystywane bez większych przeszkód przez podmioty uchylające się od płacenia podatków. Ponadto Komisja proponuje włączenie klauzul dotyczących współpracy w dziedzinie podatków do umów o partnerstwie gospodarczym zawieranych przez Unię z jej partnerami gospodarczymi.

### 2.6.3 Zmiana obecnego systemu VAT

2.6.3.1 Komisja rozpoczęła debatę na temat możliwości wzmocnienia zasady solidarnej odpowiedzialności za **zapłatę** podatku VAT z poszanowaniem zasady proporcjonalności i pewności prawnej.

2.6.3.2 Komisja bierze ponadto pod uwagę możliwość objęcia operacji wewnętrznych danego państwa członkowskiego mechanizmem samonaliczania podatku, który obecnie obowiązuje wyłącznie w odniesieniu do niektórych rodzajów transakcji, podczas gdy w przypadku innych możliwość jego zastosowania zależy od uznania poszczególnych państw członkowskich. Komisja jest zdania, że wszelkie zmiany w obowiązującym prawodawstwie dotyczącym podatku VAT powinny znacznie ograniczyć możliwości oszustwa, wykluczyć nowe zagrożenia, a przede wszystkim nie tworzyć przesadnych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i organów podatkowych, a także zapewnić neutralny charakter podatku oraz niedyskryminujące traktowanie podmiotów.

### 2.7 Pozostałe innowacje

2.7.1 Komisja proponuje ponadto rozważenie innych konkretnych działań, takich jak:

- wzmocnienie obowiązku sprawozdawczości dla podatników „reprezentujących pewne ryzyko”;
- złagodzenie tego obowiązku w stosunku do przedsiębiorstw, które uzyskałyby na to zezwolenie w drodze partnerskiego zobowiązania wobec organów podatkowych;
- stosowanie standardowych i skutecznych narzędzi elektronicznych, umożliwiających prowadzenie szybkiej wymiany informacji.

### 3. Wspólnotowe ramy prawne

3.1 Komitet jest zdania, że instrumenty prawne, jakich dostarcza obowiązujące prawodawstwo wspólnotowe, są wystarczające do zwalczania oszustw podatkowych. Konieczne i pilne wydaje się natomiast wezwanie państw członkowskich do częstszego wykorzystywania obowiązujących narzędzi współpracy administracyjnej i do przestrzegania przy tym ustalonych procedur i terminów. W obecnych warunkach globalnej gospodarki, w której również oszustwa mają wymiar ponadnarodowy, niezbędne jest posiadanie potrzebnych informacji w terminach odpowiadających przebiegowi dochodzenia.

3.2 Aby stworzyć bardziej jednorodny system w dziedzinie podatków bezpośrednich i pośrednich, Komisja mogłaby zharmonizować postanowienia dyrektywy 77/799/EWG z przepisami odnoszącymi się do podatków pośrednich i ustanowić skuteczniejsze metody wymiany informacji z uwzględnieniem możliwości, jakie oferuje technologia informatyczna. Istotne jest także ujednoczenie różnych systemów podatku VAT, przy zwróceniu szczególnej uwagi na obowiązki podatników.

3.3 Wspólnotowe ramy prawne można podzielić na pięć głównych grup:

- wzajemna pomoc,
- współpraca w dziedzinie podatku VAT,
- współpraca w dziedzinie podatków akcyzowych,
- odzyskiwanie należności,
- program Fiscalis.

3.4 Odniesienia do prawodawstwa wspólnotowego oraz krótkie streszczenie związanych z tym działań zostały przedstawione w załączniku A.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest zdania, że coraz większe rozpowszechnianie się zjawiska oszustw podatkowych powinno być zwalczane w sposób bardziej energiczny i wyraża ubolewanie z powodu oceny Komisji, która uważa działania państw członkowskich i ich współpracę za zdecydowanie niewystarczające, pomimo istnienia szczegółowych ram prawnych o odpowiedniej strukturze.

4.2 Zakłócenia sprawnego funkcjonowania gospodarki i rynku wewnętrznego spowodowane oszustwami podatkowymi oraz uchylaniem się od płacenia podatków stanowią poważny problem, którego waga była dotąd umniejszana, podobnie jak waga powiązań między środkami ukrywanymi przed fiskusem, praniem brudnych pieniędzy i przestępczością gospodarczą. Często bowiem oszustwa, których celem jest wyłudzenie pomocy ze środków krajowych lub wspólnotowych, są popełniane poprzez sfalszowanie dokumentacji podatkowej i odwrotnie — środki pochodzące z oszustw podatkowych, uzyskane między innymi w ramach operacji transgranicznych, są często wykorzystywane do popełnienia innych czynów zabronionych lub przestępczych.

4.3 Komitet podkreśla, że oszustwa podatkowe przyjmujące — w odróżnieniu od uchylania się od płacenia podatków — formę działań, które same w sobie nie są niezgodne z prawem, lecz których jedynym celem jest nienależne obniżenie kwoty podatku, nie są traktowane jednakowo przez ustawodawstwo wszystkich krajów. Zdaniem Komitetu, aby uniknąć mnożenia kosztów administracyjnych i społecznych wynikających z niespójności przepisów, należy zbliżyć ustawodawstwo obowiązujące w poszczególnych krajach w tej dziedzinie poprzez wprowadzenie ogólnej klauzuli o zwalczaniu oszustw lub wspólnego wykazu przypadków, w których organy podatkowe mogą w celach podatkowych odmówić uznania skutków prawnych transakcji noszących znamiona oszustwa.

4.4 Zdaniem Komitetu propozycje Komisji są zbyt ostrożne w odniesieniu do tego zagadnienia, biorąc pod uwagę, że na mocy traktatów Komisja może podjąć wszelkie działania konieczne do zagwarantowania równowagi finansowej instytucji europejskich. Komisja dysponuje bowiem szerokimi uprawnieniami wykonawczymi przyznanymi jej przez Radę na mocy decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. W tym względzie Komitet przypomina o uznanej przez art. 5 traktatu UE zasadzie subsydiarności, która przewiduje działania Wspólnoty także w kwestiach niewchodzących w jej wyłączny zakres odpowiedzialności, jeżeli wyznaczone cele nie mogą zostać zrealizowane przez państwa członkowskie lub mogą zostać zrealizowane lepiej na szczeblu wspólnotowym. Komitet zachęca Komisję do pełnego wykorzystania swych uprawnień.

4.5 W komunikacie pt. *Polityka podatkowa w Unii Europejskiej — Priorytety na najbliższe lata* (COM(2001)260 wersja ostateczna) z czerwca 2001 r. Komisja podkreśliła już konieczność przyjęcia, poza instrumentami legislacyjnymi, wszelkich innych dostępnych narzędzi potrzebnych do realizacji pierwszoplanowych celów. W tym kontekście podkreślono, że polityka podatkowa była i jest nadal uzależniona od decyzji przyjmowanych jednogłośnie <sup>(1)</sup>.

4.6 Już wtedy Komitet zalecał zmianę systemu przejściowego oraz szybkie wprowadzenie systemu ostatecznego opartego na zasadzie opodatkowania w kraju pochodzenia. Nie bez pewnego nacisku Komitet pytał wówczas: „przez ile lat trzeba będzie znosić jeszcze ten wadliwy system przejściowy, zanim cel zostanie osiągnięty” i domagał się uproszczenia oraz unowocześnienia zasad, bardziej jednolitego ich stosowania oraz ściślejszej współpracy administracyjnej. Wydaje się, że nie dokonano żadnych postępów.

4.7 Komitet popiera ogólny kierunek polegający na wzmocnieniu współpracy poprzez wyjście poza istniejący system wymiany informacji (VIES) i poprzez opracowanie środków automatycznej lub samorzutnej wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi.

4.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie debaty w sprawie zmiany systemu podatku VAT, podkreślając jednak, że niezwykle istotne jest przeprowadzenie szczegółowej oceny wpływu, wychodząc z założenia, że ewentualne zmiany powinny zmierzać w kierunku poprawy skuteczności i uproszczenia, nie zaś zwiększenia obciążeń podatkowych dla obywateli

i przedsiębiorstw. W tym względzie Komitet przypomina wysuniętą już przez siebie propozycję <sup>(2)</sup> zbadania możliwości zastąpienia systemu podatku VAT systemem alternatywnym, który gwarantowałby wpływy przynajmniej równe obecnym, lecz byłby mniej kosztowny dla społeczności i bardziej skuteczny z punktu widzenia ściągłości podatku.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Podatek od wartości dodanej

Obecny system podatku VAT w dziedzinie wymiany wewnątrz-wspólnotowej oparty jest na zasadzie opodatkowania w kraju przeznaczenia. Zasada ta gwarantuje równe traktowanie produktów krajowych i produktów przywożonych z innych państw członkowskich, ponieważ opodatkowane są nie transakcje sprzedaży, lecz transakcje kupna zawarte w kraju przeznaczenia według stawki ustalonej dla transakcji krajowych.

System ten został wprowadzony w ramach systemu przejściowego, a zatem tymczasowo, ze względu na to, że stosowanie zasady opodatkowania w kraju pochodzenia wymagałoby okresu potrzebnego na przyjęcie odpowiedniej struktury umożliwiającej prawidłowy podział dochodów, bez względu na miejsce pobrania podatku, pomiędzy różnymi państwami członkowskimi proporcjonalnie do ich poziomu konsumpcji. System tego rodzaju nie może więc zostać przyjęty bez ujednoczenia stawek podatku VAT, ponieważ w przeciwnym razie doprowadziłoby to do zakłóceń konkurencji.

#### 5.1.1 Oszustwa „karuzelowe” związane z podatkiem VAT

Mimo że przejściowy system wymiany wewnątrz-wspólnotowej oferuje szerokie możliwości w zakresie swobodnego przepływu towarów, naraża on poszczególne państwa członkowskie na straty wynikające z uchylania się od płacenia podatku i z oszustw podatkowych na dużą skalę.

5.1.1.1 Spośród różnych rodzajów oszustw związanych z podatkiem VAT tzw. „oszustwo karuzelowe” ma poważne konsekwencje w postaci zmniejszenia dochodów, a jego zdradliwy charakter wynika z faktu, że jest trudne do wykrycia. Pociąga ono za sobą wykorzystanie metod mających na celu uchylene się od zapłacenia podatku VAT poprzez utworzenie specjalnie w tym celu spółek prowadzących działalność na skalę międzynarodową. Celem jest uniknięcie zapłacenia należnego podatku VAT, tak aby umożliwić innym ogniom łańcucha oszustw odpisanie fikcyjnych kwot i uzyskanie zwrotu lub obniżenie kwoty należnego podatku VAT. By osiągnąć ten nielegalny cel, podmiot nie wykonujący ciężącego na nim zobowiązania zazwyczaj nie prowadzi rzeczywistej działalności gospodarczej, nie ma żadnych struktur działania, a jego siedziba ogranicza się często do skrytki pocztowej. Po kilku miesiącach „formalnej działalności” podmiot ten znika, nie złożony deklaracji podatkowej i nie wpłaciwszy należnych kwot podatku, a zatem jego odnalezienie jest dla organów podatkowych niezwykle trudne.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u: „Polityka podatkowa w Unii Europejskiej — Priorytety na najbliższe lata”, Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 73-79

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w zakresie miejsca świadczenia usług”, Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 15-20

5.1.1.2 Komitet jest zdania, że „oszustwa karuzelowe” mogły się rozwinąć ze względu na niewystarczającą współpracę pomiędzy państwami członkowskimi oraz na różnice w stawkach podatku VAT. Komitet proponuje zatem uruchomienie wszelkich form współpracy i wymiany niezbędnych informacji, które mogłyby skutecznie zwalczyć to zjawisko.

## 5.1.2 Współpraca administracyjna w dziedzinie podatku VAT

5.1.2.1 Uchylenie się od płacenia podatku VAT skłoniło organy administracji finansowej państw członkowskich do coraz większego doskonalenia technik dochodzeniowych w celu skuteczniejszego zwalczania tego zjawiska.

Współpraca administracyjna odgrywa decydującą rolę w zwalczaniu oszustw związanych z podatkiem VAT ze względu na to, że są one popełniane przez kilka podmiotów gospodarczych mieszczących się w różnych państwach członkowskich.

Wykorzystanie odpowiednich konwencjonalnych instrumentów pozwoliło państwom członkowskim na wdrożenie systemu wymiany informacji, który okazał się przydatny w określaniu sytuacji podatkowej podatników oraz w przeciwdziałaniu oszustwom podatkowym o międzynarodowym zasięgu i ich zwalczaniu.

W kwestii współpracy Komitet już dawno temu zwracał uwagę, że Komisja powinna odgrywać aktywniejszą rolę w tym zakresie, a zatem wyraża on poparcie dla wdrożenia systemu monitorowania, w ramach którego sprawdzano by jakość i wielkość udzielanej pomocy.

5.1.2.2 Jak dotąd wymiana informacji z pewnością nie jest częstą praktyką ze względu na różnice kulturowe, niejednakowy poziom informatyzacji oraz brak przepisów mających na celu karanie państw za beczynność. Konieczne jest zatem stworzenie jednolitej kultury, uwzględniającej fakt, że wysyłanie wniosków o udzielenie informacji za granicę nie powinno być traktowane jako możliwość, z której korzysta się tylko w wyjątkowych przypadkach, lecz jako zwykły etap procesu dochodzeniowego, zawsze gdy wymaga tego specyfika kontroli.

W tym celu należy wyeliminować przeszkody utrudniające szerzenie wspólnotowej kultury administracyjnej, zachęcając do pełnego wykorzystywania istniejących narzędzi współpracy oraz przestrzegając ustalonych terminów i procedur, tak aby umożliwić organom dochodzeniowym uzyskanie potrzebnych informacji w terminie zgodnym z tokiem dochodzenia.

5.1.2.3 Co więcej, zgodnie z propozycją Komisji dotyczącą wykorzystania standardowych systemów informatycznych do wymiany informacji warto byłoby rozważyć połączenie w sieć sił policyjnych i organów dochodzeniowych z poszczególnych państw członkowskich zaangażowanych w zwalczanie oszustw podatkowych w celu bezpośredniej wymiany informacji z wyko-

rzystaniem zatwierdzonego systemu komunikacji elektronicznej oraz wspólnego korzystania z baz danych zawierających informacje na temat zeznań o dochodach z poszczególnych państw członkowskich, tak jak w przypadku danych w systemie VIES na poziomie I i II.

Inicjatywa ta, choć wymagająca uprzedniej zgody w odniesieniu do danych rejestrowanych w tych bazach i ich zgodności z krajowym ustawodawstwem w zakresie ochrony prywatności, stanowiłaby istotny krok w kierunku poprawy zwalczania oszustw podatkowych, gdyż organy dochodzeniowe mogłyby bezpośrednio korzystać z potrzebnych im informacji, w czasie rzeczywistym i bez zbędnych obciążeń biurokratycznych.

5.1.2.4 Ponadto, mimo że prawodawstwo regulujące wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi ma właściwą strukturę i jest zadawalające, główną przeszkodą utrudniającą walkę z uchylaniem się od płacenia podatków w UE jest niejednorodny charakter przepisów dotyczących wykonywania uprawnień dochodzeniowych przez organy podatkowe w różnych krajach oraz różnice w stopniu restrykcyjności sankcji.

Oznacza to, że oszustwa są popełniane przede wszystkim w tych państwach, w których organy odpowiedzialne za kontrole mają mniejsze uprawnienia w zakresie prowadzenia dochodzeń lub w których stosowane sankcje są za mało dotkliwe, aby mogły mieć skutek odstrasżający.

5.1.2.5 Korzystne byłoby zatem ujednoczenie na szczeblu UE, z poszanowaniem zasady suwerenności państw członkowskich, sankcji przewidzianych za oszustwa o podobnym ciężarze, wzorem ustaleń obowiązujących na przykład w ramach prawodawstwa dotyczącego prania brudnych pieniędzy. Pomogłoby to uniknąć sytuacji, w której mniej restrykcyjne przepisy lub mniej skuteczny system kontroli stworzyłyby swego rodzaju „raj bezkarności”, do którego napływałyby dochody z działalności przestępczej lub z „oszustw karuzelowych”.

## 5.1.3 Wartość rynkowa jako kryterium określenia kwot podlegających opodatkowaniu do celów walki z oszustwami

5.1.3.1 Zgodnie z tym, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Sprawiedliwości, nieunikniona walka z uchylaniem się od płacenia podatków powinna być zgodna z zasadami wspólnotowymi, w tym z zasadą niedyskryminacji i proporcjonalności. Jednym z obszarów, w których ustawodawstwo w poszczególnych krajach różni się najbardziej, są kryteria — inne niż świadczenie wzajemne uzgodnione przez strony — stosowane do określenia kwoty podlegającej opodatkowaniu, nie tylko w przypadku towarów przeznaczonych do użytku indywidualnego lub do celów niehandlowych, lecz również we wszystkich przypadkach, w których uważa się, że istnieje ryzyko oszustwa lub uchylania się od płacenia podatku.

W tym względzie Komitet zwraca uwagę, że w ustawodawstwie wszystkich państw członkowskich kryterium stosowane do określenia kwoty podlegającej opodatkowaniu jest w dużej mierze oparte na woli prowadzenia negocjacji przez strony i zmierza do zapewnienia, że opodatkowane zostanie rzeczywiste świadczenie wzajemne, gdyż podstawą opodatkowania jest zazwyczaj świadczenie wzajemne określone w umowie dotyczącej sprzedaży towaru lub świadczenia usługi. Oprócz opisanego kryterium „podstawowego” stosuje się również „wartość rynkową”, aby skorygować lub przywrócić podstawę naliczenia podatku z zachowaniem pewnych warunków.

5.1.3.2 Pojęcie wartości rynkowej dla celów podatku VAT ma w zasadzie to samo znaczenie we wszystkich państwach członkowskich i w dużej mierze odpowiada definicji zawartej w dyrektywie 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. (szósta dyrektywa), która określa ją jako średnią cenę towarów i usług tego samego rodzaju na tym samym etapie zakupu w warunkach wolnej konkurencji w miejscu i czasie zawarcia transakcji lub ewentualnie w najbardziej zbliżonym miejscu i czasie.

5.1.3.3 W ustawodawstwie wszystkich państw członkowskich odwołanie do wartości rynkowej stanowi alternatywny sposób określenia podstawy opodatkowania:

— w przypadku całkowitego lub częściowego braku świadczenia wzajemnego w pieniądzu odwołanie do wartości rynkowej wynika z konieczności określenia kryterium wyrażającego podstawę opodatkowania w wartościach pieniężnych. W tym przypadku służy ona również ujawnieniu uchylania się od płacenia podatku;

— w przypadku gdy ustawodawca wstępnie uznał, że istnieje ryzyko <sup>(3)</sup> oszustwa podatkowego.

5.1.3.4 Ponadto zasady ustalania podstawy opodatkowania w oparciu o świadczenie wzajemne nie stosuje się w przypadkach, gdy:

— organy ustawodawcze lub administracyjne zdecydowały o ustaleniu minimalnej podstawy opodatkowania lub podstawy nie niższej od wartości rynkowej w przypadku niektórych towarów lub gałęzi handlu, na przykład sprzedaży nieruchomości;

— zgodnie z przepisami podstawą naliczenia podatku jest wartość rynkowa towarów lub usług, podczas gdy za różne towary lub usługi naliczana jest cena jednostkowa;

— mimo że istnieje świadczenie wzajemne w pieniądzu, zgodnie z przepisami kwotą podlegającą opodatkowaniu jest wartość rynkowa, wartość przywozu lub cena zakupu, w przypadku gdy między stronami istnieje stosunek zależności;

<sup>(3)</sup> Ryzyko to musi być *realne*, a oszustwo musi zostać *udowodnione*, aby działania Wspólnoty były zgodne z prawem.

— w odniesieniu do nieruchomości dokonano cesji lub ustanowienia praw rzeczowych lub praw użytkownika.

5.1.3.5 W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości <sup>(4)</sup> stwierdził, że krajowe środki służące zapobieganiu oszustwom podatkowym lub unikaniu opodatkowania mogą co do zasady odstępować od zawartej w szóstej dyrektywie reguły, zgodnie z którą podstawa podatku VAT określana jest zależnie od świadczenia wzajemnego, wyłącznie w ściśle określonych granicach wymaganych dla osiągnięcia tego celu.

5.1.3.6 Innymi słowy, wartość rynkowa stanowi punkt odniesienia dla stwierdzenia ewentualnych nadużyć. Jeżeli podstawa opodatkowania określona na podstawie uzgodnionego przez strony świadczenia wzajemnego jest niższa od wartości rynkowej, nie zostaje ona zastąpiona kwotą wartości rynkowej, lecz organy podatkowe mogą domniemywać popełnienie nadużycia i przenieść ciężar dowodu.

5.1.4 Solidarna odpowiedzialność za zapłatę podatku

5.1.4.1 W ramach walki z „oszustwami karuzelowymi” ustawodawstwo w niektórych krajach zostało wyposażone w przepisy zatwierdzające solidarną odpowiedzialność przejmującego za zapłatę podatku VAT w przypadku sprzedaży towarów należących do określonych kategorii, w sytuacji, gdy nie zrobił tego zbywający i jeżeli sprzedaż nastąpiła po cenie niższej od wartości rynkowej.

5.1.4.1.1 Przepisy te opierają się na art. 21 szóstej dyrektywy, w którym przyznano państwom członkowskim możliwość przyjęcia regulacji zobowiązujących do solidarnej zapłaty podatku inną osobę niż podatnik, z zachowaniem zasady proporcjonalności.

5.1.4.2 Decyzja ta wynika z założenia, zgodnie z którym transakcja uzgodniona po cenie innej niż wartość rynkowa może kryć w sobie zamiar popełnienia nadużycia. Krótko rzecz ujmując, w warunkach określonych przepisami domniemywa się, że kupujący działał w złej woli, ponieważ biorąc pod uwagę zapłaconą cenę, nie mógł być nieświadomy nadużycia <sup>(5)</sup>. Założenie takie ma charakter względny, jako że kupujący może wykazać na podstawie odpowiednich dokumentów, że cena kupna jest niższa od wartości rynkowej ze względu na możliwe do udowodnienia okoliczności i stan faktyczny lub ze względu na obowiązujące ustawodawstwo oraz że nie ma ona związku z niezapłaceniem podatku, co ogranicza solidarną odpowiedzialność za niezapłacenie podatku przez zbywającego.

<sup>(4)</sup> Wyroki nr 324/82 oraz 131/91 dotyczące wprowadzania do obrotu samochodów nowych lub używanych, a ostatnio także wyrok C-412/03 z dnia 20 stycznia 2005 r.

<sup>(5)</sup> W tym kontekście należy przypomnieć, że w komunikacie 2004/260/WE z dnia 16 kwietnia 2004 r. Komisja Europejska zawarła pozytywną opinię na temat odstraszającego skutku odnotowanego w niektórych państwach członkowskich w wyniku wprowadzenia pojęcia solidarnej odpowiedzialności i odwołała się do mechanizmu operacyjnego wymagającego wykazania istnienia związku pomiędzy zbywającym a przejmującym wskazującego na współudział.



5.1.4.3 Komitet podziela zaniepokojenie wielu podmiotów dotyczące zasady solidarnej odpowiedzialności. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>(6)</sup> jest zdania, że ewentualne środki powinny ograniczać się do wymagania gwarancji zapłacenia podatku od osób wyraźnie określonych jako podatnicy. Można więc wprowadzić regulacje, zgodnie z którymi kupujący ponosi solidarną odpowiedzialność ze sprzedającym za zapłacenie podatku, w przypadku gdy towar został sprzedany po cenie niższej od wartości rynkowej. Biorąc pod uwagę, że jest to zasada niezwykle restrykcyjna, stawiająca kupującego w niekorzystnym położeniu poprzez wymóg zapłacenia podatku niezapłaconego przez inną osobę, która dopuściła się nadużycia, należy uzależnić jej stosowanie od spełnienia określonych warunków:

- sprzedaż miała miejsce pomiędzy płatnikami podatku VAT, z wyraźnym wyłączeniem konsumentów końcowych;
- sprzedawca nie zapłacił części lub całości należnego podatku VAT;
- towar będący przedmiotem transakcji należy do jednej z kategorii wymienionych w odpowiednich przepisach;
- sprzedaż nastąpiła po cenie niższej od wartości rynkowej towaru;
- różnica pomiędzy uzgodnioną ceną a wartością rynkową nie daje się uzasadnić możliwymi do udowodnienia wydarzeniami lub stanem faktycznym.

5.1.5 Komitet przychyliła się do możliwości rozszerzenia zakresu stosowania mechanizmu samonaliczania podatku na operacje wewnętrzne w danym państwie członkowskim. W jednej z ostatnich opinii Komitet uznał, że mechanizm ten „może być konieczny do walki z uchylaniem się od płacenia podatków i z unikaniem zobowiązań podatkowych. Mechanizm ten sprawdza się szczególnie w przypadkach, kiedy sprzedający znajduje się w trudnej sytuacji finansowej”<sup>(7)</sup>. Komisja rozszerzyła dobrowolny zakres stosowania samonaliczania podatku w związku z pozytywnymi doświadczeniami w sektorze materiałów budowlanych i usług związanych z budownictwem. Działania te mogą jednak nie wywrzeć wpływu na wewnątrzspółnotową wymianę towarów i usług, podczas gdy niejednakowe wymogi dotyczące zasad fakturowania stanowią zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

## 5.2 Podatki bezpośrednie

5.2.1 Oszustwa podatkowe powinny być koniecznie zwalczane również na bardziej ogólnej płaszczyźnie harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących podatków bezpośrednich i kontroli w tym zakresie.

5.2.1.1 W wyniku zwiększenia liczby państw członkowskich Unii Europejskiej różnice pomiędzy systemami podatkowymi będą w coraz większym stopniu wpływać na decyzje dotyczące przyznania środków poszczególnym państwom i sposobów zarządzania działalnością handlową. Ze względu na znaczny stopień koordynacji strategii gospodarczych zróżnicowane przepisy podatkowe będą bowiem narzędziem pozwalającym państwom członkowskim wywierać wpływ na decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji i zasobów wewnątrz Unii Europejskiej. Jednakże utrzymujące się istotne różnice pomiędzy systemami podatków bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich mogłyby utrudnić w niektórych wypadkach proces

integracji rynków<sup>(8)</sup> i niekorzystnie wpłynąć na konkurencyjność europejskiej gospodarki.

5.2.2 Zbliżenie przepisów podatkowych państw członkowskich zostało przeanalizowane przez Komisję w komunikacie COM(2003)726 z dnia 24 listopada 2003 r. Jednakże w kwestii opodatkowania osób prawnych, a konkretnie w kwestii tzw. ogólnych środków (*comprehensive measures*) ułatwiających wdrożenie europejskiego podatku od osób prawnych według wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania<sup>(9)</sup>, istnieją wciąż istotne trudności związane z wdrożeniem, spowodowane utrzymującymi się różnicami między państwami członkowskimi w odniesieniu do kryteriów określania podstawy opodatkowania. Ponadto, oprócz daleko posuniętej zbieżności strategii gospodarczych realizowanych przez poszczególne państwa, przyjęcie wspólnego podatku wymaga również odpowiednich ram prawnych. W sytuacji obecnej zgodnie z art. 94 traktatu WE Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku.

5.2.3 Utrzymanie powyższego postanowienia, a także fakt, że kwestie podatkowe należą do kompetencji państw członkowskich, które najwyraźniej nie ułatwiają realizacji inicjatyw zmierzających do utworzenia wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych działających w Unii Europejskiej, w znacznym stopniu utrudniają zbliżenie systemów opodatkowania osób prawnych zarówno ze względu na zwiększenie liczby państw członkowskich, szczególnie utrudniające jednomyślne podejmowanie decyzji, jak i ze względu na brak w ostatecznym tekście konstytucji europejskiej postanowień dotyczących przyjmowania większością kwalifikowaną ustaw lub ustaw ramowych ustanawiających środki w dziedzinie opodatkowania osób prawnych.

5.2.4 W związku z planem zniesienia zasady jednomyślności konkretny krok w kierunku faktycznej harmonizacji podstawy opodatkowania osób prawnych stanowi analiza eksperymentalnego zastosowania systemu zasad państwa macierzystego w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, zawarta w komunikacie Komisji SEC(2005) 1785 z dnia 23 grudnia 2005 r. pt.: Usuwanie przeszkód związanych z opodatkowaniem osób prawnych w działalności małych i średnich przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym — zarys ewentualnego projektu pilotażowego „Opodatkowanie według zasad państwa macierzystego”<sup>(10)</sup>. Zgodnie z wynikami badania 23 mln małych i średnich przedsiębiorstw działających w Unii 25 państw odgrywa istotną rolę w europejskiej gospodarce, ponieważ stanowi 99,8 % wszystkich europejskich przedsiębiorstw i zapewnia

<sup>(8)</sup> Patrz L. Kovács, *The future of Europe and the role of taxation and customs policy* (Przyszłość Europy a rola polityki podatkowej i celnej), pod adresem: [www.europa.eu.int/comm/commission\\_bassoso/kovacs/speeches/speech\\_amcham.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/commission_bassoso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf)

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE, Dz.U. C 88/48 z 11.4.2006

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zwalczania przeszkód związanych z opodatkowaniem przedsiębiorstw, dotykających małe i średnie przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym, Dz.U. C 195/58 z 18.8.2006

<sup>(6)</sup> Wyroki C-354/03, C-355/03, C-484/03 oraz C-384/04  
<sup>(7)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 103-104

około 66 % miejsc pracy w sektorze prywatnym<sup>(11)</sup>. Przyjęcie tego systemu mogłoby umożliwić rozszerzenie działalności tych przedsiębiorstw w skali międzynarodowej ze względu na zmniejszenie ponoszonych obecnie kosztów dostosowania<sup>(12)</sup>, znacznie wyższych niż w przypadku dużych przedsiębiorstw<sup>(13)</sup>, a także rozszerzenie możliwości przenoszenia strat, co stanowi główną przeszkodę dla rozwoju działalności gospodarczej na skalę międzynarodową, przyczyniając się w ten sposób do zbliżenia na szczeblu wspólnotowym przepisów dotyczących opodatkowania osób prawnych.

### 5.3 Handel elektroniczny

5.3.1 O ile rozwój i postęp technologiczny w dziedzinie handlu elektronicznego oferuje podmiotom gospodarczym nowe możliwości, o tyle nowe metody prowadzenia działalności handlowej wymagają dostosowania systemów podatkowych, w szczególności w odniesieniu do kwestii związanych z wdrożeniem podatków konsumpcyjnych. Systemy podatkowe, z reguły ściśle powiązane z zasadami handlu tradycyjnego, powinny w istocie uwzględnić te zmiany i dostosować się do nowych form wymiany handlowej, znajdujących się obecnie w fazie rozwoju.

5.3.2 Główny problem związany z opodatkowaniem transakcji elektronicznych dotyczy dyskryminacji, która może być skutkiem odmiennego traktowania transakcji ze względu na sposób dostarczenia towaru będącego jej przedmiotem.

5.3.2.1 Badając możliwości zastosowania tradycyjnych zasad prawa podatkowego do wyjątkowych sytuacji ery cyfrowej, należy zagwarantować poszanowanie zasady neutralności opodatkowania, zgodnie z którą niedopuszczalna jest jakakolwiek różnica w traktowaniu transakcji analogowych, które w danym razie różnią się wyłącznie sposobem dostarczenia (przez internet albo inną drogą).

5.3.3 Ściślej rzecz biorąc, główne problemy związane są z opodatkowaniem bezpośrednim i pośrednim towarów niematerialnych (w postaci cyfrowej), z uwagi na to, że wszystkie etapy transakcji handlowej (sprzedaż i dostawa) odbywają się drogą elektroniczną (handel przez internet) za pomocą dostawy produktów wirtualnych w sieci. W istocie usługi i towary są dematerializowane przy wysłaniu przez sprzedającego i materializowane przy odbiorze przez kupującego. W takim przypadku nie istnieje już towar fizycznie namacalny, który może zostać poddany zbadaniu, zwłaszcza dla celów kontroli.

### 5.4 Kompetencje OLAF

5.4.1 Komitet ocenia, że obecnie obowiązujące prawodawstwo wspólnotowe, stanowiące ramy prawne odniesienia dla

utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), przyznaje temu organowi istotne zadania zgodnie z art. 2 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom. Komitet zwraca się zatem do Komisji o podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu przełożenia obecnych kompetencji na konkretne działania, jeśli zajdzie taka potrzeba, także poprzez przekazanie urzędowi dodatkowych środków koniecznych do wypełnienia jego obowiązków jako instytucji, np. dzięki wykorzystaniu modelu przewidzianego w artykułach 81-86, które stanowią podstawę prawną organu ds. konkurencji.

5.4.2 W tym kontekście OLAF mógłby odegrać rolę organu odpowiedzialnego za analizy i koordynację na szczeblu unijnym do celów walki z oszustwami, zwłaszcza podatkowymi, otrzymany zadania i kompetencje w dziedzinie współpracy administracyjnej w kwestii podatków (podatki bezpośrednie, pośrednie i akcyzowe), aby ułatwić wymianę informacji między organami odpowiedzialnymi, na mocy ustawodawstwa poszczególnych krajów, za zwalczanie oszustw podatkowych.

5.5 Rozwój handlu wewnątrzspółnotowego zachęca do zacieśnienia współpracy w zakresie wymiany informacji dotyczących zarządzania ryzykiem. Komisja nie zaproponowała jednak żadnych konkretnych inicjatyw oprócz tego, że wezwała państwa członkowskie do korzystania z „Przewodnika zarządzania ryzykiem przeznaczonych dla administracji podatkowych”. W tym względzie Komitet proponuje utworzenie scentralizowanej bazy danych, do której dostosowywane byłyby informacje wymieniane przez administracje podatkowe, ujednolicone obecnie wyłącznie w zakresie cel i to na podstawie dwustronnej wymiany.

5.5.1 W związku z tym można byłoby sporządzić wykaz rodzajów produktów, w odniesieniu do których wnioski z badań przeprowadzonych przez właściwe organy w państwach członkowskich wskazują na istotne ryzyko wystąpienia oszustw karuzelowych. Dla ilustracji warto przytoczyć przykład pojazdów silnikowych i produktów nowoczesnych technologii, np. z dziedziny informatyki i telefonii. Zadanie zbadania tych gałęzi mogłoby zostać powierzone OLAF-owi, który mógłby regularnie przekazywać swoje wnioski państwom członkowskim, tak aby odpowiednio nakierować ich działania w ramach kontroli nadużyć i umożliwić przeprowadzenie właściwie ukierunkowanych działań operacyjnych. Należy również przewidzieć i zorganizować wymianę informacji tego rodzaju pomiędzy państwami członkowskimi a OLAF-em.

<sup>(11)</sup> Źródła: *Les PME en Europe en 2003* (MŚP w Europie w 2003 r.), Obserwatorium Europejskich MŚP, 2003/7, Publikacje DG ds. Przedsiębiorstw i Komisja Europejska (2003): *L'impact de l'élargissement de l'Union sur les PME européennes* (Wpływ rozszerzenia Unii na europejskie MŚP), Obserwatorium Europejskich MŚP, 2006/6, Publikacje DG ds. Przedsiębiorstw we współpracy z Eurostatem. W kwestii znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw dla gospodarki Unii Europejskiej patrz komunikat Komisji Europejskiej SEC(2005) 1785 z dnia 23 grudnia 2005 r., str. 15-17.

<sup>(12)</sup> W komunikacie SEC(2005) 1785 Komisja określa koszty dostosowania (służby doradztwa prawnego i podatkowego, tłumaczenie dokumentów, koszty podróży oraz różne rodzaje ryzyka finansowego i związanego z prowadzeniem działalności).

<sup>(13)</sup> Na podstawie wyników badania przeprowadzonego przez Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, opublikowanych dnia 11 czerwca 2004 r. i wspomnianych w komunikacie SEC(2005)1785, koszty dostosowania ponoszone przez małe i średnie przedsiębiorstwa są nawet stukrotnie wyższe od kosztów ponoszonych przez duże przedsiębiorstwa. W kwestii sposobów obliczenia kosztów dostosowania patrz dokument roboczy służb Komisji SEC(2004) 1128 z dnia 10 września 2004 r., European Tax Survey.

5.6 Komitet jest zdania, że idea opracowania wspólnotowego podejścia do stosunków z państwami trzecimi jest niewątpliwie korzystniejsza niż metoda polegająca na zawieraniu umów dwustronnych. W tym celu można byłoby ustanowić szczegółowe przepisy w ramach planowanego przyjęcia wspólnotowego modelu konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania, o którym mowa w komunikatach Komisji: *Company Taxation In the Internal Market* (Opodatkowanie przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym — tłum. nieoficjalne) SEC(2001) 1681 oraz *An Internal Market without company tax obstacles: achievements, ongoing initiatives and remaining challenges* (Rynek wewnętrzny bez utrudnień dla opodatkowania przedsiębiorstw: osiągnięcia, realizowane inicjatywy i pozostałe wyzwania — tłum. nieoficjalne) COM(2003) 726, a także w komunikacie Parlamentu Europejskiego (SEC A5-0048) z 2003 r. Komitet wyraża poparcie dla możliwości opracowania szczególnej konwencji o współpracy, która zostałaby włączona do umów o partnerstwie gospodarczym. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na brak wyraźnej i zdecydowanej woli ze strony państw członkowskich, nie ma innej możliwości niż tylko kontynuować drogę umów dwustronnych, nie przerywając toczących się procesów.

5.7 Komitet jest zdania, że proponowane przez Komisję rozszerzenie obowiązków sprawozdawczych powinno być ściśle zgodne z zasadami proporcjonalności i uproszczenia. Konieczna walka z oszustwami podatkowymi nie może oznaczać nałożenia dodatkowych i nieuzasadnionych obciążeń na większość uczciwych podatników i przedsiębiorstw. W tym celu należałoby znacznie zmniejszyć ciężar zobowiązań nałożonych na przedsiębiorstwa, które postępują bez zarzutu i aktywnie współpracują z organami podatkowymi, a także zwiększyć zakres obowiązków ciążących na podatnikach, którzy na podstawie obiektywnych kryteriów zostali uznani za „reprezentujących pewne ryzyko”.

5.8 Komitet nie podziela zdania Komisji w kwestii opodatkowania wyrobów tytoniowych i alkoholowych według tych samych zasad jak w przypadku „normalnych” towarów. Niektóre państwa członkowskie poprzez zarządzanie podatkiem akcyzowym od wyrobów tytoniowych i alkoholowych starają się rozwiązać związane z nimi problemy zdrowotne, których pierwszeństwo względem sprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego jest oczywiste. Komisja proponuje usunięcie tych zakłóceń, lecz ich wyeliminowanie zabierze jednak dużo czasu z uwagi na bardzo rozbieżne poziomy dochodów w poszczególnych

państwach członkowskich, różne cele polityki dochodowej i zdrowotnej oraz działania poszczególnych państw członkowskich. W oczekiwaniu na rozsądny stopień harmonizacji stawek podatkowych należy poszukiwać innych rozwiązań gwarantujących poszczególnym państwom członkowskim zachowanie pełnych możliwości realizowania własnych celów polityki podatkowej i zdrowotnej. Należy niemniej wziąć pod uwagę, że przemysł tytoniu pochodzący z państw członkowskich jest minimalny i jest kontrolowany przez międzynarodowe organizacje przestępcze. Mimo że Komitet zdaje sobie sprawę z tego, jak wysokie koszty nadużywania tych substancji ponosi społeczeństwo i system opieki zdrowotnej i że życzyłoby sobie, aby właściwe organy przyjęły odpowiednie środki kontroli tego zjawiska, jest zdania, że wysokość akcyzy od wyrobów tytoniowych i alkoholowych powinna pozostać w wyłącznej gestii państw członkowskich.

5.9 Komitet zachęca Komisję do realizacji programu Herkules II i wyraża nadzieję, że Parlament i Rada zatwierdzą wkrótce dokument COM(2006) 339 wersja ostateczna, w którym Komisja namawia do przedłużenia okresu trwania wspólnotowego programu działania na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Wspólnoty. Program ten przyniósł godne uwagi rezultaty obejmujące zorganizowanie 19 działań szkoleniowych, w których udział wzięło 2236 osób pochodzących z różnych państw członkowskich, z 5 państw trzecich i z innych instytucji europejskich. W tym kontekście należy szczególnie uwzględnić konieczność zacieśnienia współpracy, mając na uwadze przystąpienie do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii, które również powinny skorzystać z tych działań.

5.10 Komitet uważa utworzenie stałego forum dyskusyjnego i konsultacyjnego wyższego szczebla za przydatne do stworzenia bardziej ogólnego podejścia do kwestii związanych z nadużyciami i współpracą między państwami członkowskimi. Obecne rozproszenie działań konsultacyjnych w ramach wielu komitetów na wyższym szczeblu, podzielonych pod względem kompetencji, nie pozwala na owocną wymianę dobrych praktyk służącą umacnianiu współpracy i właściwego podejścia ze strony administracji. Komitet uznaje za niezrozumiałe i naganne opory o charakterze biurokratycznym oraz wątpliwości, jakie pojawiły się na forum ECOFIN-u.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”

(2007/C 161/03)

Dnia 28 września 2006 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 23 lutego 2007 r. (sprawozdawca: Angelo GRASSI, współsprawozdawca: Nicole PRUD'HOMME).

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 91 głosami za, 1 osoba wstrzymała się o głos, przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Mieszkanie to przede wszystkim prawo podstawowe i dostęp do niego warunkuje dostęp do praw podstawowych i godnego życia. Jest ono uznane w Karcie praw człowieka i w zrewidowanej Europejskiej karcie społecznej Rady Europy oraz w licznych konstytucjach państw europejskich. Posiadanie dachu nad głową jest warunkiem niezbędnym do rozwoju jednostki i jej integracji w społeczeństwie.

#### 1.2 Karta mieszkaniowa intergrupy Parlamentu Europejskiego do spraw rozwoju miast i mieszkalnictwa

1.2.1 EKES popiera przyjęcie przez intergrupę Parlamentu Europejskiego do spraw rozwoju miast i mieszkalnictwa Europejskiej karty mieszkaniowej, wskazującej na liczne i wciąż rosnące zależności między różnymi obszarami polityki europejskiej a polityką mieszkaniową, co wskazuje na wagę prawa do mieszkania.

1.2.2 EKES wnioskuje zatem, aby Europejska karta mieszkaniowa została włączona do opinii Parlamentu Europejskiego w sprawie mieszkań i polityki regionalnej.

#### 1.3 Wzmocnienie prawa do mieszkania

1.3.1 EKES pragnąłby, aby na szczeblu europejskim pojawiła się propozycja serii wspólnych celów w kwestii dostępu do mieszkań, minimalnych standardów jakości pozwalających na zdefiniowanie pojęcia przyzwoitych warunków mieszkaniowych. Bez takich kryteriów trudno będzie zadbać o urzeczywistnienie prawa do mieszkania, a wydaje się, że dostęp do mieszkania stanowi minimalny warunek przyzwoitych warunków życia.

1.3.2 EKES przypomina, że sektor usług socjalnych oraz usług świadczonych w najbliższym sąsiedztwie nabiera coraz bardziej kluczowego znaczenia dla starzejącego się społeczeństwa i że często usługi te są świadczone łącznie z usługami mieszkaniowymi, i wnioskuje o zwiększenie widoczności tego sektora oraz uczynienie go przedmiotem wymiany doświadczeń na poziomie europejskim. Komitet przypomina również, że mieszkalnictwo socjalne powinno być traktowane w sposób szczególny i że jako takie nie może podlegać zasadom rynkowym, jak uznano to w dyrektywie w sprawie usług.

#### 1.4 Mieszkalnictwo i fundusze strukturalne 2007/2013: rozwój pomocy technicznej dla wykorzystania potencjału i zwiększenia widoczności

1.4.1 EKES podkreśla, jak ważne jest obecnie, aby możliwość wydatkowania funduszy strukturalnych w celu poprawy warunków mieszkaniowych była w pełni wykorzystana przez kraje UE 12, ale również przez kraje UE 15, które mogą przeznaczać fundusze strukturalne na operacje zintegrowanego rozwoju miejskiego. Takie wydatki będą miały pozytywny wpływ na spójność społeczną i terytorialną oraz na wzrost gospodarczy. W związku z tym EKES sugeruje, aby europejskie instytucje finansowe przeznaczyły środki o niskiej stopie oprocentowania na zintegrowane programy mieszkalnictwa skierowane do młodych ludzi, imigrantów, osób starszych i osób niepełnosprawnych, by wspierać mobilność pracowników, mieszanie się grup społecznych i przystępność cen dla mieszkańców.

1.4.2 EKES zauważa, że JESSICA wniesie elementy pozwalające stworzyć szerzej zakrojony fundusz gwarancyjny dla projektów mieszkalnictwa socjalnego i wnioskuje, aby śródkreślowa ocena funduszy strukturalnych objęła analizę tej kwestii.

1.4.3 W tym celu EKES wspiera opracowanie instrumentów pomocy technicznej dla projektów mieszkaniowych okresu 2007/2013 we współpracy z przedstawicielami i sieciami władz lokalnych i regionalnych, ze wsparciem Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Instrument ten umożliwi kapitalizację korzyści płynących z projektów i metod wdrażanych w celu lepszej integracji projektów mieszkaniowych z programami rewitalizacji miast. Pozwoli również na centralne gromadzenie wiedzy eksperckiej, co mogłoby ułatwić wzajemne przekazywanie doświadczeń. Opracowanie specjalnego instrumentu dotyczącego mieszkalnictwa ma zapewne zasadnicze znaczenie dla działań zmierzających do dobrego wykorzystania funduszy strukturalnych; może on zostać wdrożony w ramach art. 45 rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Wnosi się do Komisji o ułatwienie wdrożenia tego typu instrumentu pomocy technicznej.

## 1.5 Mieszkalnictwo a energia

1.5.1 Tak samo EKES proponuje utworzenie sieci wymiany informacji na temat mieszkalnictwa i wydajności energetycznej, która pozwoli na wymianę doświadczeń, wykorzystywanie i pogłębienie wiedzy podmiotów działających w terenie w celu opracowania rozsądnej i ambitnej polityki. Instrument ten może być powiązany z instrumentem pomocniczym dla funduszy strukturalnych, niemniej nie spełnia tych samych celów, zatem trzeba będzie zadbać o dobrą koordynację pomiędzy tymi dwoma obszarami.

1.5.2 EKES proponuje zorganizowanie na szczeblu europejskim kampanii informacyjnej na temat oszczędności energetycznej budynków w partnerstwie z sieciami działającymi w tym sektorze. Kampania ta miałaby na celu zmianę obecnych zachowań użytkowników. Tego rodzaju podejście będzie wymagało uczestnictwa obywateli europejskich i pozwoli zmobilizować wszystkie zainteresowane podmioty wokół pozytywnej inicjatywy. Kampania „sustainable energy Europe” nie jest wystarczająco precyzyjnie ukierunkowana, aby osiągnąć odpowiednią popularność i dysponuje ograniczonymi środkami.

1.5.3 EKES wzywa Komisję do przedstawienia propozycji opartych na podejściu szerszym niż dotychczasowe, które koncentruje się głównie na poprawie efektywności energetycznej budynków. Należy ściślej współpracować z mieszkańcami i lepiej uwzględnić w refleksji budynki już istniejące.

## 1.6 Mieszkalnictwo a instytucje europejskie

1.6.1 Ponadto EKES wspiera inicjatywę Komisji Europejskiej zmierzającą do powołania grupy międzywydziałowej zajmującej się problematyką miejską. Proponuje, aby grupa międzywydziałowa Komisji Europejskiej do spraw miejskich zajmowała się również kwestiami mieszkalnictwa i wyznaczyła odpowiedzialną za nie osobę.

1.6.2 Wydaje się również istotne, aby tematyka mieszkaniowa pojawiła się w porządku obrad ministrów do spraw regionalnych i rozwoju miast.

## 2. Uzasadnienie

### 2.1 Prawo do mieszkania: prawo podstawowe

2.1.1 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszona w Nicei 7 grudnia 2000 r. stanowi (art. II — 34): „W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.”

2.1.2 Przypominając, że kwestia mieszkalnictwa nie leży w kompetencjach unijnych i że zasada pomocniczości ma w tym przypadku pełne zastosowanie, EKES uważa, że ten artykuł powinien znaleźć oddźwięk w polityce europejskiej realizowanej w odpowiedzi na nagłą charakter tej potrzeby społecznej i brak mieszkań dla najuboższych (a także dla ludności

o skromnych dochodach i dla osób młodych startujących w życiu zawodowym i rodzinnym).

2.1.3 Na szczycie w Laeken, w grudniu 2001 r., uznano wagę kwestii mieszkaniowych dla uniknięcia ryzyka zwiększającego zagrożenie ubóstwem. EKES uważa więc za niezwykle istotny fakt, że podczas szczytu otworzono debatę nad koniecznością zadbania o większą ofertę mieszkań socjalnych w celu walki z ubóstwem w Europie.

2.1.4 Prawo do mieszkania jest uwzględnione w licznych konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej, takich jak Belgia, Hiszpania, Grecja, Portugalia, Finlandia i Królestwo Niderlandów. Można by zatem pomyśleć o ustanowieniu europejskiego prawa do mieszkania. EKES uważa za istotne i strategiczne wprowadzenie kwestii mieszkaniowej do Karty praw podstawowych dołączonej do Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy i żałuje, że prawo do mieszkania, a przynajmniej, „prawo do dachu nad głową” nie zostało tam uwzględnione.

2.1.4.1 EKES uważa za bardzo ważne utworzenie strategii europejskiej na rzecz mieszkalnictwa — mieszkanie dla każdej osoby jest warunkiem lepszej realizacji innych praw człowieka uznanych na szczeblu europejskim, takich jak prawo do „poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się” oraz do „zawarcia małżeństwa i założenia rodziny”.

2.1.5 Uznaje się zasadę prawa do mieszkania, powstaje jednak kwestia, jak wyegzekwować to prawo, innymi słowy, jakie kroki ma podjąć osoba, która nie znajduje mieszkania. Unia Europejska powinna więc zatroszczyć się o warunki realizacji prawa do mieszkania. Jeśli nie można znaleźć jednolitego rozwiązania, każde z państw członkowskich uznających prawo do mieszkania powinno być w stanie określić:

- do jakich władz publicznych i w jakiej formie należy się odwoływać w tej sprawie;
- w jakie środki należy w związku z tym wyposażyć dany samorząd lub jakie środki powinien on wygospodarować;
- kto może korzystać z tego prawa i w jaki sposób powinno być ono stosowane;
- co powinno ono obejmować (mieszkanie czy schronienie, do wyboru czy nie).

2.1.6 W związku z Europejską kartą mieszkaniową przyjętą przez intergrupę do spraw rozwoju miast i mieszkalnictwa Parlamentu Europejskiego 26 kwietnia 2006 r., gdzie mieszkanie jest zdefiniowane jako „dobro pierwszej potrzeby”, EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Parlamentu polegającą na opracowaniu raportu na temat „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”. EKES ma nadzieję, że Parlament Europejski poprze jego wniosek o uznanie prawa do mieszkania i zaproponuje partnerstwo z samorządami regionalnymi i lokalnymi w celu „działań na rzecz zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań i na rzecz dostępności mieszkań dla tych, którzy nie posiadają do nich dostępu na wolnym rynku”.

2.1.7 Badania Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy opublikowane w 2006 r. na temat warunków życia i społecznego wymiaru mieszkalnictwa<sup>(1)</sup> wskazują na znaczne różnice w jakości obecnych warunków i w ilości zasobów mieszkaniowych pomiędzy krajami UE-15 i krajami UE-10. Należałoby również przypomnieć, że nie wszyscy obywatele europejscy mają zapewniony dostęp do ciepłej wody i do toalety wewnątrz mieszkania, które stanowią dwa z kryteriów określających minimalne wymogi pozwalające mówić o przyzwoitych warunkach mieszkaniowych.

2.1.8 Mieszkanie stanowi kamień węgielny europejskiego modelu społecznego. Wyzwania wynikające z przemian społecznych i demograficznych, przed którymi stoi Europa, muszą znaleźć wyraz w polityce mieszkalnictwa. Starzenie się ludności, pauperyzacja młodego pokolenia, które pozostaje w domu rodzinnym z braku wystarczających środków, dostęp osób niepełnosprawnych do odpowiednich lokali czy dostęp do mieszkań osób migrujących to aspekty, które muszą zostać uwzględnione. EKES proponuje, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r., przyjęcie na szczeblu europejskim:

— serii wspólnych celów dotyczących dostępu do mieszkań;

— minimalnych standardów jakościowych mieszkań definiujących pojęcie przyzwoitych warunków mieszkaniowych.

2.1.9 Zasadniczą kwestią jest również pobudzanie mobilności na rynku mieszkaniowym w celu zapewnienia mobilności pracowników. Wielu obywateli europejskich „kurczowo trzyma się” swojego lokum, własnościowego czy socjalnego, ze względu na brak podaży, z przyczyn podatkowych lub z powodu warunków kredytowania. Wzrost mobilności mieszkaniowej jest konieczny dla poprawy płynności rynków pracy.

2.1.10 Mieszkalnictwo, ze względu na skutki dla życia społecznego i gospodarki miasta, nie powinno być przedmiotem częściowych działań i strategii. EKES sugeruje, by uwzględniając w pełni zasadę pomocniczości, uznać mieszkalnictwo za ważną sprawę polityczną, wpływającą na codzienne życie obywateli, za środek pozwalający zbliżyć obywateli do projektu integracji europejskiej tracącego z każdym dniem na wyrazistości.

2.1.11 Należy lepiej określić wkład polityki mieszkaniowej w realizację celów lizbońskich, zwłaszcza jako sektora napędzającego wzrost gospodarczy. **EKES podkreśla, że wpływ polityki mieszkaniowej na mobilność pracowników stanowi o jej uzupełniającej roli w stosunku do polityki europejskiej wdrażanej w ramach strategii dla wzrostu i zatrudnienia**, pozwalając również na wzrost spójności terytorialnej, która powinna być realizowana także, a może przede wszystkim w krajach, które niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej, poprzez ustanowienie finansowania rozwoju sieci infrastruktury miejskiej i wiejskiej, jak również za pomocą odpowiedniej polityki energetycznej. Raport z inicjatywy własnej powinien w tym

ujęciu zostać rozszerzony o kwestie spójności terytorialnej, nie ograniczając się tylko do polityki regionalnej.

## 2.2 Mieszkalnictwo a spójność terytorialna

2.2.1 Warunki mieszkaniowe od zawsze mają wpływ na strukturę naszych społeczeństw. Wspólna przestrzeń przeznaczona na kontakty społeczne jest powiązana z przestrzenią o charakterze indywidualnym lub zbiorowym. Urbanistyka i projektowanie dzielnic przyjaznych dla mieszkańców, których podstawowym elementem składowym są budynki mieszkaniowe, warunkują spójność społeczną i terytorialną.

2.2.2 Choć mieszkalnictwo i polityka mieszkaniowa są inne w każdym państwie członkowskim, to ogólnie Unia Europejska odznacza się bardzo dużym zagęszczeniem miast. Miasto europejskie jest gęsto zabudowane, ale raczej charakteryzuje się budownictwem średnich rozmiarów i to właśnie typ budownictwa mieszkaniowego decyduje o strukturze miasta.

2.2.3 Mieszkalnictwo ma zatem duże znaczenie w polityce miejskiej, gospodarczej i społecznej wszystkich krajów europejskich i należałoby w większym stopniu dzielić się istniejącymi rozwiązaniami, w szczególności ze względu na kryzysy, jakie miały miejsce w mniej uprzywilejowanych dzielnicach licznych państw członkowskich.

2.2.4 Europejska polityka regionalna ma na celu zwiększenie spójności terytorialnej, społecznej i gospodarczej poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego terytoriów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania, a od 2005 r. jest skoncentrowana na priorytetowych celach wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej agendy lizbońskiej.

2.2.5 Dla zapewnienia konkurencyjności wszystkich obszarów i sprzyjania mobilności pracowników duże znaczenie ma zróżnicowana oferta mieszkaniowa, czy to pod względem form użytkowania mieszkań i mieszanego zagospodarowania dzielnic (mieszkania i działalność gospodarcza), czy to wymieszania grup społecznych, będącego gwarancją spójności społecznej. Nabieranie przez pewne dzielnice charakteru gett bardzo utrudnia działalność gospodarczą.

2.2.6 Bezpośrednią konsekwencją uprzednio wymienionych czynników jest lokalizacja mieszkań po przystępnych cenach. W związku z prawem do mieszkania, samorząd musi upewnić się, że na całym terenie leżącym w jego gestii zapewniona jest oferta mieszkań dobrej jakości oraz przystających do środków, jakimi dysponują gospodarstwa domowe.

2.2.7 **Rozwój stref mieszkaniowych ma silny wpływ na obszary wiejskie**, a dla zrównoważonego rozwoju zasadnicze znaczenie ma lepsze uwzględnienie oddziaływań pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskim w odniesieniu do polityki mieszkaniowej.

<sup>(1)</sup> *First European quality of life survey: social dimension of housing*, 2006, ISBN 92-897-0935-9

### 2.3 Mieszkalnictwo, wzrost gospodarczy, mobilność i zatrudnienie

2.3.1 W niektórych krajach europejskich, szczególnie wśród beneficjentów funduszy spójności z poprzedniego okresu, stopa wzrostu gospodarczego jest ściśle związana z dynamiką branży mieszkaniowej. Nie oznacza to jednak, że obywatele mają łatwy dostęp do mieszkań po przystępnych cenach. Krajowy irlandzki program reform na rok 2006, opracowany w ramach strategii lizbońskiej, podkreśla słabą trwałość wzrostu z powodu braku gwarancji dostępu do mieszkań po przystępnych cenach. W planie reform na 2006 r., przykładowo, Portugalia wspomina o konieczności udzielenia większego wsparcia branży budowlanej i samorządom miejskim w celu stymulowania trwałego rozwoju w dziedzinie mieszkalnictwa.

2.3.2 Dla dynamicznych zagłębi siły roboczej oferta mieszkaniowa dla wszystkich pracowników pozostaje zasadniczym warunkiem rozwoju i liczne tego typu obszary w Europie napotykać ograniczenia w rozwoju ze względu na brak mieszkań. Mieszkanie może zatem stanowić czynnik ograniczający elastyczność lokalnych rynków pracy i zmniejszający mobilność pracowników.

2.3.2.1 Można przytoczyć ciekawy przykład z Francji, dotyczący udziału pracowników (w wymiarze 0,45 % ogółu zatrudnionych) w polityce mieszkaniowej jako środka wspomagającego rozwój mieszkalnictwa dla pracowników. Partnerzy społeczni zarządzają również specjalnymi programami dla ludzi młodych i gospodarstw w trudnej sytuacji (składanie kaucji).

2.3.3 Jest to szczególnie pilna potrzeba dla regionów przyjmujących coraz większą liczbę imigrantów, którzy napotykać trudności w znalezieniu mieszkania na rynkach o ograniczonej podaży i którzy są ofiarami praktyk dyskryminacyjnych prowadzących do segregacji pomiędzy różnymi społecznościami.

2.3.4 Mieszkalnictwo jest jedną z branż o największym zatrudnieniu w Europie. Istnieją liczne dziedziny o wysokim potencjale zatrudnienia, które jeszcze nie są w pełni rozwinięte, szczególnie w zakresie technologii budowlanej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju i budownictwa ekologicznego, co do których można spodziewać się znacznego rozwoju w przyszłości. Ponadto budownictwo jest sektorem o znacznym deficycie wykwalifikowanych pracowników.

2.3.5 Usługi świadczone w najbliższym sąsiedztwie, a szczególnie sektor opieki, posiadają duży potencjał zatrudnienia i często są organizowane i świadczone w ramach usług mieszkaniowych. W ten sposób podmioty z sektora mieszkań socjalnych we współpracy z organizacjami świadczącymi usługi socjalne proponują szereg usług świadczonych bezpośrednio w domach dla osób starszych, niepełnosprawnych, ale również usług z zakresu opieki zdrowotnej, edukacji, opieki nad dziećmi, jak np. domy międzypokoleniowe. Można wspierać dynamikę życia kulturalnego i społecznego w dzielnicach trudnych, udzielając wsparcia inicjatywom lokalnym.

2.4 Usługi świadczone w najbliższym sąsiedztwie, związane z usługami mieszkaniowymi, oprócz tego, że są źródłem potencjalnego zatrudnienia, pozwalają reagować na wyzwania demograficzne, które w sposób nieunikniony wpływają na zatrudnienie na szczeblu regionalnym. Na przykład domy międzypokoleniowe, które w Niemczech są przedmiotem specjalnej polityki, stanowią odpowiedź na potrzebę kontaktów międzypokoleniowych i pozwalają skutecznie zwalczać zjawisko wykluczenia osób samotnych i starszych. W sytuacji coraz bardziej starzejącego się społeczeństwa w całej Europie należy wspierać wymianę dobrych praktyk.

2.4.1 Według EKES-u do kwestii prawa do mieszkania nie powinno się podchodzić tylko pod kątem walki z wykluczeniem społecznym, ale również pod kątem starzenia się społeczeństwa, przepływów migracyjnych, nowych form ubóstwa i z uwzględnieniem strategii lizbońskiej, która przewiduje ożywienie gospodarki europejskiej dzięki większej mobilności na rynku pracy.

2.4.2 Mobilność pracowników pozostanie iluzją, dopóki nie zwiększy się dostęp do podstawowych praw społecznych, między innymi do prawa do pomocy w dostępie do mieszkań. Zauważalna jest pauperyzacja lokatorów mieszkań socjalnych, które początkowo pomyślane były jako mieszkania dla pracowników. Ci ostatni nie mają obecnie pierwszeństwa w dostępie do mieszkań socjalnych i doświadczają poważnych trudności w znalezieniu przyzwoitych warunków mieszkaniowych na napiętych obszarach rynku nieruchomości.

2.4.3 W ciągu ostatnich dziesięciu lat ceny mieszkań ciągle rosły w prawie wszystkich państwach UE. Ten wzrost cen pociągnął za sobą ograniczenie możliwości konsumpcyjnych gospodarstw domowych w odniesieniu do innych dóbr, co na dłuższą metę działa hamująco na trwały wzrost gospodarczy. Niskie stopy oprocentowania doprowadziły również do przeinwestowania w sektorze mieszkalnictwa, co pociągnęło za sobą zwiększenie wysiłku finansowego związanego z wydatkami na mieszkanie (por. szwedzki krajowy program reform). Sektor budownictwa mieszkań socjalnych stanowi narzędzie regulacji ceny mieszkań (poprzez wynajem) i trwałości sektora.

2.4.4 Ponadto EKES stwierdza, że warunki działania władz publicznych w państwach członkowskich i podmiotów z sektora mieszkaniowego są w coraz większym stopniu regulowane prawem wspólnotowym w ramach wdrażania polityki dotyczącej mieszkań socjalnych. Ważne jest, aby polityka w zakresie konkurencyjności i jednolitego rynku nie tworzyła przeszkód na drodze polityki mieszkaniowej, która dąży do zapewnienia wszystkim dostępu do mieszkań o przyzwoitych warunkach i po przystępnych cenach, zważywszy na pozytywny wkład tej polityki we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w Europie. Zadania te uległy modyfikacji, a podmioty świadczące usługi społeczne muszą je rozwijać w odpowiedzi na brak polityki integracji, zwłaszcza w odniesieniu do imigrantów.

## 2.5 Odpowiedź na wyzwanie, jakim jest ograniczenie zużycia energii w Europie

2.5.1 Wkład sektora mieszkalnictwa w realizację zadania, jakim jest ograniczenie zużycia energii, ma zasadnicze znaczenie i biorąc pod uwagę ceny energii, stanie się źródłem atrakcyjności danego regionu.

2.5.2 Największy potencjał oszczędności energii leży w sektorze mieszkaniowym (gospodarstwa domowe), gdzie potencjał ten szacuje się na 27 % zużycia energii, jak podkreśla Komisja Europejska w swoim planie działań w sprawie energii.

2.5.3 W coraz większym stopniu gospodarstwa domowe w Europie popadają w ubóstwo ze względu na opłaty za energię w swoim mieszkaniu (*fuel poverty*).

2.5.4 Możliwości ograniczenia zużycia energii wzrosną, jeżeli na szczeblu europejskim zostaną podjęte odpowiednie działania stymulujące.

2.5.5 Pod tym względem ze zdziwieniem stwierdzamy, że podejście Komisji Europejskiej wyrażone w planie działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii koncentruje się głównie na nowym budownictwie, i proponujemy poszerzyć zakres stosowania przepisów w tej dziedzinie.

2.5.6 Takie podejście jest zbyt fragmentaryczne, ponieważ nie uwzględnia konieczności zmiany naszego stylu życia w ramach szerszej pojmowanej trwałości, która obejmuje indywidualne zachowania (w tym ideę indywidualnego mieszkania dla każdego, ale również potrzebę zachowań proekologicznych na co dzień). Prowadzi to do wzrostu kosztów produkcji, już i tak bardzo wysokich dla przeciętnych i uboższych gospodarstw domowych, a nie pomaga poprawić aktualnych standardów mieszkaniowych i zachowań, podczas gdy wiele badań wskazuje, jak bardzo jest to ważne.

2.5.7 Nie ma potrzeby udowadniać znaczenia wsparcia europejskiej polityki regionalnej dla zwiększania spójności i poprawy warunków życia. Niemniej uwzględnienie w większym stopniu kwestii mieszkaniowych w tej polityce mogłoby przynieść pozytywne synergiczne.

2.5.8 Strategie energooszczędności koncentrują się na nowym budownictwie, pozostawiając z boku budownictwo już istniejące lub stosując do niego takie zasady jak do nowego. Tymczasem nie tylko należy uwzględnić istniejące już struktury, ale także opracować strategie dostosowane do właściwości starego budownictwa i szczególnie wygórowanych kosztów jego dostosowania do norm.

2.5.8.1 Pomoc państwa powinna uwzględniać specyficzne cechy mieszkalnictwa socjalnego: słabą wypłacalność mieszkańców, pomoce podatkowe słabiej dostosowane niż dla sektora prywatnego.

2.5.8.2 Energia nie wyczerpuje problematyki zrównoważonego rozwoju: woda, zagospodarowanie odpadów, dostępność dla niepełnosprawnych, bezpieczeństwo, jakość powietrza i warunki zdrowotne w miejscu zamieszkania. Mieszkanie może wносить decydujący wkład w zrównoważony rozwój, przy założeniu, że istnieją odpowiednie narzędzia, w szczególności w odniesieniu do istniejącego już budownictwa.

## 2.6 Europejskie instrumenty służące zwiększeniu wkładu branży mieszkaniowej w realizację polityk regionalnych

2.6.1 EKES poparł rozszerzenie kwalifikowalności wydatków z funduszu EFRR na mieszkalnictwo w 12 nowych państwach EU i na działania związane ze zrównoważonym rozwojem miast i z racjonalizacją zużycia energii w 15 starych państwach EU oraz w ramach zintegrowanego podejścia do rozwoju mniej uprzywilejowanych dzielnic. Ze względu na znaczenie wymiaru mieszkaniowego należy mobilizować państwa członkowskie i pomagać im w opracowywaniu programów restrukturyzacji dzielnic i poprawy warunków mieszkaniowych z funduszy strukturalnych.

2.6.2 Trudno jest bowiem realizować zintegrowane strategie rozwoju dzielnic, nie biorąc pod uwagę kwestii mieszkaniowej. W tym względzie nie traci na aktualności podejście europejskiej strategii integracji społecznej wyznaczającej sobie za cel dostęp do mieszkań o przyzwoitych warunkach i przystępnej cenie jako warunku powodzenia działań prowadzonych na rzecz integracji społecznej. Według EKES-u ważne jest, aby wszystkie instrumenty europejskie zostały wykorzystane dla zwiększenia integracji społecznej wszystkich obywateli.

2.6.3 W tym celu Europejski Fundusz Społeczny powinien w większym stopniu wspierać działania z zakresu integracji społecznej wykraczające poza zwykłe włączenie do rynku pracy, jako że rynek mieszkaniowy i rynek pracy są ze sobą ściśle związane. Tak samo polityka z zakresu imigracji, obecnie tworzona na szczeblu europejskim, nie może być pozbawiona refleksji na temat mieszkalnictwa ze względu na konieczność zapobiegania segregacji przestrzennej. Wytyczne, które Komisja zamierza opublikować na temat integracji imigrantów poprzez mieszkalnictwo, powinny stanowić pierwszy etap tych działań i przełożyć się w programie PROGRESS (?) na większe wsparcie dla projektów obejmujących kwestie mieszkaniowe.

2.6.4 Należy zaznaczyć, że zwiększenie efektywności wykorzystania energii w budownictwie nie jest priorytetem tylko dla UE-10, ale również dla wszystkich pozostałych państw członkowskich. Efektywność wykorzystania energii tak samo jak poprawa jakości części wspólnych budynków, wykorzystanie i promowanie energii ze źródeł odnawialnych oraz środki integracji społecznej to wydatki kwalifikujące się do wsparcia z funduszy strukturalnych we wszystkich państwach członkowskich.

(?) Celem programu Progress jest finansowe wspieranie działań Unii Europejskiej w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych. Przyczynia się on także do realizacji celów strategii lizbońskiej.



2.6.5 EKES pozytywnie przyjął inicjatywę Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) polegającą na utworzeniu nowego instrumentu finansowego JESSICA<sup>(3)</sup> specjalnie dla wsparcia rozwoju mniej uprzywilejowanych dzielnic miast, łącznie z dostępem do mieszkań socjalnych w tych dzielnicach. Uważa się, że ten instrument, oferując kredyty i gwarancje operatorom zajmującym się rewitalizacją miast oraz mieszkaniem socjalnym, ułatwi zmobilizowanie odpowiednich środków finansowych potrzebnych na renowację dzielnic. Instrumentem tym powinny zarządzać, w ścisłym partnerstwie z władzami lokalnymi, podmioty wyspecjalizowane w odnowie miast i w mieszkalnictwie. Powinien on stymulować poprawę warunków życia mieszkańców dzielnic. Instrument JEREMIE<sup>(4)</sup> również oferuje nowe możliwości podmiotom z branży mieszkalnictwa socjalnego, które starają się budować dzielnice, wygodne i estetyczne, dla wszystkich.

2.6.6 W dziedzinie polityki energetycznej Komisja Europejska zaproponowała w ramach programu **Intelligent Energy** działania pilotażowe w sektorze budownictwa mieszkań socjalnych umożliwiające selekcję i promowanie wzorcowych projektów w dziedzinie wydajności energetycznej i wymianę doświadczeń pomiędzy podmiotami z branży. Biorąc pod uwagę europejskie ambicje stworzenia wspólnej polityki energetycznej i lepszej koordynacji działań poszczególnych państw członkowskich w tej dziedzinie, należałoby kontynuować stosowanie tego instrumentu, nie ograniczając się do działań pilotażowych.

2.6.7 Na koniec, w zakresie innowacji technicznej, ale również innowacji społecznej, wsparcie ze strony siódmego programu ramowego badań i rozwoju pozwoli na określenie potencjału w zakresie ograniczenia zużycia energii w sektorze mieszkalnictwa, jak również w zakresie zrównoważonego rozwoju miast.

2.6.8 Normalizacja europejska w dużym stopniu dotyczy mieszkań i usług z nimi związanych. Tymczasem chodzi o taką dziedzinę, w której wybory natury technicznej lub urbanistycznej krzyżują się z wyborami społeczeństwa, i nie do przyjęcia jest, by wyłącznie grupy zawodowe narzucały normy jej uczestnikom, bez zagwarantowania sposobów na polityczną kontrolę procesu normalizacyjnego. Przykład normy dotyczącej „zapobiegania przestępczości przez urbanistykę i budownictwo”, przyjętej bez faktycznej politycznej refleksji nad modelem miejskim wyłaniającym się z tabel analizy ryzyka, zachęca do ponownego przemyślenia procesu normalizacyjnego w tym sektorze.

2.6.9 Komisja Europejska opracowała strategię zrównoważonego rozwoju miast zachęcającą miasta do zastanowienia się nad przyszłym rozwojem, szczególnie pod względem transportu. Niemniej strategia ta ma charakter wyłącznie orientacyjny i może nie wykorzystać całego swojego potencjału, o ile nie zajmie się wymiarem społecznym zrównoważonego rozwoju miast.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> JESSICA: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich)

<sup>(4)</sup> JEREMIE: Joint Resources for Micro to Medium Enterprises (Wspólne europejskie zasoby dla mikro- małych i średnich przedsiębiorstw)

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (wersja przekształcona)

COM(2006) 760 wersja ostateczna — 2006/0253 (CNS)

(2007/C 161/04)

Dnia 16 stycznia 2007 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 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 159 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

### 1. Uzasadnienie

1.1 Omawiany wniosek dotyczy przekształcenia dyrektywy 69/335/EWG Rady w sprawie podatku kapitałowego w przedsiębiorstwach, która była zmieniana wiele razy. Dyrektywa, która na początku zmierzała do ujednoczenia systemów podatkowych i do uniemożliwienia państwom członkowskim tworzenia lub nakładania innych podobnych podatków, była zmieniana przy różnych okazjach aż do czasu, gdy w 1985 r. w dyrektywie 85/303/EWG uznano, że podatek kapitałowy powinien zostać **całkowicie zniesiony** ze względu na swój niekorzystny wpływ na gospodarczy na przedsiębiorstwa.

1.2 Niemniej jednak utrata przychodów, która byłaby wynikiem zniesienia tego podatku była nie do przyjęcia dla niektórych państw członkowskich; dyrektywa z 1985 r. musiała zatem przyznać odstępstwo, dając państwom członkowskim możliwość **zwolnienia** operacji z podatku kapitałowego bądź naliczenia podatku o **jednolitej stawce** nieprzekraczającej 1 %.

1.3 Oczywiście zasada ta wciąż znajduje zastosowanie w omawianym wniosku dotyczącym dyrektywy, który stanowi jedynie przekształcenie poprzednich dokumentów; Komitet przyjmuje ten fakt do wiadomości i wyraża swą aprobatę. Jednakże uzasadnienie Komisji stanowi okazję do pewnych przemyśleń, które Rada mogłaby wykorzystać w świetle dalszych inicjatyw.

### 2. Wnioski i zalecenia

2.1 Większość z 25 państw członkowskich przyjęła podejście Rady z 1985 r., znosząc całkowicie podatek kapitałowy; obecnie

wciąż nakłada go jedynie 7 państw członkowskich: Polska i Portugalia (stawka wynosi 0,5 % lub mniej), Cypr (0,6 %) oraz Grecja, Hiszpania, Luksemburg i Austria (pełna stawka wynosi 1 %). Ta różnica w traktowaniu stanowi **przeszkodę w ustanowieniu równego poziomu traktowania** europejskich przedsiębiorstw, co jest jednym z warunków sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Chociaż jest prawdą, że w dziedzinie podatków wciąż istnieją inne rozbieżności i przeszkody, nie powinno to stanowić pretekstu do rezygnacji z całkowitego zniesienia tego podatku.

2.2 Dla tych państw członkowskich, które korzystają jeszcze z odstępstwa, przydatne byłoby porównanie korzyści wynikających z wpływów podatkowych z prawdopodobną (i w pewnym stopniu dającą się obliczyć) utratą inwestycji dokonywanych przez inne kraje wspólnotowe lub kraje trzecie zniechęcone opodatkowaniem, które prawie wszędzie zostało już zniesione. Komitet uważa, że rezygnacja z odstępstwa byłaby korzystna dla zainteresowanych i stanowiłaby krok do przodu w zakresie sprawnego funkcjonowania całego rynku wewnętrznego.

2.3 Komitet pragnie ponadto zwrócić uwagę na praktykę przyjętą w niektórych państwach członkowskich, polegającą na wprowadzeniu nowych obciążeń po zniesieniu podatku kapitałowego, który zostaje tym samym ukradkiem zastąpiony. W niektórych wypadkach Komisja podjęła interwencję i wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia prawa, lecz nie można wykluczyć, że istnieją inne przypadki, które nie zostały zauważone. Czujność partnerów społecznych może być pomocna w ich wyeliminowaniu.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie doposażania samochodów ciężarowych zarejestrowanych we Wspólnocie w lusterka samochodowe**

COM(2006) 570 wersja ostateczna — 2005/0183 (COD)

(2007/C 161/05)

Dnia 10 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 71 ust. 1 lit. c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 139. głosami za — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Podzielając zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz coraz większego bezpieczeństwa ruchu drogowego, Komitet w pełni popiera omawiany wniosek, który słusznie zalicza się do inicjatyw podjętych ze względu na ten właśnie cel.

1.2 Komitet wyraża swoje zadowolenie z faktu, że przed przedstawieniem wniosku Komisja przeprowadziła analizę kosztów i korzyści oraz bardzo uważną ocenę wpływu. Pozwoliło to na pragmatyczne sformułowanie wniosku z należyтым uwzględnieniem wszystkich aspektów problemu, przynajmniej należne pierwszeństwo kwestii ochrony najbardziej zagrożonych użytkowników dróg.

1.3 Niemniej Komitet uważa za swój obowiązek zasygnalizowanie pewnych punktów krytycznych, wynikających — jak się wydaje — z wniosku w jego aktualnym brzmieniu, i zaproponowanie pewnych uzupełnień oraz uściśleń, które powinny pomóc w łatwiejszym i bardziej prawidłowym wdrożeniu tego wniosku pod względem realizacji harmonogramu, przeprowadzania certyfikacji i kontroli.

1.4 Komitet wyraża nadzieję, że Komisja zechce poważnie wziąć pod uwagę jego sugestie dotyczące konieczności prawdziwie jednolitego traktowania w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji między państwami członkowskimi, jak również sugestie dotyczące wagi udzielenia tymże państwom członkowskim dokładniejszych wskazówek na temat systemów certyfikacji, które z łatwością mogłyby stosować organy krajowe nadzorujące tę branżę.

1.5 Komitet zaleca usilnie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wdrożenie proponowanej dyrektywy w jak najkrótszym czasie w sposób pozwalający na objęcie przepisami większości pojazdów wprowadzonych do ruchu drogowego, by zagwarantować zapobieganie wypadkom śmiertelnym w przewidywanym stopniu.

## 2. Uzasadnienie i kontekst legislacyjny wniosku Komisji

2.1 Bezpieczeństwo drogowe zawsze stanowiło jeden z zasadniczych priorytetów instytucji wspólnotowych. Ważnym

etapem wznowionego zaangażowania w tym kierunku była z pewnością publikacja białej księgi na temat polityki transportowej<sup>(1)</sup>, w której wśród wytyczonych celów mówi się również o zmniejszeniu o połowę liczby ofiar wypadków drogowych do 2010 r.

2.2 W kolejnych inicjatywach, jak *Road safety action programme* (2), „*e-safety*” i wielu innych, wypróbowano zintegrowane podejście do problemu poprzez zaangażowanie branży przemysłowej, władz publicznych oraz stowarzyszeń reprezentujących użytkowników dróg. Pokonano w ten sposób dawne ograniczenia, między innymi stosowane w imię zasady pomocniczości, a stojące na przeszkodzie realizacji konkretnych i bezwzględnie obowiązujących działań na szczeblu europejskim.

2.3 Osiągnięto znaczny postęp: wystarczy zauważyć, że w ciągu ostatnich 30 lat, mimo trzykrotnego zwiększenia intensywności ruchu drogowego, liczba ofiar wypadków drogowych zmniejszyła się o połowę. Niemniej dane te w żadnym razie nie mogą uspokoić naszych sumień, ponieważ Europa nadal płaci za ciągły rozwój ruchu drogowego zbyt wysoką cenę — około 40 tys. śmiertelnych ofiar rocznie, i przewiduje się niestety, że wyzwanie podjęte w białej księdze z 2001 r. ma małe szanse na realizację.

2.4 Komitet przyznaje, że decydujące postępy pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego można uzyskać tylko dzięki poprawie sytuacji we wszystkich trzech „filarach”, które na to bezpieczeństwo wpływają, a mianowicie w obrębie przemysłu samochodowego, infrastruktury i zachowania użytkowników. Komitet nie może jednak nie poprzeć inicjatywy, która wprawdzie odnosi się tylko do jednego z owych „filarów”, ale jest w stanie przybliżyć nas do realizacji ambitnego celu z 2001 r.

2.5 Zresztą z tego względu swego czasu Komitet poparł<sup>(3)</sup> przyjęcie dyrektywy 2003/97/WE<sup>(4)</sup>, proponującej — w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego — jednolite rozwiązanie na szczeblu europejskim dotyczące zmniejszenia zagrożeń wynikających z niewystarczającej widoczności bocznej u kierowców samochodów ciężarowych.

(1) Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje (COM (2001) 370 wersja ostateczna)

(2) COM (2003) 311 wersja ostateczna

(3) CESE 512/2002 (DzU C 149 z 21.6.2002)

(4) „[...] w odniesieniu do homologacji typu urządzeń służących do pośredniego widzenia oraz pojazdów wyposażonych w te urządzenia, zmieniająca [...]” DzU L 25 z 29.1.2004

2.6 Rzeczywiście celem dyrektywy 2003/97/WE było zapobieżenie, dzięki nałożeniu obowiązku montowania zestawu doskonalszych lusterek, począwszy od lat 2006-2007, wypadkom drogowym spowodowanym tym, że w samochodach ciężarowych występuje martwe pole z boku po stronie pasażera.

2.7 Wiele wypadków jest powodowanych właśnie przez kierowców większych pojazdów, którzy ze względu na owo „martwe pole” wokół pojazdu nie dostrzegają innych użytkowników drogi znajdujących się w bardzo bliskiej odległości.

2.8 Niebezpieczeństwo pojawia się zwłaszcza na skrzyżowaniach lub rondach, kiedy kierowca zmieniający kierunek jazdy musi poradzić sobie z martwym polem, znajdującym się z boku po stronie pasażera i uniemożliwiającym dostrzeżenie innych użytkowników drogi znajdujących się najbliższej pojazdu, takich jak piesi, rowerzyści czy motocykliści, będący najbardziej zagrożonymi użytkownikami dróg.

2.9 Szacuje się, że około 400 osób rocznie ginie w takich okolicznościach i dane te stanowią wystarczające uzasadnienie tego, że Komitet — i nie tylko Komitet — poparł swego czasu bez żadnych zastrzeżeń przyjęcie dyrektywy 2003/97/WE uchylającej i zastępującej pierwszą dyrektywę dotyczącą homologacji typu urządzeń służących do pośredniego widzenia (71/127/EWG) i jej kolejne zmiany. Uchylona dyrektywa ustalała przepisy dotyczące budowy lusterek wstecznych i ich montażu, ale nie zmieniała wymogów krajowych w tym zakresie. Dopiero po wprowadzeniu dyrektywy 2003/97/WE określony zestaw lusterek lub innych systemów widzenia pośredniego stał się obowiązkowy, a nie tylko dobrowolny w całej Europie.

2.10 Odnośnie do rodzajów samochodów ciężarowych, dyrektywa 2003/97/WE dotyczyła pojazdów do transportu towarów kategorii N2 o masie ponad 7,5 t i kategorii N3<sup>(5)</sup>, została jednak zmieniona dyrektywą 2005/27/WE<sup>(6)</sup>, która — pod pewnymi warunkami — nakłada obowiązek montowania lusterek klasy IV i V<sup>(7)</sup> w pojazdach o masie równej 3,5 t, a nie jak wcześniej — 7,5 t.

2.11 Przepisy dyrektywy 2003/97/WE stosują się do pojazdów homologowanych (nowe typy) począwszy od 26 stycznia 2006 r. i do pojazdów nowo rejestrowanych (nowe pojazdy) począwszy od 26 stycznia 2007 r. Oznacza to, że pojazdy już wprowadzone do ruchu drogowego, które stanowią większą część parku samochodowego, nie podlegałyby takim samym przepisom.

2.12 W Unii Europejskiej jest dużo ponad pięć milionów pojazdów ciężarowych (>=3,5 t). Biorąc pod uwagę okres eksploatacji takich pojazdów (aż 16 lat) i powolnie postępującą wymianę parku (300 tys. rejestracji rocznie), począwszy od

2007 r. pełna wymiana parku na pojazdy z nowymi lusterkami zakończyłaby się dopiero w 2023 r.

2.13 Wniosek Komisji, na temat którego Komitet sporządza niniejszą opinię, wyznacza sobie za cel znalezienie rozwiązań pozwalających w krótkim czasie uczynić bezpiecznymi także pojazdy już wprowadzone do ruchu drogowego.

### 3. Treść wniosku

3.1 Mówiąc w dużym skrócie, w analizowanym wniosku, który ma charakter rozwiązania tymczasowego, Komisja proponuje rozszerzenie zakresu obowiązywania przepisów dyrektywy 2003/97/WE na pojazdy kategorii N2 i N3 już wprowadzone do ruchu drogowego w odniesieniu do nowych lusterek klasy IV i V (widoczność od strony pasażera), z następującymi wyjątkami:

- pojazdy zarejestrowane wcześniej niż 10 lat przed transpozycją dyrektywy do ustawodawstwa krajowego (orientacyjnie 1998 r.);
- pojazdy, w których nie można zainstalować lusterek klasy IV i V spełniających następujące warunki:
  - a) żadna część lusterek nie znajduje się w odległości mniejszej niż 2 metry ( $\pm 10$  cm) od podłoża, gdy pojazd znajduje się pod obciążeniem odpowiadającym jego maksymalnej technicznie dopuszczalnej masie,
  - b) lusterka są w pełni widoczne z miejsca kierowcy,
- pojazdy podlegające już krajowym przepisom<sup>(8)</sup> wymagającym wyposażenia pojazdów w inne urządzenia widzenia pośredniego, których zasięg odpowiadał co najmniej 95 % całkowitego pola widzenia na poziomie podłoża, jaki zapewniały lusterka przewidziane dyrektywą 2003/97/WE.

3.2 Państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia dyrektywy, czyli do zamontowania nowych lusterek, w ciągu 12 miesięcy od jej wejścia w życie, z kilkoma możliwymi odstępstwami:

- wymogi dyrektywy uważa się za spełnione, jeżeli pojazdy są wyposażone w lusterka, których kombinacja pola widzenia odpowiada co najmniej 99 % całkowitego pola widzenia na poziomie podłoża zapewnionego przez lusterka klasy IV i V zgodnie z dyrektywą 2003/97/WE,
- państwa członkowskie mogą przyznać pojazdom zarejestrowanym w ciągu 4-7 lat przed datą wejścia w życie dyrektywy dodatkowy rok na dostosowanie się, a pojazdom zarejestrowanym w ciągu 7-10 lat — dwa dodatkowe lata.

<sup>(5)</sup> N2 : dopuszczalna masa całkowita > 3,5 t i <= 12 t; N2 : dopuszczalna masa całkowita > 3,5 t i <= 12 t.

<sup>(6)</sup> DzU L 81 z 30.5.2005

<sup>(7)</sup> Klasa I — wewnętrzne lusterka wsteczne; klasa II i III — główne lusterka szerokokątne; klasa V — lusterka zewnętrzne bliskiego zasięgu; klasa VI — lusterka przednie.

<sup>(8)</sup> Tzw. grandfather: Belgia, Dania i Holandia Do nich dołączyły Niemcy, gdzie dobrowolne porozumienie między rządem a producentami ciężarówek umożliwia osiągnięcie tych samych wyników, jakie zapewniają grandfather, przez pojazdy wyprodukowane po roku 2000.

3.3 Pojazdy, które ze względów technicznych nie mogą zostać wyposażone w wymagane lusterka, mogą zostać wyposażone w inne urządzenia służące do pośredniego widzenia (kamery lub inne urządzenia elektroniczne), pod warunkiem że zapewniają one 99 % pola widzenia wspomnianego powyżej. W tych wypadkach pojazdy będą musiały zostać poddane indywidualnie homologacji przez właściwe władze państw członkowskich.

3.4 Państwa członkowskie mają prawo poszerzyć zakres stosowania dyrektywy również na pojazdy, które mają więcej niż 10 lat.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Warto podkreślić, że wniosek ten ma sens tylko w wypadku, jeżeli zostanie wdrożony w dostatecznie krótkim czasie, by wpłynąć w znaczącym stopniu na obecny park samochodowy. Zgodnie bowiem z prognozami Komisji stopniowy wzrost liczby pojazdów wyposażonych w nowe lusterka pozwoli ocalić dodatkowo życie 1200 osób.

4.2 Niemniej sama Komisja w ocenie wpływu załączonej do wniosku<sup>(9)</sup> przyznaje, że natychmiastowe i rygorystyczne zastosowanie nowych przepisów spowodowałoby liczne problemy techniczne, o negatywnych konsekwencjach, również ekonomicznych, dla podmiotów gospodarczych tej branży i mogłoby wywołać zakłócenia rynkowe.

4.3 Komisja przewiduje, że w przypadku ponad połowy pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym wymiana lusterek będzie operacją łatwą i niedrogą, tzn. kosztującą około 150 euro<sup>(10)</sup>. Dla pozostałej części parku samochodowego proponuje się zróżnicowane rozwiązania, począwszy od lekkiego złagodzenia restrykcyjności przepisów dotyczących pola widzenia (> 99 %), a skończywszy na bardzo złożonych przepisach dotyczących najstarszych pojazdów, które w niektórych wypadkach wymagałyby istotnych zmian konstrukcji kabiny, bez pewności uzyskania oczekiwanego wyniku, o koszcie sięgającym tysięcy euro.

4.4 W związku z tymi zmiennymi i ze względu na przypadki trudne lub takie (w przypadku pewnych modeli i wersji pojazdów), dla których wydaje się niemożliwe znalezienie odpowiednich rozwiązań, Komisja „wnosi do krajowych organów inspekcyjnych o wykazanie się elastycznym podejściem i przyjęcie rozwiązań o charakterze nadzwyczajnym po rozsądnych kosztach”<sup>(11)</sup>.

4.5 Chociaż Komitet rozumie powody tej niejednoznaczności, związanej z różnorodnością trudnych do rozwiązania problemów technicznych, uważa, że wniosek w obecnym brzmieniu może być źródłem znaczących różnic w interpretacji, co przyniesie negatywne skutki dla europejskiego rynku transportu towarowego.

4.6 Problemy dostrzeżone przez Komitet we wniosku w jego obecnym brzmieniu dotyczą głównie dwóch aspektów: ryzyka

nierównego traktowania podmiotów branży transportu towarowego i związanych z tym zakłóceń konkurencji oraz braku prostego, jednolitego, wiarygodnego systemu certyfikacji i kontroli stosowania nowych przepisów.

4.6.1 Jeśli chodzi o ten pierwszy aspekt, niewłaściwe wydaje się wprowadzanie w odniesieniu do nowych lusterek wymogu 99 % pola widzenia, a jednocześnie pozwolenie państwom członkowskim, które już wprowadziły przepisy krajowe w tym zakresie, na ustalenie limitu na poziomie 95 %. Komitet uznałby za sprawiedliwsze i prostsze — z punktu widzenia przeprowadzanych kontroli — ustalenie dla całej UE jednego poziomu procentowego.

4.6.2 Pozostając przy kwestii równego traktowania, fakt, że państwom członkowskim dano możliwość opóźnienia samodzielnie wdrożenia w życie nowych przepisów dla najstarszych pojazdów<sup>(12)</sup>, może spowodować zakłócenia konkurencji w odniesieniu do pojazdów uczestniczących w ruchu międzynarodowym. Komitet zaleca zatem ujednoczenie dla wszystkich państw członkowskich harmonogramu wdrażania nowych przepisów.

4.6.2.1 W tym względzie Komitet uważa, że z uwagi na wysoką liczbę pojazdów i złożoność procesu certyfikacji, dwuletni okres dostosowania po transpozycji dyrektywy jest konieczny, a także wystarczający. W tej kwestii ogólne wytyczne ostatniej Rady ds. Transportu<sup>(13)</sup> wydają się zgodne z proponowanym wyżej rozwiązaniem. Jednak Rada wydawała się skłaniać ku wprowadzeniu w życie dyrektywy dla pojazdów zarejestrowanych nie od 1998 r., ale po 1 stycznia 2000 r., wykluczając tym samym około 15 % parku samochodowego.

4.6.3 Jeszcze bardziej problematyczna, zdaniem Komitetu, jest druga zasygnalizowana kwestia, a mianowicie certyfikacja i kontrola stosowania nowych przepisów. Jest bowiem wątpliwe, czy kontrola i certyfikacja dotycząca pola widzenia może być skutecznie przeprowadzona w każdym pojeździe w ramach okresowych inspekcji. Określenie pola widzenia jest bardzo absorbującą operacją wymagającą zastosowania całej serii parametrów i dokonania różnych i złożonych pomiarów.

4.6.3.1 Zazwyczaj znak homologacji, jak w przypadku często tu cytowanej dyrektywy 2003/97/WE, dotyczy certyfikacji pewnej całości (lusterko, wsporniki, kabina, siedzenie i odległość lusterka od podłoża), która nie jest uwarunkowana tylko samym lustrem, ale również modelem pojazdu, na którym jest ono zamontowane. Próby te są przeprowadzane na prototypach, których przyjęcie jest przesłanką i gwarancją przyjęcia całej następnej produkcji seryjnej. Zatem lusterka są homologowane jako jedna całość kilku elementów, a znak homologacji zostaje umieszczony na obudowie lusterka, którego w razie wymiany szkła nie trzeba również obowiązkowo wymieniać. Wskutek tego pojazdy już dopuszczone do ruchu i homologowane na podstawie starej dyrektywy 71/127/EWG po wymianie wyłącznie szkła nosiłyby znak homologacji odnoszący się do uchylonej już dyrektywy.

<sup>(9)</sup> SEC (2006) 1238 i SEC (2006) 1239

<sup>(10)</sup> Koszt realistyczny, jeżeli obejmuje wymianę tylko szkła, ale który znacznie wzrasta, jeżeli dotyczy montażu całego lusterka.

<sup>(11)</sup> Ocena wpływu, wersja włoska, s. 5

<sup>(12)</sup> Por. punkt 3.2

<sup>(13)</sup> Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z 12.12.2006

4.6.3.2 Dlatego, jeżeli nie zostanie przewidziana jakakolwiek gwarancja zgodności (znak, certyfikat itd.), pojawi się konieczność przeprowadzenia inspekcji wszystkich pojazdów poprzez poddanie ich testowi przewidzianemu dyrektywą 2003/97/WE, a więc trzeba będzie niejako ponownie homologować pole widzenia każdego poszczególnego pojazdu, analogicznie do przypadków, gdy do uzyskania wymaganego pola widzenia wykorzystuje się systemy elektroniczne. Łatwo sobie wyobrazić, jakie miałyby to skutki pod względem obciążenia pracą organów certyfikujących i kontrolnych, jeżeli sobie uświadomimy, że chodzi o miliony pojazdów.

4.6.3.3 Rozwiązanie wskazane przez Komisję Europejską i Radę przewiduje przeprowadzenie certyfikacji zgodności w ramach kontroli rocznych (*road worthiness test*) wprowadzonych dyrektywą 96/96/WE z 20 grudnia 1996 r. dla pojazdów o masie przekraczającej 3,5 t.

4.6.3.4 Jeżeli chodzi o lusterka, kontrole te ograniczają się do sprawdzenia, czy znajdują się w wymaganych miejscach, czy są kompletne i bezpiecznie zamontowane. Zatem nie jest prawdopodobne, by w wyniku tych kontroli można było poświadczyć, że ogólny wynik pod względem widoczności — jak opisano powyżej — osiąga wymagany poziom procentowy.

4.6.3.5 Rozwiązanie, które Komitet ośmiela się zaproponować, wydaje się najbardziej praktyczne w realizacji i daje najbardziej niezawodne wyniki. Chodzi mianowicie o deklarację zgodności wydawaną przez firmę montującą nowe lusterka. Mógłby to być dokument podpisany przez osobę prowadzącą firmę, zawierający oprócz wszystkich danych pojazdu również dane dotyczące wymienionych lusterek lub szkieł. Ta deklaracja byłaby przechowywana w pojeździe i okazywana zarówno w trakcie rocznych przeglądów, jak i w razie kontroli drogowej. Ponieważ chodzi o dokument zawierający prawie wyłącznie kody numeryczne, nie byłoby problemów związanych z jego tłumaczeniem na języki wspólnotowe.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 W sprawozdaniu wprowadzającym wniosek przypomina się, że dyrektywa 2003/97/WE została zmieniona dyrektywą 2005/27/WE, która rozszerza obowiązek montażu lusterek klasy IV i V na pojazdy kategorii N2 o masie 3,5 t, a nie jak wcześniej 7,5 t.

5.1.1 Sformułowanie to jest jednak mylące, ponieważ może być zrozumiane jako przepis obowiązujący wszystkie pojazdy N2 poniżej 7,5 t. W rzeczywistości dyrektywa 2005/27/WE wprowadza obowiązek tylko dla tych pojazdów kategorii N2, które mają kabinę podobną do kabiny pojazdów kategorii N3, gdzie lusterko klasy V może zostać zamontowane w odległości 2 m od podłoża. Tylko w takim wypadku będzie można wymagać montażu dwóch nowych lusterek.

5.1.2 Komitet proponuje zatem dokonanie przeglądu art. 2 lit. b) wniosku i uzupełnienie go o szczególny wyjątek dla pojazdów kategorii N2 o masie nieprzekraczającej 7,5 t, w których nie można zamontować lusterek klasy V, zgodnie z dyrektywą 2005/27/WE.

5.2 W motywie 8 przewiduje się wyłączenie z tych zasad „pojazdów o krótkim czasie użytkowania”, co niewątpliwie oznacza pojazdy o wieloletnim okresie eksploatacji, które niedługo będą wycofane z użytku. Biorąc pod uwagę fakt, że średni okres eksploatacji parku samochodowego nie jest jednakowy w poszczególnych państwach członkowskich, Komisja powinna uściślić liczbowo to sformułowanie.

5.3 W wielu pojazdach obecnie użytkowanych zamontowano fakultatywnie lusterko szerokokątne (klasa IV) po stronie kierowcy. Po wprowadzeniu obowiązku nowego lusterka szerokokątneho po stronie pasażera, również to pierwsze powinno zostać wymienione. Kierowca, który musi korzystać z całej serii lusterek, mógłby bowiem mieć pewne problemy w ocenie sytuacji, korzystając z dwóch lusterek szerokokątnych o innej krzywiznie.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut Technologii

COM(2006) 604 wersja ostateczna 2 — 2006/0197 (COD)

(2007/C 161/06)

Dnia 20 grudnia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 157 ust.3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Komitet postanowił powierzyć Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie prac w tej sprawie.

Z uwagi na pilny charakter prac na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Antonello PEZZINI na sprawozdawcę generalnego i przyjął niniejszą opinię stosunkiem głosów 93 do 2 — 1 osoba wstrzymała się od głosu.

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Osiągnięcie wysokiej jakości rezultatów w nauce i technice oraz ich przekształcenie w konkurencyjny potencjał gospodarczy stanowią decydujące warunki pozwalające na zabezpieczenie przyszłości, przykładowo w dziedzinie nanotechnologii, społeczeństwa informacyjnego, w kwestiach energii i klimatu, jak również na utrzymanie i poprawę naszej obecnej sytuacji na arenie światowej i rozwijanie europejskiego modelu społecznego zamiast działania na jego szkodę.

1.2 Komitet zawsze pozytywnie oceniał wszelkie inicjatywy dążące do:

- wzmocnienia zdolności innowacyjnych Wspólnoty i państw członkowskich,
- promowania zintegrowanego podejścia do trójkąta wiedzy <sup>(1)</sup>,
- umacniania związków pomiędzy światem akademickim a światem przedsiębiorczości,
- wspierania wszelkich wysiłków na rzecz promowania badań i innowacji,
- poszerzania partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego,
- zwiększania dostępu MŚP do nowej wiedzy.

1.3 Komitet popiera zdecydowanie i z przekonaniem ideę ustanowienia jednego instrumentu, takiego jak Europejski Instytut Technologii (EIT) celem przyczynienia się do rozwoju wysokiej jakości edukacji, innowacji i badań, poprzez zachęcanie do współpracy i integracji między europejskimi centrami doskonałości w przemyśle, świecie uniwersyteckim i naukowym.

1.4 Komitet podkreśla znaczenie rozwinięcia propozycji powołania EIT przy zachowaniu spójności z jego podstawą prawną, opracowaną szczególnie celem „przyspieszenia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w

całej Wspólnocie, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, wspierania środowiska sprzyjającego współpracy między przedsiębiorstwami, sprzyjania lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego” <sup>(2)</sup>.

1.5 Jednak zdaniem Komitetu, aby ten nowy zintegrowany instrument wiedzy, badań i innowacji odniósł powodzenie, musi posiadać swój specyficzny charakter i odróżniać się od innych już istniejących zintegrowanych instrumentów wspólnotowych, jak na przykład europejskich platform technologicznych, wspólnych europejskich inicjatyw, europejskich sieci doskonałości, zintegrowanych projektów lub zaawansowanych programów europejskich studiów magisterskich <sup>(3)</sup>.

1.6 Komitet jest świadom faktu, że niewłaściwe byłoby uznanie przyszłego EIT za zwykły odpowiednik Massachusetts Institute of Technology (MIT) w Stanach Zjednoczonych, ponieważ ten ostatni nie stanowił nigdy federalnego projektu doskonałości, jest natomiast wysokiego poziomu wyższą uczelnią charakteryzującą się obecnością rady MIT Corporation wspieranej przez towarzystwo inwestycyjne Investment Management Company. Niemniej sukces takich instytucji jak MIT dowodzi, że doskonałość jest wynikiem ewolucji opartej na właściwych zasadach i adekwatnym wsparciu.

1.7 Komitet uważa jednak, że jeżeli przyszły EIT ma się stać podmiotem osiągającym dobre wyniki (*performer*) i światowej klasy graczem (*world class player*), to znaczy modelem odniesienia i symbolem wysokiego poziomu doskonałości w UE, musi wykroczyć poza funkcję zwykłego ośrodka skupiającego zasoby.

1.8 W tym celu jego projekt, struktura i organizacja powinny nie tylko w pełni i konsekwentnie spełniać cele zapisane w Traktacie, stanowiące jego zasadniczą podstawę prawną, ale również rozwijać kulturę kompetencji i doskonałości ukierunkowaną na naukę i technologie, przyciągającą najlepszych studentów oraz kształtującą najlepszych naukowców i inżynierów. Stanowi to warunek tworzenia nowej wiedzy i nieustannej innowacji.

<sup>(1)</sup> Tworzenie wiedzy poprzez badania, rozpowszechnianie jej poprzez edukację, wykorzystywanie jej poprzez innowację.

<sup>(2)</sup> Por. art. 157 Traktatu WE stanowiący podstawę prawną wniosku Komisji

<sup>(3)</sup> Por. na przykład EMM-Nano w ramach Erasmus Mundus, [www.emm-nano.org](http://www.emm-nano.org)

1.9 Według Komitetu ważne jest, by nie ograniczać się do idei „wzorcowego ośrodka wiedzy”<sup>(4)</sup> o prestiżu międzynarodowym; potrzebna jest również energia wszystkich zaangażowanych stron celem wypracowania swego rodzaju znaku-marki (*label*) doskonałości charakteryzującej poszczególne wspólnoty wiedzy i innowacji (WWI), aby osiągnąć konkretne wyniki mające wpływ na rynek:

- w zakresie przełożenia wiedzy i osiągnięć naukowych na prawdziwe innowacje rynkowe,
- dzięki utworzeniu nowych przedsiębiorstw przodujących pod względem konkurencyjności,
- przyciągając i kształtując ekspertów o międzynarodowej renomie,
- poprzez promowanie nowych stabilnych i wyspecjalizowanych miejsc pracy.

1.10 Budowę instytutu i jego organizację należy tak zaprojektować i zrealizować, by:

- ukierunkować go na europejski świat biznesu i pracy, zwiększając wysiłki na rzecz społeczeństwa opartego na wiedzy,
- synchronizować z gospodarczym i społecznym wymiarem modelu wspólnotowego, oraz
- nadać charakter międzynarodowy pozwalający przyciągać naukowców i przedsiębiorstwa z całego świata.

1.10.1 Można by wziąć pod uwagę formułę wspólnego przedsiębiorstwa.

1.11 Przynajmniej w początkowym okresie sukces EIT będzie w dużym stopniu zależeć od adekwatnego finansowania przez Wspólnotę i państwa członkowskie, co niemniej nie powinno odbywać się kosztem innych programów przyjętych w dziedzinie badań i innowacji.

1.11.1 Zdaniem Komitetu w przyszłym Europejskim Instytucie Technologii z jednej strony będą nabierały coraz większego znaczenia mechanizmy promujące patentowanie i systemy zarządzania własnością intelektualną, a z drugiej strony — umiejętności pozyskania prywatnych środków finansowych. Te ostatnie powinny w dużym stopniu przeważać w stosunku do środków wspólnotowych, by nie uszczuplać funduszy innych programów, w szczególności programów poświęconych badaniom i innowacji.

1.11.2 Komitet uważa, że w kwestii zasobów finansowych należy zapewnić początkowe finansowanie z funduszy wspólnotowych, które mogłyby pochodzić z dodatkowych środków w ramach śródkresowego przeglądu siódmego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego, natomiast zasadniczy wkład powinny wnieść proporcjonalnie państwa członkowskie. Nie można także pomijać możliwości uzyskania środków z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na sieci innowacji i badania uniwersyteckie.

1.12 Równie ważne są, zdaniem Komitetu, umiejętności, które instytut rozwinie na rynku wiedzy, innowacji i badań dla zapewnienia coraz silniejszego wzajemnego oddziaływania

między nim samym a jego odgałęzieniami, tzn. wspólnotami wiedzy i innowacji (WWI).

1.12.1 Może to nastąpić również dzięki wielkim przedsięwzięciom publicznym organizowanym przez system EIT, mającym na celu podniesienie wartości wspólnego znaku doskonałości, rozumianego jako struktura sieciowa, zdecentralizowana pod względem pozyskiwania i rozpowszechniania zasobów wiedzy i innowacji.

1.12.2 Innowacja i sukces wynikają z delikatnej równowagi między ukierunkowanymi na cele procedurami a indywidualną swobodą rozwijania nowych pomysłów i koncepcji, które trzeba poddać testowi konkurencji. Stosowanie ujednoczonych unijnych kryteriów gwarancji jakości powinno leżeć u podstaw działalności badawczej, wiedzy i innowacji całej sieciowej struktury IET. W przypadku braku odzwierciedlającej funkcjonowanie rynku interakcji między badaniami, innowacją a przemysłem badania finansowane z funduszy publicznych będą miały ograniczony wpływ na gospodarkę.

1.13 Według Komitetu system selekcji sieci przedsiębiorstw, ośrodków badawczych, laboratoriów i wyższych uczelni kandydujących do roli WWI powinien działać według zasady *bottom-up* oraz opierać się na jasnych i przejrzystych kryteriach, przede wszystkim na doskonałości i sukcesie zawodowym, zdolnościach i doświadczeniu w zakresie procesów transferu technologii, głównie do MŚP.

1.13.1 W każdym razie nowy status WWI nie może być uznany za pozyskany raz na zawsze, ale powinien podlegać okresowym ocenom pod względem jakości i konkretnych uzyskanych wyników, niezależnie od potrzeby odpowiedniego okresu rozwoju.

1.14 Poza tym Komitet uważa, że „system” EIT powinien działać tak, by — tam, gdzie jest to właściwe — włączyć wybrane, już działające w UE centra doskonałości, ale uniknąć przekształcenia się w nadbudowę biurokratyczną wspierającą takie ośrodki. Z tego powodu musi w większym stopniu dążyć do podniesienia wartości części przemysłowej oraz części zajmującej się badaniami interdyscyplinarnymi, zarówno wewnątrz organów statutowych, jak i wewnątrz organów zajmujących się selekcją.

1.14.1 Do tego celu dobrze byłoby utworzyć towarzystwo inwestycyjne IET Investment Management Company, pozwalające reagować w sposób innowacyjny na tradycyjne niedociągnięcia, które często cechują relacje między przemysłem, nauką a badaniami.

1.15 Wreszcie, zdaniem Komitetu potrzebna jest większa jasność w zakresie określenia dyplomów Europejskiego Instytutu Technologii oraz ich wydawania przez sieci WWI i przez sam instytut. Przynajmniej w początkowym, odpowiednio długim okresie, przyznawanie dyplomów winno być nadal prawem, ale i obowiązkiem, tych uniwersytetów oraz/lub politechnik (instytutów techniki) państw członkowskich, które zostały wybrane na partnerów w ramach poszczególnych WWI; po spełnieniu minimalnych warunków, dyplomy te uzyskiwałyby znak EIT.

(4) COM (2006) 77 wersja ostateczna z 22.2.2006



1.16 Przyznanie znaku EIT dyplomom uzyskiwanym w ramach sieci WWI powinno mieć miejsce, zdaniem Komitetu, z zastrzeżeniem odbycia studiów i badań w co najmniej trzech różnych instytucjach w trzech państwach członkowskich celem zapewnienia europejskiego, interdyscyplinarnego wymiaru samego dyplomu. Badania takie powinny również demonstrować wystarczający potencjalny wpływ pod względem innowacji i wreszcie — powinny być zatwierdzone przez centralny EIT.

1.17 W kwestii statutu EIT Komitet uważa za właściwe wsparcie rady administracyjnej/rady zarządzającej<sup>(5)</sup> — przewidzianej we wniosku Komisji — przez komitetu nadzorujący, złożony z przedstawicieli państw członkowskich i kierowany przez przedstawiciela Komisji, komitet wykonawczy złożony z dwóch przedstawicieli odpowiednio sektora przedsiębiorstw, ośrodków badań i uniwersytetów i kierowany przez przewodniczącego rady zarządzającej, dyrektora administracyjnego oraz rektora.

## 2. Wstęp

2.1 Raport śródkresowy przedstawiony Radzie Europejskiej wiosną 2005 r. pt. „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: Nowy początek strategii lizbońskiej”<sup>(6)</sup> określił niektóre podstawowe zasady ożywienia strategii, takie jak ukierunkowany charakter inicjatyw, które należy podjąć, szeroki udział, wspólne cele i — wreszcie — istnienie dobrze zdefiniowanych szczebli odpowiedzialności.

2.2 Wśród elementów uzupełniających strategię lizbońską wyróżniono również rozpowszechnienie wiedzy, którego należy dokonać poprzez wysokiej jakości system nauczania. W szczególności Unia Europejska powinna podjąć starania, by europejskie uczelnie mogły rywalizować z najlepszymi uczelniami świata: wymaga to stworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego, który ułatwiłby gromadzenie i rozpowszechnianie wiedzy na całym terytorium Unii.

2.3 By przyczynić się do realizacji tego celu, Komisja zadeklarowała zamiar wystąpienia z wnioskiem o utworzenie Europejskiego Instytutu Technologii i zgłosiła chęć dołożenia starań, by uniwersytety europejskie stały się konkurencyjne na szczeblu międzynarodowym, ponieważ „istniejące podejście do finansowania, zarządzania i jakości okazało się niewystarczające, aby sprostać wyzwaniu, jakim stał się globalny rynek dla naukowców, studentów i dla samej wiedzy”.

2.4 Komitet miał kilkakrotnie okazję wypowiedzieć się w sprawie tego zagadnienia<sup>(7)</sup>, podkreślając między innymi w swej

opinii rozpoznawczej pt. „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy — udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej”<sup>(8)</sup> potrzebę stworzenia wspólnego europejskiego obszaru wiedzy, opartego na współpracy w dziedzinach kształcenia, innowacji i badań naukowych. W tejże opinii Komitet apelował ponadto do przedsiębiorców, instytucji finansowych i prywatnych fundacji o wzięcie na siebie odpowiedzialności za zwiększenie inwestycji w gospodarkę opartą na wiedzy i poparcie między innymi porozumienia o partnerstwie publiczno-prywatnym na szczeblu europejskim.

2.5 Amerykański Instytut Technologii w Massachussets (MIT), utworzony w Bostonie w 1861 r., skupia obecnie ok. 10 tys. studentów i kadre wykładowców liczącą ok. 10 tys., pracujących w wysokiej jakości systemie multidyscyplinarnym, obejmującym takie dziedziny jak gospodarka, prawo, architektura, inżynieria, techniki zarządzania, matematyka, fizyka i biologia. MIT kosztuje ponad 1000 milionów dolarów rocznie, lecz zajmuje 5. miejsce na tzw. liście szanghajskiej, wymieniającej najlepsze uczelnie świata<sup>(9)</sup>.

2.6 Jeśli chodzi o Europę, do 2010 r. powinny zostać osiągnięte cele wyznaczone w procesie bolońskim, czyli w ramach inicjatywy zapoczątkowanej przez Unię Europejską w 1999 r., służącej zharmonizowaniu różnych systemów szkolnictwa wyższego w Europie w celu stworzenia „europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego” i promowania na skalę światową europejskiego systemu nauczania na szczeblu wyższym. Wyznaczono następujące cele:

- przyjęcie systemu czytelnych i porównywalnych stopni naukowych,
- konwergencja systemów nauczania, które opierałyby się na trzech głównych cyklach (stopień licencjata, magistra i doktora),
- konsolidacja systemu punktów opartego na systemie ECTS<sup>(10)</sup>, które można zdobyć także w różnych dyscyplinach naukowych,
- promowanie mobilności (wśród studentów, wykładowców, badaczy i personelu techniczno-administracyjnego) i równoczesne usunięcie przeszkód w pełnym i swobodnym przemieszczaniu się,

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006. Sprawozdawcy: Olsson, Belabed i van Iersel

<sup>(9)</sup> Zob. listę szanghajska z 2005 r., na której znajduje się 50 najlepszych uczelni (wśród pierwszych 30 figurują tylko 4 uczelnie wspólnotowe): 1. Uniwersytet Harvarda, USA; 2. Uniwersytet Cambridge, Wlk. Brytania; 3. Uniwersytet Stanford, USA; 4. Uniwersytet Kalifornijski w Berkeley, USA; 5. Instytut Technologii w Massachussets (MIT); 6. Kalifornijski Instytut Technologii, USA; 7. Uniwersytet Columbia, USA; 8. Uniwersytet Princeton, USA; 9. Uniwersytet Chicago, USA; 10. Uniwersytet Oksfordzki, Wlk. Brytania; 11. Uniwersytet Yale, USA; 12. Uniwersytet Cornella, USA; 13. Uniwersytet Kalifornijski, San Diego, USA; 14. Uniwersytet Kalifornijski, Los Angeles, USA; 15. Uniwersytet Pensylwania, USA; 16. Uniwersytet Wisconsin-Madison, USA; 17. Uniwersytet Waszyngton, Seattle, USA; 18. Uniwersytet Kalifornijski, San Francisco, USA; 19. Uniwersytet Johna Hopkinsa, USA; 20. Uniwersytet Tokijski, Japonia; 21. Uniwersytet Michigan, USA; 22. Uniwersytet Kioto, Japonia; 23. Imperial College, Londyn, Wlk. Brytania; 24. Uniwersytet w Toronto, Kanada; 25. Uniwersytet Illinois — Urbana Champaign, USA; 26. University College, Londyn, Wlk. Brytania; 27. Swiss Federal Institute of Technology, Zurych, Szwajcaria; 28. Uniwersytet Waszyngtona, St. Louis, USA; 29. Uniwersytet w Nowym Jorku, USA; 30. Uniwersytet Rockefellera, USA.

<sup>(10)</sup> ECTS — europejski system transferu i akumulacji punktów

<sup>(5)</sup> Por. przypis 28

<sup>(6)</sup> COM (2005) 24 wersja ostateczna z 2.2.2005

<sup>(7)</sup> (Dz.U. C 120 z 20.5.2005), sprawozdawcy: Ehnmark, Vever, Simpson; (Dz.U. C 120 z 20.5.2005), sprawozdawca: Koryfidis; (Dz.U. C 221 z 8.9.2005), sprawozdawca: Greif; (Dz.U. C 221 z 8.9.2005), sprawozdawca: Koryfidis

— promowanie współpracy w zakresie oceny jakości na skalę europejską,

— promowanie niezbędnego europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego, który wpływałby na plany studiów, współpracę między instytucjami uniwersyteckimi, mobilność, zintegrowane plany, szkolenie i badania naukowe.

2.7 Dnia 26 września 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję na temat utworzenia europejskich ram kwalifikacji <sup>(11)</sup>, która bierze pod uwagę proces boloński i kopenhaski z 2002 r. i opiera się na propagowaniu ściślejszej współpracy europejskiej w dziedzinie nauczania i szkolenia zawodowego, ukierunkowanej na szereg konkretnych rezultatów <sup>(12)</sup>.

2.8 W 2005 r. Komisja opublikowała drugi raport na temat postępów na drodze osiągania celów lizbońskich w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego <sup>(13)</sup>. Podkreśla się w nim między innymi trudności ze zwiększeniem liczby absolwentów szkół wyższych w Europie, potrzebę uaktualnienia i uzupełnienia wiedzy, kompetencji i kwalifikacji w czasie czynnego życia zawodowego poprzez zaawansowane systemy uczenia się przez całe życie i wreszcie potrzebę zwiększenia inwestycji publicznych na kształcenie i szkolenie zawodowe poprzez łączenie ich z inwestycjami prywatnymi, a także wykształcenia wysokiej klasy profesorów i kadry dydaktycznej o dużych kompetencjach, w stopniu koniecznym do dokonania się wymiany pokoleń (ok. 1 mln osób w latach 2005-2015).

2.9 W 2006 r. zakończono badania OECD, opracowane z perspektywy zapotrzebowania <sup>(14)</sup>, pt. *Programme for International Student Assessment (PISA — Program międzynarodowej oceny uczniów)* <sup>(15)</sup>, który dostarcza ogólnych ram cech charakterystycznych, postaw i umiejętności uczniów w zakresie wykorzystywania przyswojonej wiedzy.

<sup>(11)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie utworzenia europejskich ram kwalifikacji z 26.9.2006 (2006/2002/INI)

<sup>(12)</sup> Cele procesu kopenhaskiego:

- jednolite ramy dla przejrzystości w zakresie umiejętności i kwalifikacji (europejskie CV, świadectwa, dyplomy, certyfikat Europass Training w dziedzinie kształcenia itp.),
- system transferu punktów w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, podobny do systemu w dziedzinie szkolnictwa wyższego,
- wspólne zasady jakościowe w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, skupione wokół grupy wspólnych zasad gwarantowania jakości, które mogą stanowić podstawę inicjatyw na szczeblu europejskim z zakresu wytycznych i listy kontrolnej w dziedzinie kształcenia oraz szkolenia zawodowego,
- wspólne zasady zatwierdzania kształcenia formalnego i nieformalnego, szczególnie w celu zagwarantowania większej zgodności między podejściami poszczególnych krajów na różnych szczeblach,
- europejski wymiar pomocy informacyjnej i usług doradczych w celu umożliwienia obywatelom korzystania z lepszego dostępu do możliwości uczenia się przez całe życie.

<sup>(13)</sup> SEC(2005) 419 z 22.03.2005, dokument roboczy służb Komisji, raport z 2005 r.

<sup>(14)</sup> Dnia 2 października 2006 r. OECD opublikowała ramy programowe na lata 2009-2015, które przewidują włączenie 3 nowych obszarów badań:

- 1) mierzenie postępów w nauce na przestrzeni czasu i porównywanie postępów w różnych krajach,
- 2) związek między aspektami nauczania a wynikami w nauce,
- 3) ocenę umiejętności w zakresie TIK, jak też wykorzystanie technologii jako sposobu objęcia szerszego zakresu zadań służących ocenie.

<sup>(15)</sup> PISA — *Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy: a framework for PISA*, OECD 11.9.2006

2.10 Słabości europejskiego systemu kształcenia uniwersyteckiego wydają się mieć cztery zasadnicze przyczyny <sup>(16)</sup>:

— **nadmierna jednorodność**: brak wystarczającej elastyczności i różnorodności, by zaspokoić nowe potrzeby,

— **izolacja**: uczelnie działają zbyt często w „wieży z kości słoniowej”, a ich powiązania ze światem biznesu i społeczeństwem nie są odpowiednie,

— **nadmierna regulacja**: zbyt często uczelnie nie mogą się zmodernizować z powodu sztywnych przepisów krajowych,

— **zbyt niskie dofinansowanie**: wydatki Europy na badania naukowe, kształcenie i szkolenie zawodowe są mniejsze od wydatków jej bezpośrednich konkurentów — w celu pokonania tej różnicy UE musiałaby wydać rocznie 150 mld euro, czyli kwotę większą od całego budżetu wspólnotowego <sup>(17)</sup>.

2.11 Główne problemy o ogólnym charakterze, które można by rozwiązać poprzez utworzenie Europejskiego Instytutu Technologii (EIT), to:

— niski poziom inwestycji w szkolnictwo wyższe i B+R oraz ich niewielka koncentracja w biegunach doskonałości mogących stawić czoła konkurencji międzynarodowej,

— niewystarczalność instrumentów i płaszczyzn przekładania wyników osiągniętych dzięki wiedzy i B+R na konkurencyjną działalność gospodarczą i miejsca pracy w porównaniu z dużymi konkurentami UE,

— mało nowatorski charakter modeli zarządzania oraz organizacji europejskich instytutów badawczych i szkolnictwa wyższego — są one często za mało elastyczne i podlegają nadmiernej regulacji,

— brak zintegrowanego podejścia do trójkąta „edukacji, badań i innowacji”,

— niezdolność przyciągnięcia i zatrzymania w odpowiedni sposób najlepszych wykładowców i studentów.

2.12 W swej rezolucji na temat budżetu rocznego na 2007 r. Parlament Europejski z jednej strony opowiedział się za ideą zwiększenia możliwości trójkąta wiedzy (edukacji, badań i innowacji) i wzmocnienia jego powiązań, a z drugiej strony wyraził swój sceptycyzm wobec utworzenia nowego Europejskiego Instytutu Technologii, który — jego zdaniem — „może umniejszyć znaczenie istniejących struktur, dlatego działanie takie może nie stanowić najefektywniejszego wykorzystania funduszy w tym kontekście” <sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Por. *Can Europe close the education gap?*, Friends of Europe, 27.9.2005

<sup>(17)</sup> Budżet UE na 2006 r. wynosi 121,2 mld euro: z tej kwoty 7,9 mld przeznaczonych jest na konkurencyjność, a z nich 0,7 mld na kształcenie i szkolenie zawodowe.

<sup>(18)</sup> Rezolucja PE z 28.04.2006 w sprawie budżetu na 2007 r.: Sprawozdanie Komisji na temat rocznej strategii politycznej (RSP) (PE 371.730V03-00) (A6-0154/2006)

2.13 Natomiast Rada Europejska z 15-16 czerwca 2006 r. podkreśliła, że Europejski Instytut Technologii — współpracujący z istniejącymi instytucjami krajowymi — stanowić będzie ważny krok w likwidowaniu przepaści dzielącej obecnie szkolnictwo wyższe, działalność badawczą i innowacje, wraz z innymi działaniami, które wzmacniają tworzenie powiązań i synergii pomiędzy wybitnymi kręgami zajmującymi się działalnością badawczą i innowacyjną w Europie i zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie „formalnego wniosku jego powołania”. W odpowiedzi na ten apel Komisja Europejska przedstawiła w listopadzie 2006 r. wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii <sup>(19)</sup>, który stanowi kontynuację jej dwóch poprzednich komunikatów na ten temat <sup>(20)</sup>.

2.13.1 Następnie w grudniu 2006 r. Rada Europejska potwierdziła pozytywne podejście przedstawione powyżej.

### 3. Wniosek Komisji

3.1 U podstaw wniosku dotyczącego rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie utworzenia EIT leży idea, że instytut może się przyczynić do poprawienia konkurencyjności w przemyśle, wzmacniając zdolność innowacji w państwach członkowskich i we Wspólnocie. Cele wniosku są następujące:

- zwiększenie potencjału państw członkowskich w zakresie konkurencyjności poprzez zaangażowanie organizacji partnerskich w zintegrowane działania innowacyjne, badawcze i edukacyjne według standardów międzynarodowych,
- promowanie innowacji poprzez transdyscyplinarną i interdyscyplinarną strategiczną działalność w dziedzinie B+R i kształcenia, w dziedzinach kluczowych dla interesów ekonomicznych lub społecznych,
- stworzenie „masy krytycznej” zasobów ludzkich i rzeczowych w tych dziedzinach wiedzy poprzez przyciąganie i utrzymywanie inwestycji sektora prywatnego w innowacje, edukację i B+R oraz pozyskiwanie studentów studiów magisterskich, doktorantów i badaczy,
- stworzenie symbolu zintegrowanego europejskiego obszaru innowacyjności, badań i edukacji,
- stworzenie punktu odniesienia dla zarządzania innowacją i modelu unowocześnienia szkolnictwa wyższego i instytucji badawczych w UE,
- uzyskanie ogólnoświatowej reputacji oraz zapewnienie atrakcyjnego środowiska dla największych talentów z całego świata, z zachowaniem otwartości na organizacje partnerskie, studentów i badaczy spoza Wspólnoty.

3.2 Komisja proponuje wyposażenie EIT w strukturę zintegrowaną na dwóch szczeblach, która łączyłaby w sobie podejście odgórne z oddolnym, zgodnie z następującym schematem:

- EIT w ścisłym tego słowa znaczeniu, kierowany przez Radę Zarządzającą. EIT, będący osobą prawną, składa się z Rady Zarządzającej, wspomaganą przez bardzo ograniczoną liczbę (ok. 60) współpracowników naukowych i administracyjnych. Rada Zarządzająca liczy 15 członków reprezentujących świat przedsiębiorczości i środowisko naukowe oraz dodatkowo 4 innych członków reprezentujących pracowników oraz studentów EIT i WWI (patrz poniżej). Inne prze-

widziane organy to Komitet Wykonawczy, zajmujący się nadzorem, dyrektor, odpowiedzialny za bieżące zarządzanie i przedstawicielstwo prawne, oraz Komisja Rewizyjna, zgodnie ze statutem EIT dołączonym do wniosku dotyczącego rozporządzenia.

- Wspólnoty wiedzy i innowacji (WWI) oparte na podejściu sieciowym. WWI to konsorcja organizacji partnerskich reprezentujących uczelnie, instytuty badawcze i przedsiębiorstwa, które stowarzyszą się w ramach zintegrowanego partnerstwa w odpowiedzi na apele EIT o przedstawianie propozycji. WWI korzystają z dużej autonomii w zakresie organizacji wewnętrznej, tak by osiągnąć cele wyznaczone na podstawie porozumień umownych z EIT.

3.3 Budżet ogólny EIT na lata 2007-2013 szacuje się na ok. 2 367,1 mln euro, które pochodzą:

- a) ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych, wśród których znajdują się składki państw członkowskich i władz lokalnych oraz regionalnych, a także składki sektora prywatnego (przedsiębiorstw, kapitału podwyższonego ryzyka, banków, w tym EBI), zasoby pozyskane w wyniku własnej aktywności EIT (np. wynikających z praw własności intelektualnej) oraz zasoby z darowizn i wkładów kapitałowych ewentualnie zgromadzonych przez EIT,
- b) ze źródeł wspólnotowych: budżetu WE, poczynając od środków z nieprzydzielonych marginesów (308,7 mln euro), funduszy strukturalnych, siódmego programu ramowego na rzecz badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (RTD), programu wspólnotowego uczenia się przez całe życie i programu na rzecz konkurencyjności i innowacji.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet zawsze pozytywnie oceniał każdą inicjatywę zmierzającą do wzmocnienia zdolności innowacyjnych Wspólnoty i państw członkowskich oraz opowiadał się za zintegrowanym podejściem do trójkąta wiedzy, a w szczególności za podejściem łączącym środowisko akademickie i świat przedsiębiorczości. Zdecydowanie popiera zagwarantowanie lepszej koordynacji wysiłków badawczych, intensyfikację innowacji i kształcenia w UE, osiągnięcie bardziej skutecznego partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie B+R oraz zapewnienie małym i średnim przedsiębiorstwom lepszego dostępu do nowej wiedzy <sup>(21)</sup>.

4.2 Komitet nie może jednak wyłamać się z trzech kluczowych zasad leżących u podstaw ożywienia strategii lizbońskiej, to znaczy:

- potrzeby silnego wsparcia dla bardziej ukierunkowanych inicjatyw europejskich,
- silnego dążenia do wspólnych celów,
- jasnego określenia szczebli odpowiedzialności.

4.3 Zdaniem Komitetu należy zatem uważnie ocenić, jakie jest miejsce omawianej inicjatywy pośród wielu innych, obecnie realizowanych przedsięwzięć, które wywodzą się z różnych innych nurtów polityki, takich jak polityka w zakresie badań naukowych, przedsiębiorstw, rozwoju regionalnego, społeczeństwa informacyjnego, edukacji czy kultury.

<sup>(19)</sup> COM (2006) 604 wersja ostateczna z 18.10.2006

<sup>(20)</sup> COM(2006) 77 końcowy z 22.2.2006 i COM(2006) 276 wersja ostateczna z 8.6.2006

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 120 z 20.5.2005, sprawozdawcy: Vever, Ehnmark i Simpson

4.3.1 Według Komitetu, jeżeli przyszły instytut ma stać się punktem odniesienia i europejskim wzorem doskonałości, nie może zadowolić się rolą ośrodka skupiającego zasoby, ale już na płaszczyźnie projektu, struktury i organizacji musi zostać zorganizowany tak, by realizował wytyczne Traktatu, które stanowią jego zasadniczą podstawę prawną.

4.3.2 Komitet podkreśla, że kluczowym elementem powodzenia przyszłego EIT powinna być zdolność promowania wspólnego znaku (*label*) doskonałości, w postaci zdecentralizowanej struktury sieciowej pod względem pozyskiwania i rozpowszechniania zasobów wiedzy i innowacji.

4.4 Komitet zgadza się z tym, że trzeba wyposażyć EIT w jak najlepszą, jak najbardziej elastyczną i dynamiczną strukturę, by umożliwić mu zaspokojenie nowych potrzeb oraz uważa, że należałoby zbadać możliwość utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa<sup>(22)</sup>; podkreśla jednak, że konieczne jest ukierunkowanie tej struktury na świat przedsiębiorczości i rynek pracy oraz powtarza, że EIT musi skoncentrować swe prace na podstawowym zadeklarowanym celu, którym jest przełożenie wyników B+R na możliwości rynkowe.

4.4.1 Z tego względu kryteria selekcji organów zarządzających powinny dotyczyć nie tylko i nie tyle doskonałości naukowej, ile raczej zdolności przyciągania innowacyjnego kapitału, uruchamiania działalności gospodarczej, tworzenia i korzystania z patentów oraz przyciągania finansowania publicznego i prywatnego, bez zaniechywania przy tym MŚP.

4.5 Zdaniem Komitetu kierunek ten powinien znaleźć swój wyraz w kryteriach selekcji WWI, których konsorcja muszą pozostać otwarte, w ramach priorytetów wieloletniego wspólnotowego programowania w zakresie badań i innowacji, tak by ułatwić udział przedsiębiorstw i mniejszych podmiotów i zapewnić maksymalną elastyczność i minimum obciążeń administracyjnych.

4.5.1 Należałoby lepiej określić wymogi w odniesieniu do WWI:

- Muszą one posiadać wymiar europejski — włączanie nowych podmiotów z przynajmniej trzech państw członkowskich;
- Poziom wiedzy powinien odzwierciedlać poziom doskonałości przewidziany dla samego EIT;
- Muszą one zapewnić odpowiedni poziom interdyscyplinarności; ich członkostwo musi odzwierciedlać właściwą równowagę między trzema definiującymi elementami trójką — badania, wiedza i innowacja;
- Należy respektować równowagę między udziałem publicznym a prywatnym; poszczególni partnerzy muszą dowiedzieć, że w okresie poprzedzających pięciu lat wykazali się osiągnięciami w zakresie doskonałości w dziedzinie badań, wiedzy, patentów i transferu technologii;
- Należy przedstawić jeden plan wspólnych działań w ramach przewidzianego programu obejmującego co najmniej pięć lat.

4.6 Jeżeli chcemy rozwijać europejski obszar wiedzy w ramach strategii lizbońskiej, niezbędne będzie stworzenie zachęt na rzecz mobilności między różnymi zawodami umysłowymi oraz między sektorem publicznym i prywatnym, w celu wspierania wymiany pomiędzy różnymi profilami menadżerskimi, jak również pomiędzy kadrą kierowniczą, naukowcami i inżynierami

i wreszcie by ułatwić przejście pomiędzy sektorem instytucjonalnym a sektorem prywatnym i odwrotnie<sup>(23)</sup>; na poziomie europejskim mobilność powinna być głównym elementem programów szkoleń, badań i zastosowań technologicznych.

4.7 Komitet odnotowuje, że zaproponowane początkowe finansowanie działalności EIT wydaje się bardzo ograniczone, jednocześnie odnosząc wrażenie, iż przyszłe fundusze będą ukierunkowane na tradycyjne programy<sup>(24)</sup> i czerpać będą z i tak już ograniczonych zasobów budżetowych na lata 2007-2013, przeznaczonych na badania, innowacje i edukację. EIT będzie zatem konkurował z innymi instrumentami należącymi do zintegrowanego podejścia o sprawdzonej skuteczności, takimi jak zintegrowane projekty (IP), sieci doskonałości (NoE) oraz innymi ostatnio ustanowionymi instrumentami, takimi jak wspólne inicjatywy technologiczne (ITI) lub europejskie platformy technologiczne (ETP).

4.7.1 Środki finansowe przewidziane na program ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego na okres 2007-2013 odpowiadające w przybliżeniu 5,8 % ogólnego budżetu Wspólnoty, okazują się już niewystarczające na prowadzenie polityki wspierającej badania naukowe i zatem nie można ich uszczuplić, chyba że poprzez normalne mechanizmy udziału w przetargach, do których również EIT i WWI musiałyby mieć prawo przystępowania na równych warunkach z innymi kandydatami.

4.7.2 Przynajmniej początkowy sukces EIT zależeć będzie w dużej mierze od odpowiedniego finansowania ze strony Wspólnoty, które niemniej nie powinno odbywać się kosztem innych programów przyjętych w dziedzinie badań i innowacji. W rzeczywistości szacunki Komisji na okres 2007-2013 dotyczące całego systemu IET wydają się zaniżone, podczas gdy fundusze wspólnotowe pochodzące z nadwyżek budżetowych są bardzo ograniczone. Komitet uważa, że można by zbadać możliwość zastosowania formuły przewidzianej w art. 171 TWE dotyczącej tworzenia wspólnych przedsiębiorstw, zakładającej bezpośredni udział zainteresowanych państw członkowskich (zob. np. formuła wykorzystana w przypadku wspólnego przedsiębiorstwa Galileo)<sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> (Dz.U. C 110 z 30.4.2004), sprawozdawca: Gerd WOLF.

<sup>(24)</sup> Należy przypomnieć, że w sprawie EIT nie przyjęto żadnego konkretnego postanowienia w nowych wnioskach legislacyjnych w ramach negocjacji dotyczących umowy międzyinstytucjonalnej z 17 maja 2006 r., w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami.

<sup>(25)</sup> Organami wspólnego przedsiębiorstwa są:

- Rada administracyjna złożona z członków założycieli; decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów z wyjątkiem pewnych decyzji o kluczowym znaczeniu, do podjęcia których potrzebna jest większość stanowiąca 75 % głosów. Rada administracyjna podejmuje wszystkie strategiczne decyzje w zakresie programów, finansowania i spraw budżetowych. Ponadto wyznacza ona dyrektora wspólnego przedsiębiorstwa;
- Komitet wykonawczy wspomagający radę administracyjną i dyrektora;
- Dyrektor administracyjny pełniący funkcję wykonawczą jest on odpowiedzialny za bieżące zarządzanie wspólnych przedsiębiorstwem i jest jego prawnym przedstawicielem; kieruje personelem, uaktualnia plan rozwoju programu, przygotowuje i przedkłada radzie administracyjnej roczne sprawozdania finansowe i bilans oraz sporządza roczny raport ze stanu realizacji programu i sytuacji finansowej.

<sup>(22)</sup> W myśl art. 171 Traktatu

4.7.3 W opinii Komitetu konieczne początkowe dofinansowanie mogłoby pochodzić z **dodatkowych** środków uzyskanych w ramach śródkresowego przeglądu siódmego wspólnotowego programu ramowego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji; środki takie powinny uzupełniać **bezpośredni, proporcjonalny wkład finansowy** poszczególnych państw członkowskich.

4.7.4 Inne możliwe źródło finansowania związane jest z działalnością Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w zakresie programu „Innowacja 2010” (i2i) oraz działaniami EBI na rzecz badań uniwersyteckich <sup>(26)</sup> oraz sieci uniwersytetów.

4.8 Z drugiej strony polityka wspólnotowa w zakresie badań i rozwoju wymaga bardziej systematycznej kontroli wszystkich aspektów ograniczających mobilność naukowców, którą utrudnia obecnie różnorodność przepisów w zakresie uznawania stopni naukowych, jak również różnorodność przepisów podatkowych, ubezpieczeniowych i emerytalnych <sup>(27)</sup>.

4.9 Komitet uważa, że jeżeli Europejski Instytut Technologii (EIT) zamierza stać się światowej klasy podmiotem zdolnym do stymulowania innych europejskich placówek i sieci stanowiących elementy trójkąta wiedzy do osiągnięcia lepszych wyników, powinien wypracować umiejętność przyciągania znacznej ilości funduszy prywatnych, które stopniowo powinny stać się głównym źródłem finansowania.

4.10 Istotnym czynnikiem w tym względzie może być rozwiązanie problemów ochrony własności intelektualnej, które zasługują może na bardziej dogłębne objaśnienia we wniosku, tak samo jak problemy związane z określeniem dyplomów EIT i z ich wydawaniem.

4.11 Komitet uważa, że należy uściślić definicję oraz warunki przyznawania dyplomów EIT przez sieci WWI i sam EIT.

4.11.1 W początkowym, wystarczająco długim okresie, przyznawanie dyplomów powinno pozostawać prawem i obowiązkiem uniwersytetów oraz/lub politechnik państw członkowskich, wybranych na partnerów w ramach poszczególnych WWI. Niemniej nawet w tym początkowym okresie przyznawanie dyplomów powinno odpowiadać określonym minimalnym warunkom.

4.11.2 Warunki te mogłyby obejmować następujące elementy:

— Studia i badania powinny być prowadzone w przynajmniej trzech różnych instytucjach w trzech państwach członkowskich celem zapewnienia europejskiego wymiaru samego dyplomu;

— Studia i badania muszą demonstrować wystarczający potencjał oddziaływania pod względem innowacji i muszą być one zatwierdzone przez centralny EIT.

4.12 W odniesieniu od statutu EIT Komitet uważa za konieczne powołanie **rady administracyjnej**, o takim samym składzie jak rada zarządzająca przewidzianym we wniosku Komisji dotyczącej jego statutu — złożonej z pięciu przedstawicieli sektora przedsiębiorstw, pięciu przedstawicieli publicznych i prywatnych ośrodków badawczych oraz pięciu przedstawicieli uniwersytetów publicznych i prywatnych, a także dodatkowych 4 członków reprezentujących personel oraz studentów EIT i WWI <sup>(28)</sup> — kierowanej przez przedstawiciela Komisji, którą wspierałby:

— **Komitet nadzorujący** złożony z **przedstawicieli państw członkowskich** i kierowany przez przedstawiciela Komisji;

— **Komitet wykonawczy**, złożony z dwóch przedstawicieli odpowiednio sektora przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uniwersytetów, kierowany przez przewodniczącego rady administracyjnej;

— **Dyrektor administracyjny** oraz rektor wyznaczani i odwoływani przez radę administracyjną po uzyskaniu zgody komitetu nadzorczego.

4.12.1 W razie przyjęcia rozwiązania polegającego na powołaniu wspólnego przedsiębiorstwa IET, pracownicy administracyjni i naukowcy takiego przedsiębiorstwa powinni mieć możliwość uzyskania umowy na czas określony, zgodnie z przepisami stosującymi się do innych pracowników Wspólnot Europejskich <sup>(29)</sup>.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(26)</sup> Zob. Program badań uniwersyteckich STAREBEI (*Stages de Recherche BEI* — stypendia badawcze EBI), EIBURS (*EIB University Research Sponsorship*), oraz sieć uniwersytetów EBI

<sup>(27)</sup> Por. przypis 22

<sup>(28)</sup> Taki skład powinien również zapewnić odpowiednią reprezentację partnerów społecznych

<sup>(29)</sup> Zob. art. 11 statutu wspólnego przedsiębiorstwa Galileo — rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 z 21 maja 2002 r. ustanawiającego Wspólne Przedsiębiorstwo Galileo, Dz.U. L 138 z 28.5.2002

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pola widzenia i wycieraczek szyb przednich w kołowych ciągnikach rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 651 wersja ostateczna — 2006/0216 (COD)

(2007/C 161/07)

Dnia 22 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Brendan BURNS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 146 głosami za — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Celem omawianego wniosku jest skodyfikowanie dyrektywy Rady 74/347/EWG z dnia 25 czerwca 1974 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do pola widzenia i wycieraczek szyb przednich w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych.
2. Komitet uważa, że skodyfikowanie wszystkich dokumentów w jednej dyrektywie jest bardzo przydatne. Został zapewniony, że kodyfikacja nie wnosi żadnych istotnych zmian, a jej jedynym celem jest nadanie prawodawstwu Wspólnoty jasności i przejrzystości. Komitet w pełni popiera ten cel i otrzymawszy wspomniane zapewnienie, przyjmuje omawiany wniosek z zadowoleniem.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-  
Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych części i właściwości kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 662 wersja ostateczna — 2006/0221 (COD)

(2007/C 161/08)

Dnia 22 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Brendan BURNS.

Na 434 sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 147 głosami za — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Celem tego wniosku jest skodyfikowanie dyrektywy Rady 74/151/EWG z dnia 4 marca 1974 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich odnoszącego się do układów kierowniczych kołowych ciągników rolniczych lub leśnych.
2. Komitet za bardzo przydatne uważa skodyfikowanie wszystkich tekstów prawnych w jednej dyrektywie. Zagwarantowano, że kodyfikacja ta nie wnosi żadnych istotnych zmian i jedynym jej celem jest uczynienie prawa wspólnotowego jasnym i zrozumiałym. Komitet w pełni popiera ten cel i otrzymawszy powyższą gwarancję, z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-  
Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie maksymalnej prędkości konstrukcyjnej oraz skrzyń ładunkowych kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 667 wersja ostateczna — 2006/0219 (COD)

(2007/C 161/09)

Dnia 22 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Brendan BURNS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

1. Celem tego wniosku jest skodyfikowanie dyrektywy Rady 74/152/EWG z dnia 4 marca 1974 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do maksymalnej prędkości konstrukcyjnej oraz skrzyń ładunkowych kołowych ciągników rolniczych lub leśnych.
2. Komitet za bardzo przydatne uważa skodyfikowanie wszystkich tekstów prawnych w jednej dyrektywie. Zagwarantowano, że kodyfikacja ta nie wniosła żadnych istotnych zmian i jedynym jej celem jest uczynienie prawa wspólnotowego jasnym i zrozumiałym. Komitet w pełni popiera ten cel i otrzymałszy powyższą gwarancję, z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-  
Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie układów kierowniczych kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 670 wersja ostateczna — 2006/0225 (COD)

(2007/C 161/10)

Dnia 29 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Brendan BURNS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 157 głosami za — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Celem tego wniosku jest skodyfikowanie dyrektywy Rady 75/321/EWG z dnia 20 maja 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych kołowych ciągników rolniczych lub leśnych.
2. Komitet za bardzo przydatne uważa skodyfikowanie wszystkich tekstów prawnych w jednej dyrektywie. Zagwarantowano, że kodyfikacja ta nie wniosła żadnych istotnych zmian i jedynym jej celem jest uczynienie prawa wspólnotowego jasnym i zrozumiałym. Komitet w pełni popiera ten cel i otrzymał powyższą gwarancję, z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-  
Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 692 wersja ostateczna — 2003/0099 (COD)

(2007/C 161/11)

Dnia 11 grudnia 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 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dn. 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 153 głosami — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Omawiany wniosek dotyczący kodyfikacji dyrektywy 98/27/WE <sup>(1)</sup> wydanej 19 maja 1998 r. przejmując, z pewnymi zmianami, treść wniosku w tej samej sprawie z 12 maja 2003 r. <sup>(2)</sup>, w sprawie którego Komitet wydał już pozytywną opinię <sup>(3)</sup>.

2. Wydanie nowego wniosku okazało się konieczne, ponieważ w międzyczasie, 11 czerwca 2005 r., ukazała się dyrektywa 2005/29/WE dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych, w której wyraźnie zaznaczono, że takie praktyki mogą podlegać ustanowionym we wspomnianej dyrektywie nakazom zaprzestania, w celu zapobiegania im i ich wyeliminowania, oraz prawnie umożliwiono organizacjom reprezentującym zbiorowe interesy konsumentów zaskarżanie nieuczciwych praktyk handlowych przed sądem.

3. Podobnie jak w wyżej wspomnianej opinii, Komitet przypomina, że zgodnie z postanowieniami umowy międzyinstytucjonalnej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją z 20 grudnia 1994 r., podczas kodyfikacji aktów prawnych nie można wprowadzać żadnych zmian merytorycznych. Po przeanalizowaniu zaproponowanych teraz zmian, można stwierdzić, że zasada ta została zachowana; należy też podkreślić, że Komisja spełniła wyrażoną w poprzedniej opinii prośbę Komitetu o dołączenie do wniosku pełnego zmienionego tekstu dyrektywy z zaznaczeniem wszystkich wprowadzonych zmian.

4. Niemniej jednak Komitet musi nadmienić, że już w opinii w sprawie pierwszego wniosku Komisji na ten temat <sup>(4)</sup>, na którym oparto obecną dyrektywę 98/27/WE, zwrócił uwagę na

fakt, że odesłanie w art. 1 ust. 1 do „załącznika” z wykazem dyrektyw pociąga za sobą niepożądaną konieczność zmieniania jej przy każdym wydaniu, tak jak to ma miejsce obecnie, nowej dyrektywy, której postanowienia wymagają wdrożenia za pomocą działań o charakterze opisanym w jej artykułach, w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów <sup>(5)</sup>.

4.1 Warto dodać, że taki sposób formułowania aktów prawnych jest odzwierciedleniem niepotrzebnie skomplikowanego sposobu tworzenia prawodawstwa, niezgodnego z zasadami „lepszego stanowienia prawa” i „upraszczania legislacyjnego”, które popiera zarówno Komisja, jak i EKES.

5. Ponadto wydanie dyrektywy 2005/29/WE <sup>(6)</sup>, a szczególnie treść postanowień jej art. 11 i 14, wzmacnia wyrażone we wspomnianej opinii Komitetu z 1996 r. — i już wtedy uznane — zalecenie mówiące o stosowności wnoszenia skarg z tytułu odpowiedzialności cywilnej, które wzmacniałyby skuteczność nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk.

5.1 W związku z tym, Komitet zwraca się do Komisji o ponowne zastanowienie się nad stosownością rozszerzenia zakresu stosowania działań na rzecz ochrony interesów zbiorowych, a mianowicie interesów konsumentów.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U. L 166 z 1.6.1998)

<sup>(2)</sup> COM(2003) 241 wersja ostateczna

<sup>(3)</sup> Opinia EKES opublikowana w Dz.U. C 10 z 14.1.2004. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

<sup>(4)</sup> COM(1995) 712 wersja ostateczna (Dz.U. C 107 z 13.4.1996)

<sup>(5)</sup> Opinia EKES (Dz.U. C 30 z 30.1.1997; sprawozdawcą był p. RAMAÈKÈRS), w której znalazły odzwierciedlenie uwagi i wnioski wyrażone m.in. przez ECLG, BEUC oraz w poważnych publikacjach naukowych (Patrz m.in. Jerome FRANCK i Monique GOYENS „La proposition de directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs: quelques impressions préliminaires” (REDC, 1996,95).

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 149 z 11.6.2005; Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 108 z 30.4.2004

6. Podsumowując, odnośnie do ścisłych zasad kodyfikacji przeprowadzonej na podstawie decyzji z 1 kwietnia 1987 r. [COM(1987) 868 PV] Komitet wyraża przychylne stanowisko

w sprawie omawianego wniosku, podobnie jak robił to już wobec poprzednich dokumentów dotyczących tej samej dyrektywy.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 71/304/EWG z dnia 26 lipca 1971 r. dotyczącą zniesienia ograniczeń swobody świadczenia usług w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane oraz udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane wykonawcom działającym za pośrednictwem agencji i oddziałów**

COM(2006) 748 wersja ostateczna — 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

Dnia 13 grudnia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Hans-Joachim WILMS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 87 do 1 — 13 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Po 50 latach nieustannego rozwoju europejskiego prawodawstwa poprzez traktaty, dyrektywy i rozporządzenia, zalecenia, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i inne dokumenty wspólnotowe oraz przy braku konsekwentnej konsolidacji przepisów, europejskie prawo stało się bardzo nieprzejrzyste i jego zrozumienie sprawia trudności nawet specjalistom.

1.2 W niektórych dziedzinach prawa wydawane były na przykład nowe dyrektywy, bez dokonania uprzednio konsekwentnej analizy istniejących dyrektyw pod kątem tego, czy nowa dyrektywa sprawia, że te wcześniejsze stają się nieaktualne lub czy ich treść może zostać włączona do treści nowej dyrektywy, tak by można było jednocześnie uchylić wcześniejsze dyrektywy dotyczące tego samego zagadnienia. Zdarzało się również, że pewne aspekty należące właściwie do jednej dziedziny prawa były przez lata regulowane oddzielnie w coraz to nowych, indywidualnych dyrektywach. Dochodziło również do tego, że pewne części dyrektyw były na przestrzeni czasu zmieniane przez kilka różnych aktów prawnych, bez wydawania jednocześnie nowego, wiążącego prawnie skonsolidowanego tekstu.

1.3 Faktycznie zatem najwyższy już czas, by zmienić ten stan rzeczy. Nic nie przemawia przeciwko dokonaniu technicznej konsolidacji istniejących dyrektyw, o ile konsolidacja ta służy jak najlepszym celom i o ile nie jest wykorzystywana jako środek do realizacji innych celów, jak np. wyrównania rachunków z innymi instytucjami i przeformowania w ten sposób mimo wszystko własnego zdania, które nie uzyskało jak dotąd akceptacji w procesie politycznym.

Należy zatem zasadniczo z zadowoleniem przyjąć zadeklarowany zamiar Komisji, by uporządkować prawodawstwo z czysto prawnotechnicznego punktu widzenia.

1.4 Również z zadowoleniem należy przyjąć ogłoszony jednocześnie zamiar Komisji, by poprzez uproszczenie europejskiego prawa doprowadzić do ograniczenia biurokracji i bezcelowych wysiłków w państwach członkowskich.

1.5 Odpowiednie wnioski Komisji dotyczące dyrektyw uchylających lub zmieniających w ramach tego procesu istniejące akty prawne trzeba jednak przeanalizować z obu wspomnianych powyżej punktów widzenia.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji<sup>(1)</sup> i dyrektywy 71/304/EWG

2.1 Komisja proponuje uchylene dyrektywy 71/304/EWG poprzez wydanie nowej dyrektywy<sup>(2)</sup>.

2.2 Dyrektywa Rady 71/304/EWG z dnia 26 lipca 1971 r. została wydana, aby nakazać państwom członkowskim zniesienie ograniczeń dotyczących prawa do ubiegania się o zamówienia publiczne na roboty budowlane oraz prawa do uzyskania, wykonania lub uczestniczenia w wykonaniu takich zamówień udzielanych przez państwo, wszelkie podmioty sektora publicznego lub przez osoby prawne prawa publicznego, z korzyścią dla usługodawców transgranicznych. Dyrektywa skierowana była przeciwko bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji usługodawców z innych państw przy udzielaniu zamówień publicznych przez państwa członkowskie. Zobowiązywała ponadto państwa członkowskie do zapewnienia, aby przedsiębiorcy zagraniczni mieli dostęp do kredytów, pomocy i subwencji w równym stopniu co przedsiębiorcy krajowi oraz aby „mili dostęp bez ograniczeń i w każdym przypadku, na takich samych warunkach, jak obywatele danego państwa, do usług dostawczych, wobec których państwo sprawuje bezpośrednią kontrolę, a których potrzebują dla realizacji ich zamówienia”.

2.3 Komisja uzasadnia swój wniosek tym, że dyrektywa ta stała się nieaktualna w wyniku zmian dokonywanych na przestrzeni lat.

2.3.1 Po pierwsze zagadnienia zamówień publicznych są obecnie regulowane dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE, co sprawia, że dyrektywa ta staje się nieaktualna.

2.3.2 Po drugie o ile dyrektywa 71/304/EWG dotyczy ponadto także ogólnie swobodnego przepływu usług, to orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii znacząco się rozwinęło. Na poparcie tego stwierdzenia Komisja cytuje w przypisie fragment wyroku w sprawie C-76/90 Säger, który mówi, że art. 59 Traktatu EWG (swobodne świadczenie usług, obecny art. 49) zakazuje nie tylko wszelkich form dyskryminacji w odniesieniu do podmiotu świadczącego usługi ze względu na jego przynależność państwową, ale również wszelkich ograniczeń, nawet jeśli stosuje się je bez wyjątku wobec wszystkich podmiotów świadczących usługi niezależnie od ich pochodzenia, „w przypadku jeżeli uniemożliwiają one lub utrudniają w jakikolwiek inny sposób prowadzenie działalności podmiotu, którego siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z prawem świadczy podobne usługi”.

2.3.3 W uzasadnieniu Komisja podsumowuje orzecznictwo ETS, mówiąc, że Trybunał jasno stwierdził, iż „art. 49 Traktatu WE zakazuje środków stosowanych bez wyjątku mogących zakłócić swobodne świadczenie usług”.

2.4 W motywach Komisja ponownie wskazuje na to, że nowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych oraz wyrok

w sprawie Säger zapewniają poziom zabezpieczenia dla podmiotów gospodarczych równy lub wyższy od poziomu, jaki oferują przepisy dyrektywy, która ma zostać uchylona.

2.5 Właściwy tekst dyrektywy obejmuje cztery artykuły. Artykuł 1 uchyla dyrektywę 71/304/EWG. Artykuł 2 nakazuje państwom członkowskim wdrożenie dyrektywy poprzez przyjęcie koniecznych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, a także niezwłoczne przekazanie Komisji tekstu tych przepisów oraz tabeli korelacji między tymi przepisami a dyrektywą, przy czym przepisy te powinny zawierać odesłanie do dyrektywy lub odesłanie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji — metody dokonywania takiego odesłania określone są przez państwa członkowskie. Artykuł 3 mówi, że dyrektywa wchodzi w życie z dniem jej opublikowania, a artykuł 4 stwierdza, że jest adresowana do państw członkowskich.

## 3. Ocena wniosku Komisji

3.1 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy uchylającej dyrektywę Rady 71/304/EWG niestety nie pod każdym względem w pełni spełnia kryteria przedstawione w punkcie 1 niniejszej opinii.

3.2 Ogólnie należy zauważyć, że proponowana dyrektywa uchylająca inną dyrektywę jest jedną z pierwszych dyrektyw z całej serii tego typu dyrektyw. Rozsądne jest zatem sprawdzenie, czy dla realizacji przewidzianego na najbliższe miesiące i lata programu pracy w zakresie uchylania wielu nieaktualnych dyrektyw faktycznie najbardziej efektywne jest wydawanie za każdym razem oddzielnej nowej dyrektywy w miejsce każdej pojedynczej uchylonej nieaktualnej dyrektywy. Przy dalszej realizacji programu pracy należałoby ponownie rozważyć, czy ewentualnie nie byłoby możliwe i bardziej wydajne jednoczesne uchylene szeregu dyrektyw jedną nową dyrektywą. Ponieważ ustawy państw członkowskich nierzadko służą jednoczesnej transpozycji kilku dyrektyw, można by w ten sposób uniknąć sytuacji, w której stale te same ustawy państw członkowskich musiałyby być w krótkich odstępach czasu wielokrotnie dostosowywane.

3.3 W odniesieniu do omawianego tu wniosku dotyczącego dyrektywy należałoby jeszcze raz zastanowić się, czy rzeczywiście nie ma alternatyw dla przewidzianej w art. 2 formy transpozycji lub czy do osiągnięcia celu nie byłoby wystarczające wezwanie państw członkowskich do sprawdzenia ich prawodawstwa pod kątem konieczności ewentualnego jego dostosowania i w razie potrzeby do przeprowadzenia tych zmian.

3.4 Uchylana dyrektywa z 1971 r. dotyczyła bowiem zasadniczo uchylene ówczesnych dyskryminujących ustaw i uregulowań państw członkowskich, jak również wprowadzenia ogólnych wspólnotowych zasad w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych, które zostały tymczasem powtórzone i uszczegółowione w nowszych dyrektywach.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 748 wersja ostateczna

<sup>(2)</sup> COM(2006) 748 wersja ostateczna

3.5 Jeżeli chodzi o zniesienie dyskryminujących uregulowań państw członkowskich, należało to przeprowadzić w ramach transpozycji dyrektywy 71/304/EWG już w latach siedemdziesiątych lub ewentualnie w przypadku krajów członkowskich, które przystąpiły do UE w późniejszym okresie, w trakcie przejmowania dorobku wspólnotowego. Planowane uchylene tej dyrektywy nie oznacza bynajmniej, że zniesienie tych wcześniejszych dyskryminujących uregulowań powinno zostać anulowane. Wydane wówczas ustawy krajowe znoszące dyskryminujące uregulowania nie muszą zatem być dostosowywane w związku z uchyceniem dyrektywy, ponieważ w większości przypadków wraz ze zniesieniem dyskryminujących uregulowań osiągnęły zamierzony cel, a Traktat i wszystkie nowsze dyrektywy tak czy owak przewidują utrzymanie zniesienia lub zakaz uchwalania dyskryminujących uregulowań.

3.6 Jeżeli chodzi o ustawodawstwo państw członkowskich w dziedzinie zamówień publicznych, zasadniczo najpóźniej po uchwaleniu dyrektyw 2004/18/WE i 2004/17/WE zostało już ono doprowadzone do stanu, który odpowiada rozwojowi europejskiego prawa po 1971 r. O ile jeszcze tak się nie stało, Komisja może jeszcze przeforsować wdrożenie tych nowych dyrektyw. Ponieważ wszystkie dyrektywy tak czy owak zasadniczo adresowane są do ustawodawców w państwach członkow-

skich, uchylene dyrektywy 71/304/EWG na szczeblu europejskim i wezwanie państw członkowskich do przeprowadzenia analizy byłoby w tym przypadku niewątpliwie zupełnie wystarczające dla osiągnięcia zamierzonego celu. W większości przypadków będzie co najwyżej chodziło o redakcyjne wykreślenie przy tej okazji odniesienia do zdezaktualizowanej dyrektywy 71/304/EWG, o ile w ogóle jeszcze się na nią powoływano.

3.7 Niestety nie można już zmienić faktu, że uchylene dyrektywy 71/304/EWG nie dokonano już przy okazji wydawania dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE. Zachęca się zatem, by przy wszystkich przyszłych pracach nad dyrektywami zasadniczo zawsze sprawdzać, czy nowa dyrektywa nie powoduje jednocześnie dezaktualizacji starszych dyrektyw i w razie potrzeby bezpośrednio je uchylić. Takie działanie mogłoby stopniowo prowadzić także do większej spójności i przejrzystości europejskiego prawa.

4. EKES proponuje zatem dokonanie takiej zmiany wniosku dotyczącego dyrektywy, by ograniczała się ona tylko do uchylene dyrektywy i wezwania państw członkowskich do przeanalizowania swego ustawodawstwa pod kątem koniecznych zmian i w razie potrzeby ich dokonania.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ZAŁĄCZNIK

#### do Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące fragmenty tekstu opinii sekcji zostały odrzucone w związku z poprawkami przyjętymi na sesji plenarnej, jednak otrzymały co najmniej jedną czwartą oddanych głosów:

- 3.9 W uzasadnieniu omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy i w drugim motywie podejmuje się ukrytą próbę utworzenia drogi dla dość jednostronnej interpretacji europejskiego prawa pierwotnego.
- 3.10 Podobnie jak miało to już miejsce w przypadku wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy o usługach, odbywa się to przede wszystkim poprzez skrócone i jednostronne przedstawienie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie swobody świadczenia usług, w tym akurat przypadku wyroku z 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger, który został podsumowany w następujący sposób: ETS stwierdził, że „art. 49 Traktatu WE zakazuje środków stosowanych bez wyjątku mogących zakłócić swobodne świadczenie usług”. W przypisie 7 jako źródło dla takiego pojmowania podany został fragment wyroku w tej sprawie.
- 3.11 Pominąwszy to, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości w tym miejscu wyroku nie odnosił się ogólnie do wszelkich stosowanych środków, ale do środków dyskryminujących i ograniczających, Komisja poprzez swoje podsumowanie i skrócone cytaty pomija inną, całkiem istotną zasadę zawartą w wyroku. Zasada ta pojawia się już w 15, nie cytowanym przez Komisję, ustępie tego wyroku i w wielu innych wyrokach: podczas gdy jasno zakazuje się stosowania wszelkich bezpośrednio i pośrednio dyskryminujących środków i wymagań państw członkowskich, ETS nadal zezwala na wprowadzanie niedyskryminujących środków i wymagań przez państwa członkowskie, o ile wynikają z nadrzędnych i przekonujących względów interesu ogólnego i gdy jednocześnie są właściwe i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz nie wychodzą poza to, co jest absolutnie konieczne.

- 3.12 Podejście Komisji, dające się odczytać z jej jednostronnego streszczenia wyroku, idzie najwyraźniej w kierunku stwierdzenia, że usługodawców transgranicznych nie powinny obowiązywać żadne reguły i wymagania czy środki państwa członkowskiego ogłaszającego przetarg, nawet w przypadku, gdy są one w pełni zgodne z celami unijnych traktatów i innego europejskiego prawodawstwa, są stosowane w sposób w pełni niedyskryminujący i bez wątplenia spełniają wszelkie wymagania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.
- 3.12.1 Gdyby podejście takie było właściwe, nawet w przypadku projektów państw członkowskich finansowanych ze środków europejskich wszelkie wymagania wobec usługodawców musiałyby być uznane za niezgodne z prawem, także te, które odwołują się do jasnych przepisów UE dotyczących wsparcia ze środków europejskich. Dotyczyłoby to także tych wymagań, które służą spełnieniu określonych norm w jeszcze niezharmonizowanej dziedzinie i jednocześnie zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak na przykład krajowe przepisy co do koloru, odblaskowości i wymiarów tablic informujących o wjeździe do miejscowości, a także wzorcowych przepisów krajowych dotyczących norm pracy, które na przykład — choćby w Holandii — regulują maksymalny ciężar i wymiary krawężników w celu zmniejszenia ilości przypadków inwalidztwa wśród robotników drogowych.
- 3.12.2 Powyższe przykłady pokazują już absurdalność nadinterpretacji swobody świadczenia usług. Przy takiej wykładni art. 49 TWE stałyby się bowiem, wbrew swojemu brzmieniu i wbrew swym powiązaniom prawnym z innymi artykułami europejskich traktatów, swego rodzaju „superprawem podstawowym” dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną, które znosiłoby wszelkie ramy prawne, ustanowione z uzasadnionych przyczyn i w zgodzie z ogólnymi zasadami prawnymi UE i jej państw członkowskich w celu uregulowania działalności przedsiębiorstw. Ideę tę trudno byłoby przekazać obywatelom Unii i została ona już odrzucona w kontekście dyrektywy o usługach przez wszystkie inne europejskie instytucje.
- 3.13 Takie podejście prawne jest sprzeczne nie tylko z treścią nowszych dyrektyw 2004/18/WE i 2004/17/WE, ale także z duchem i literą europejskich traktatów, ustaleniami i protokołami uzupełniającymi dotyczącymi zasady pomocniczości, a także z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.
- 3.14 Ponadto wiążąca interpretacja wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie jest zadaniem ani Komisji, ani żadnej innej europejskiej instytucji. A już z pewnością nie jest ich zadaniem wypaczanie treści tych wyroków poprzez ich wybiórcze cytowanie w taki sposób, także że staje się ona jednoznacznie sprzeczna z dającą się odczytać z danego wyroku wolą trybunału.
- 3.15 Gdyby takie jednostronne interpretacje weszły w skład europejskiego prawa pochodnego za pośrednictwem wniosku dotyczącego dyrektywy, otworzyłyby to nowe możliwości interpretacji wcześniejszych wobec tej dyrektywy dyrektyw 2004/18/WE i 2004/17/WE, co nie prowadziłoby bynajmniej do większej przejrzystości i pewności prawa.
4. EKES proponuje zatem dokonanie takiej zmiany wniosku dotyczącego dyrektywy, by ograniczała się ona tylko do uchylecia dyrektywy 71/304/EWG i wezwania państw członkowskich do przeanalizowania swego ustawodawstwa pod kątem koniecznych zmian i w razie potrzeby ich dokonania oraz by uzasadniała to wyłącznie względami technicznymi, związanymi z uchwaleniem dyrektyw 2004/18/WE i 2004/17/WE.

*Wyniki głosowania w sprawie skreślenia tych punktów:*

Za: 43 Przeciw: 38 Wstrzymało się: 12

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 812 wersja ostateczna — 2006/0264 (COD)

(2007/C 161/13)

Dnia 17 stycznia 2007 r., Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Angelo GRASSO.

Na 434. sesji plenarnej dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 157 głosami za — 3 osoby wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Ujednoczenie często zmienianych przepisów przyczynia się do tego, by prawo wspólnotowe stało się jasne i zrozumiałe.

1.2 Ujednoczenie musi być podejmowane w pełnej zgodności z normalną wspólnotową procedurą legislacyjną.

1.3 Celem niniejszego wniosku jest ujednoczenie dyrektywy Rady 89/104/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. mającej na celu

zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych. Nowa dyrektywa zastąpi włączone do niej akty; niniejszy wniosek całkowicie zachowuje treść ujednoliconych aktów, zbiera je więc jedynie razem, dokonując tylko takich formalnych zmian, jakie wynikają z samego zadania ujednoczenia.

1.4 Komitet wyraża zgodę na to ujednoczenie.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie 25 aktów prawnych, które mają zostać dostosowane w trybie pilnym do decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, zmienionej decyzją Rady 2006/512/WE z 17 lipca 2006 r.**

COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 wersja ostateczna

(2007/C 161/14)

W okresie między 18 stycznia a 8 lutego 2007 r. Rada, zgodnie z art. 37, 44, 47, 55, 95, 152, 175 i 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Dnia 14 stycznia 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Daniela RETUREAU na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 96 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie opinii Komitetu

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie do systemu komitologii procedury regulacyjnej połączonej z prawem kontroli, która umożliwia Radzie i Parlamentowi kontrolę i ewentualną zmianę przepisów wykonawczych Komisji, w wypadku, gdy akt prawny przyznaje jej w niektórych dziedzinach uprawnienia wykonawcze, nie upoważniając jej jednak do dokonywania istotnych zmian. Chodzi tu zasadniczo tylko o dokonanie dostosowań i zmian koniecznych dla odpowiedniego stosowania takiego aktu, zgodnie z postanowieniami art. 251 TWE.

1.2 Komitet stwierdza, że pilna zmiana niektórych aktów prawnych zaproponowana przez Komisję<sup>(1)</sup> jest zgodna z decyzją 2006/512/WE, a także ze wspólnym oświadczeniem dotyczącym wykazu aktów prawnych wymagających dostosowania w trybie pilnym oraz zniesienia ograniczeń czasowych w wykonywaniu uprawnień wykonawczych przez Komisję.

## 2. Wnioski Komisji

2.1 Decyzja Rady 2006/512/WE z 17 lipca 2006 r.<sup>(2)</sup> zmieniła decyzję Rady z 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (1999/468/WE)<sup>(3)</sup>, szczególnie przez dodanie art. 5a ustanawiającego nową procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą.

2.2 Dzięki temu procedury komitologii zapewniające monitorowanie wdrażania każdego aktu prawnego zawierają będą dodatkową opcję wzmocniającą kontrolę Parlamentu nad wykonywaniem uprawnień wykonawczych przyznanych danym aktem Komisji w wypadku aktów uwzględniających tę nową opcję i przyjmowanych zgodnie z procedurą współdecyzji lub procedurą Lamfallussy'ego w dziedzinie finansów.

2.3 We wspólnym oświadczeniu<sup>(4)</sup> Komisja, Rada i Parlament uzgodniły wykaz aktów prawnych, które należy w trybie pilnym dostosować do zmienionej decyzji, tak aby wprowadzić nową procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą w miejsce uprzednio określonej procedury. Oświadczenie to przewiduje ponadto, iż zgodnie z zasadami dobrej praktyki legislacyjnej uprawnienia wykonawcze przyznane Komisji nie powinny być ograniczone w czasie.

2.4 Komisja proponuje obecnie zmianę, z mocą wsteczną, 26 aktów prawnych uznanych za priorytetowe<sup>(5)</sup>, polegającą na wprowadzeniu do nich nowej procedury i, w niektórych wypadkach, usunięcia ograniczeń czasowych dotyczących uprawnień wykonawczych w nich zawartych.

2.5 W trzech przypadkach nie tylko znajdujące się w wykazie akty prawne przyjęte na drodze współdecyzji zmieniają istniejące podstawowe akty prawne, ale odnoszą się wprost do przepisów dotyczących komitologii, które muszą w tych aktach zostać dostosowane. W związku z tym Komisja proponuje w tych trzech przypadkach odpowiednie dostosowania.

2.5.1 W celu dostosowania dyrektywy 2005/1/CE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2005 r., Komisja proponuje wprowadzenie zmian dostosowawczych do następujących aktów prawnych:

— dyrektywa 91/675/EWG Rady z dnia 19 grudnia 1991 r. ustanawiająca Komitet ds. Ubezpieczeń;

— dyrektywa 92/49/EWG Rady z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniającej dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie);

<sup>(1)</sup> COM(2006) 901 — 926

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 200 z 22.7.2006, s. 11

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 255 z 21.10.2006, s. 11

<sup>(5)</sup> Chodzi tu o dokumenty COM(2006)901 — 926, zawarte w komunikacie COM(2006)900 wersja ostateczna. Należy zaznaczyć, że wniosek o opinię skierowany do EKES-u nie dotyczy dokumentu COM(2006) 904 wersja ostateczna.



— dyrektywa 2002/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca ubezpieczeń na życie;

— dyrektywa 2002/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie reasekuracji oraz zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 92/49/EWG, a także dyrektywy 98/78/WE i 2002/83/WE.

2.5.2 W celu dostosowania dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, Komisja proponuje wprowadzenie zmian dostosowawczych do następującego aktu prawnego:

— dyrektywa 2002/83/CE Parlamentu Europejskiego i Rady (wyżej wymieniona).

2.5.3 W celu dostosowania dyrektywy 2001/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 stycznia 2001 r., Komisja proponuje wprowadzenie zmian dostosowawczych do następującego aktu prawnego:

— dyrektywa 85/611/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS).

2.6 Wykaz wszystkich aktów prawnych podlegających dostosowaniu w pierwszej kolejności przedstawia się następująco:

(1) Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych;

(2) Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe;

(3) Dyrektywa 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylająca dyrektywę Rady 84/253/EWG;

(4) Rozporządzenie 2006/562/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen);

(5) Dyrektywa 2002/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie reasekuracji oraz zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 92/49/EWG, a także dyrektywy 98/78/WE i 2002/83/WE;

(6) Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu;

(7) Dyrektywa 2005/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 2005 r. ustanawiająca ogólne zasady usta-

lenia wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię oraz zmieniająca dyrektywę Rady 92/42/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 96/57/WE i 2000/55/WE;

(8) Rozporządzenie 2005/396/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG;

(9) Dyrektywa 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym oraz zmieniająca dyrektywę 2001/34/WE;

(10) Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniająca dyrektywy Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG;

(11) Dyrektywa 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych i zmieniająca dyrektywę 2001/34/WE;

(12) Rozporządzenie 2003/1829/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy;

(13) Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku);

(14) Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE);

(15) Dyrektywa 2002/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym;

(16) Dyrektywa 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;

(17) Dyrektywa 2002/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca ubezpieczeń na życie;

- (18) Rozporządzenie 2002/1606/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości;
- (19) Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi;
- (20) Dyrektywa 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG;
- (21) Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej;
- (22) Dyrektywa 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- (23) Dyrektywa 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. dotycząca wprowadzania do obrotu produktów biobójczych;
- (24) Dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniającej dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie);
- (25) Dyrektywa 91/675/EWG z dnia 19 grudnia 1991 r. ustanawiająca Komitet ds. Ubezpieczeń;
- (26) Dyrektywa 85/611/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS).

Bruksela, 14 marca 2007 r.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zawsze był zdania, że procedury komitologii, w które zaangażowani są wyłącznie przedstawiciele Komisji i rządów państw członkowskich i które mają na celu — w zależności od charakteru powołanego komitetu — zarządzanie, regulowanie lub doradzanie związane z monitorowaniem i wdrażaniem aktów prawnych powinny być bardziej przejrzyste i bardziej zrozumiałe dla osób zamieszkujących na obszarze UE, a zwłaszcza dla osób, których te akty dotyczą.

3.2 Przyjmuje zatem z zadowoleniem postanowienie o wprowadzeniu nowej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, obowiązującej w przypadku aktów podlegających procedurze współdecyzji; w związku z tym, iż Parlament nie jest bezpośrednio zaangażowany w prace komitetów, pożądane było, aby system kontroli uprawnień wykonawczych Komisji umożliwił sprawdzenie, czy kompetencje te nie są przekraczane w przepisach wykonawczych ustalanych samodzielnie przez Komisję.

3.3 Zniesienie zawartego w niektórych aktach prawnych ograniczenia czasowego dla uprawnień wykonawczych wynika logicznie z faktu wzmocnienia kontroli Parlamentu i Rady oraz z ich zdolności do wprowadzania zmian do tych przepisów wykonawczych ustalanych przez Komisję, które dotyczą wszelkich aktów prawnych podlegających procedurze współdecyzji i procedurze Lamfalussy'ego.

3.4 We wspólnym oświadczeniu z dn. 21 października 2006 r. zawarto wezwanie do Komisji o pilne przedstawienie wniosków będących konsekwencją decyzji z 17 lipca 2006 r.; Komitet stwierdza, że Komisja należycie wywiązała się z tego zadania.

3.5 Stwierdza ponadto, że zmienione akty prawne odpowiednio odnoszą się do priorytetów zawartych we wspomnianej decyzji.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia zrównoważonego stosowania pestycydów**

COM(2006) 373 wersja ostateczna — 2006/0132 (COD)

(2007/C 161/15)

Dnia 15 września 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 147 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyznaje, że należy wspierać bardziej zrównoważone stosowanie pestycydów w celu zmaksymalizowania ich skutków pozytywnych oraz zmniejszenia ich skutków negatywnych dla rolnictwa, środowiska naturalnego, konsumentów, podmiotów gospodarczych i dla całego społeczeństwa.

1.2 Komitet zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji z uwagi na to, że dotyczy on problemów o podstawowym znaczeniu dla dobrobytu obywateli europejskich oraz zachowania jakości życia i ekosystemu, a także dla rozwoju obszarów wiejskich, a z drugiej strony dla zapewnienia korzystnej ewolucji produktów, pozwalającej im konkurować na rynku wewnętrznym i międzynarodowym oraz zapewnić stale rosnącą jakość.

1.3 Zdaniem Komitetu właściwe byłoby opracowanie na szczeblu krajowym planów działania, które określałyby cele w zakresie zmniejszenia zagrożeń oraz zapoczątkowałyby prawdziwą politykę harmonizacji na szczeblu europejskim.

1.3.1 Plany te powinny zostać przełożone na odpowiednie działania na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem trzech aspektów zrównoważonego rozwoju: oddziaływania na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne.

1.4 Zdaniem Komitetu szkolenia i informowanie to podstawowe czynniki racjonalnego i zrównoważonego stosowania systemów ochrony produkcji rolnej, pozwalające uniknąć ewentualnego negatywnego wpływu na środowisko.

1.4.1 Szkoleniami należy objąć wszystkie zainteresowane sektory, w tym organy i władze publiczne, a także użytkowników nieprofesjonalnych. Niewątpliwie należy zachować w tym zakresie krajowe systemy szkoleń nadzorowane przez organy o ugruntowanej pozycji.

1.5 Komitet jest zdania, że kampanie mające na celu podniesienie świadomości powinny być obiektywne i neutralne, powinny podkreślać korzyści dla produkcji, ale również zagrożenia, a także powinny być skierowane przede wszystkim do użytkowników nieprofesjonalnych, w szczególności do lokalnych władz i organów publicznych.

1.6 Jeśli chodzi o wprowadzanie środków ostrożności w dziedzinach szczególnie wrażliwych, a także w zakresie przepisów dotyczących oprysków z powietrza, zdaniem Komitetu należałoby przyznać pierwszeństwo działaniom wynikającym w pewnym zakresie z zasady subsydiarności.

1.7 Komitet uważa za istotne nadanie odpowiedniej wagi badaniom w dziedzinie rolnictwa i ochrony roślin w celu zminimalizowania zagrożeń ściśle związanych ze stosowaniem produktów chemicznych i ich mieszanek.

1.8 Zdaniem Komitetu powinno się poświęcić niezbędną uwagę współpracy, zarówno z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak FAO, OECD i WHO, jak również z sąsiednimi regionami.

1.9 Globalizacja rynków rolnych i żywnościowych wymaga, w opinii Komitetu, działań na szczeblu wspólnotowym, w celu rozpowszechniania na szczeblu światowym europejskich norm jakości produkcji oraz norm sanitarnych, zwłaszcza poprzez wpisanie ich do Kodeksu Żywnościowego.

## 2. Uzasadnienie

2.1 Przez „pestycydy” rozumie się substancje czynne i produkty mające oddziaływać na podstawowe procesy zachodzące w organizmach żywych i mogące w ten sposób zabijać organizmy szkodliwe lub służyć do ich kontroli<sup>(1)</sup>. Wniosek Komisji zawiera dokładniejszą definicję „środków ochrony roślin”<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Międzynarodowy kodeks dystrybucji i stosowania pestycydów, FAO, listopad 2002 r., art. 2 rezolucji 1/123 przyjętej podczas 123. sesji Rady FAO w 2002 r.

<sup>(2)</sup> Por. COM(2006) 388 wersja ostateczna — art. 2 ust. 1.

2.2 Pestycydy uważa się za niezbędne do ochrony upraw przed owadami, gryzoniami i naturalnymi czynnikami chorobotwórczymi, lecz mogą one również kumulować się w środowisku i stwarzać poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt, zwłaszcza jeżeli zanieczyszczona nimi zostanie woda pitna. U ludzi mogą one powodować ryzyko wystąpienia nowotworów, zaburzeń genetycznych, a także trwałe uszkodzenia układu odpornościowego.

2.3 Zagrożenia dla zdrowia ludzkiego mogą wynikać ze stałego narażenia na bezpośredni albo pośredni kontakt z pestycydami, a także z niewłaściwego lub nieuważnego ich użycia, szczególnie w trakcie lub po ich zastosowaniu do celów rolniczych, w ramach pielęgnacji obszarów zieleni lub podczas innych czynności.

2.4 Zagrożenia związane z każdą substancją czynną zawartą w pestycydach podlegają ocenie w ramach procedury udzielania zezwolenia. Niemniej jednak nie przeprowadza się na szczeblu państw członkowskich odpowiedniej oceny skutków narażenia na oddziaływanie mieszanki produktów chemicznych. Dlatego też w chwili obecnej oszacowanie łącznego wpływu na zdrowie ludzi wszystkich stosowanych obecnie substancji byłoby niezwykle trudne <sup>(3)</sup>.

2.5 Skutki pośredniego kontaktu z pestycydami dla osób, które przebywają lub mieszkają na obszarze stosowania tych pestycydów (przenoszenie aerozoli z oprysków z powietrza), lub też dla konsumentów (pozostałości pestycydów w produktach rolnych lub w wodzie) mogą być jeszcze groźniejsze, zwłaszcza dla grup szczególnie wrażliwych. Ostatnie badania <sup>(4)</sup> wykazały zwłaszcza szczególną wrażliwość płodu, na którego rozwój neurologiczny miał wpływ kontakt matki z pestycydami.

2.6 Należy wziąć pod uwagę zagrożenia dla środowiska naturalnego wywołane przez nadmierne i niezamierzone rozprowadzanie substancji chemicznych w wodzie, w powietrzu i w glebie, szkodliwe dla dzikiej fauny i flory, dla jakości naturalnych siedlisk i dla różnorodności biologicznej ogólnie.

2.6.1 Z drugiej strony, nie należy również zapominać, że nowoczesne społeczeństwo opiera się na wykorzystaniu różnorodnych nawozów, produktów biobójczych, dodatków do pasz, środków owadobójczych, pestycydów i herbicydów, które mają wiele pozytywnych skutków, zapewniając m.in. wysoki stopień jakości i bezpieczeństwa żywności.

2.7 Stosowane w sposób odpowiedzialny, gwarantują one dostępność rynkową surowców, artykułów żywnościowych oraz owoców i warzyw dobrej jakości, po przystępnej dla wszystkich klientów cenie. Stosowanie środków ochrony upraw zapewnia wysokie plony, obniża poziom naturalnych toksyn wytwarzanych przez grzyby i bakterie, zmniejsza straty przy zbiorach i pomaga zapewnić wystarczającą i zrównoważoną ofertę żywności na rynku wewnętrznym i światowym.

2.7.1 Ponadto wszystkie substancje grzybobójcze, owadobójcze i chwastobójcze są obecnie poddawane rygorystycznym

procedurom zatwierdzania przed wydaniem zezwolenia na wprowadzenie do obrotu i do użytku.

2.8 Komitet zgadza się, że należy wspierać bardziej zrównoważone stosowanie pestycydów, aby zmaksymalizować ich pozytywne i zminimalizować negatywne skutki dla środowiska naturalnego, konsumentów i podmiotów gospodarczych. Poprawiłoby to również wizerunek podmiotów gospodarczych i gospodarstw rolnych stosujących z rozwagą środki ochrony roślin.

2.9 Zdaniem Komitetu należy częściej podkreślać korzyści płynące dla rolników z bardziej racjonalnego i rozważnego stosowania środków ochrony roślin. Sami rolnicy zresztą od wielu lat angażują się w opracowanie bardziej racjonalnych technik, takich jak zintegrowane zarządzanie uprawami i zintegrowane zwalczanie szkodników, z zamiarem bardziej konkretnego oparcia się na rolnictwie zintegrowanym, do których to działań, według Komitetu, należy zachęcać.

2.10 Prawdziwe wyzwanie, z którym trzeba będzie się zmierzyć, polega nie tylko na dostarczeniu „ważniejszym” konsumentom produktów — zarówno tradycyjnych, jak i ekologicznych — bezpiecznych i wysokiej jakości, lecz również na zaspokojeniu potrzeb tych, którzy szukają produktów po „umiarkowanej” cenie, poprzez zaoferowanie im odpowiednich kryteriów jakościowych.

2.11 Problematyka włączenia aspektów środowiskowych stosowania pestycydów wpisuje się w ramy priorytetów określonych w 6. programie działania w dziedzinie ochrony środowiska (2002-2012) Unii Europejskiej, który obejmuje opracowanie i wprowadzenie w życie siedmiu strategii tematycznych.

2.12 Istnieje wyraźne powiązanie pomiędzy propozycjami zawartymi w przyjętych już strategiach tematycznych — w szczególności tych, które dotyczą ochrony wód gruntowych, zasobów naturalnych fauny i flory, ochrony gleb, zarządzania odpadami, pozostałościami i opakowaniami — a wnioskiem dotyczącym dyrektywy ramowej stanowiącym przedmiot niniejszej opinii.

2.12.1 Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów obejmuje cztery nowe instrumenty ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, w tym wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ustanowienia ram dla bardziej zrównoważonego stosowania pestycydów, stanowiący przedmiot niniejszej opinii.

2.12.2 Komisja przeprowadziła również ocenę oddziaływania możliwych scenariuszy, w zależności od zastosowania środków mających zapewnić zrównoważone stosowanie pestycydów i od ich kosztu: „Straty (poniesione przez branżę środków ochrony roślin i rolników płacących za szkolenia oraz certyfikację i konserwację sprzętu do stosowania pestycydów) oraz korzyści (dla rolników zużywających mniej pestycydów oraz dla przedsiębiorstw szkoleniowych, konserwacyjnych i certyfikacyjnych) są równe” <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Należy zauważyć, że na świecie istnieją już takie metody, zwłaszcza rozpowszechnione w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Por. <http://www.epa.gov/ord/htm/innovations.htm>

<sup>(4)</sup> *Developmental neurotoxicity of industrial chemicals* (Wpływ toksyczności przemysłowych produktów chemicznych na rozwój neurologiczny), Lancet 2006; 368:2167-78.

<sup>(5)</sup> Por. SEC(2006) 914, pkt 5, ust. 2

2.13 Ogólny wpływ netto odpowiadający zmniejszeniu kosztów zewnętrznych jasno przedstawia się więc w sposób pozytywny: „Ekstrapolacja wyników kompleksowego badania przeprowadzonego w Niemczech prowadzi do wniosku, że optymalizacja stosowania pestycydów powinna przynieść UE ogólne korzyści przekraczające 200 milionów EUR rocznie, dzięki zmniejszeniu skutków zewnętrznych, takich jak negatywny wpływ na środowisko naturalne i zdrowie ludzi”<sup>(6)</sup>.

2.14 EKES miał już możliwość w 2003 r.<sup>(7)</sup> opowiedzieć się za inicjatywą Komisji dotyczącą opracowania strategii tematycznej w sprawie stosowania pestycydów. Zdaniem Komitetu, w tej kwestii warto wyraźnie wspomnieć zarówno o funkcji ochrony upraw dzięki zastosowaniu pestycydów, jak i o istnieniu innych technik, takich jak np. biopestycydy, wyciągi roślinne, metody zapobiegawcze, metody organiczne oraz rośliny odporne na niektóre szkodniki, których korzystny lub niekorzystny wpływ należy ocenić, opierając się na solidnych podstawach naukowych.

### 3. Propozycje Komisji

3.1 Celem wniosku Komisji jest zapewnienie ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska przed nieostrożnym, nieodpowiednim i nadmiernym stosowaniem pestycydów w rolnictwie i w ekosystemie poprzez ograniczanie związanych z nimi zagrożeń i ich negatywnego wpływu „w sposób zapewniający niezbędną ochronę upraw”.

3.2 We wniosku przewidziano między innymi:

- obowiązek ustanowienia krajowych planów działania (KPD) w celu identyfikacji upraw, działań czy obszarów, które są narażone na istotne zagrożenia i które powinny być rozpatrzone priorytetowo, a także udział zainteresowanych stron w ich tworzeniu, wdrażaniu i dostosowywaniu;
- utworzenie systemu szkoleń i podnoszenia świadomości dystrybutorów i profesjonalnych użytkowników pestycydów oraz lepsze informowanie społeczeństwa poprzez kampanie podnoszące świadomość i kampanie informacyjne;
- obowiązkowe regularne kontrole sprzętu do stosowania pestycydów w celu zmniejszenia negatywnego wpływu tych substancji na zdrowie ludzkie oraz na środowisko w czasie ich stosowania;
- zakaz prowadzenia oprysków z powietrza z możliwością odstępstwa, w celu zmniejszenia ryzyka negatywnego wpływu na zdrowie ludzkie i na środowisko naturalne;
- szczególne środki ochrony środowiska wodnego przed zanieczyszczeniami przez pestycydy;
- ustalenie obszarów, na których stosowanie pestycydów jest ograniczone lub zredukowane do zera (*Zero Pesticide Use* — ZPU) zgodnie ze środkami przyjętymi na mocy innych przepisów prawa;
- przepisy dotyczące postępowania z pestycydami, opakowaniami i pozostałościami po nich oraz ich składowania (cykl życia pestycydów);
- opracowanie ogólnospółnotowych norm w zakresie zintegrowanego zwalczania szkodników (*Integrated Pest Management* — IPM), których przestrzeganie będzie obowiązkowe

od 2014 r., oraz stworzenie niezbędnych warunków dla wprowadzenia IPM;

- system zharmonizowanych wskaźników służących zbieraniu i przekazywaniu danych, dotyczących wprowadzania do obrotu i stosowania pestycydów w celu pomiaru postępów w ograniczaniu powszechnych zagrożeń.

### 4. Uwagi

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, ponieważ dotyczy on problemów niezwykle istotnych dla dobrobytu obywateli i konsumentów europejskich oraz dla zachowania jakości życia, rolnictwa i ekosystemu.

4.2 Wartość rocznej sprzedaży pestycydów na świecie szacowana jest na około 25 mld euro, a ilości pestycydów stosowanych w krajach rozwijających się są w dalszym ciągu bardzo wysokie, mimo że ich sprzedaż na tych rynkach utrzymuje się na stałym poziomie lub nawet się obniża<sup>(8)</sup>. Z drugiej strony globalizacja obejmująca rynki rolne i żywnościowe wymaga stale zwiększonej uwagi ze strony wszystkich podmiotów oraz przestrzegania odpowiednich standardów produkcji i higieny określonych w Kodeksie Żywnościowym, aby na takich rynkach nie miało zastosowania prawo Greshama<sup>(9)</sup>.

4.3 Ponadto w wielu rejonach świata ogromne ilości pestycydów są marnowane lub stosowane bez potrzeby, a wiele osób ulega zatruciom, ponieważ do rolników, podmiotów gospodarczych i władz lokalnych nie docierają informacje o nowych zastosowaniach dostępnych technologii lub nie aktualizują oni swojej wiedzy na ten temat, a także dlatego, że urządzenia stosowane do prowadzenia oprysków pestycydami są często przestarzałe lub nieodpowiednio konserwowane. Ponadto niebezpieczne substancje zakazane w UE mają wciąż zastosowanie w krajach rozwijających się<sup>(10)</sup>.

4.4 Komitet ocenia, że wprowadzenie krajowych planów działania zawierających cele ilościowe oraz harmonogram prac będzie szczególnie korzystne dla określenia środków pozwalających ograniczyć zagrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym z uwzględnieniem trzech aspektów zrównoważonego rozwoju, a mianowicie oddziaływania na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko.

4.5 Społecznie odpowiedzialne stosowanie środków zapewniających ochronę upraw ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia coraz ambitniejszych celów społecznych, z jednej strony poprzez dopilnowanie, by rolnicy wywiązywali się ze spoczywających na nich zobowiązań w ramach łańcucha żywnościowego, polegających na zapewnianiu konsumentom żywności wysokiej jakości, a z drugiej strony poprzez zagwarantowanie odpowiedniego poziomu konkurencyjności rolnictwa w ramach strategii lizbońskiej, zarówno na rynku wewnętrznym jak i na rynku światowym.

4.6 Wymiar ekonomiczny zrównoważonego rozwoju gwarantuje stosowanie produktów tylko w ilościach koniecznych do utrzymania różnych chorób poniżej niebezpiecznego poziomu, tak aby zwiększyć plony i co za tym idzie dostępność produktów rolnych, wychodząc poza ramy ekonomicznego zarządzania gospodarstwem rolnym.

<sup>(8)</sup> Rezolucja 1/123 Rady FAO, listopad 2002 r. ([www.fao.org](http://www.fao.org))

<sup>(9)</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Gresham's\\_Law](http://en.wikipedia.org/wiki/Gresham's_Law)

<sup>(10)</sup> Na przykład, Lindane został wycofany z rynku unijnego w 2005 r., a wciąż jest stosowany w krajach rozwijających się.

<sup>(6)</sup> Por. SEC(2006) 914

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 85 z dnia 8.4.2003, s. 112-118

4.7 W dziedzinie środowiska można by uniknąć zagrożeń wypływających z nadmiernej przypadkowej obecności substancji chemicznych w wodzie, glebie, powietrzu i w przetworzonych produktach rolniczych i żywnościowych. Takie substancje mają szkodliwy wpływ na człowieka, florę i faunę, jakość środowiska i różnorodność biologiczną w ogóle. Z drugiej strony należy mieć świadomość, że niezbędne jest zapobieganie rozprzestrzenianiu się i mnożeniu chorób roślin.

4.8 Ważne jest, aby podczas ustanawiania krajowych programów działania nie powodować zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Aby ich uniknąć, należy przyjąć środki na podstawie wytycznych i kryteriów wspólnych dla całej UE.

4.9 W kontekście zrównoważonego i racjonalnego stosowania systemów ochrony upraw rolnych, kształcenie, szkolenia i informowanie mają podstawowe znaczenie, są także koniecznym warunkiem zagwarantowania najlepszych metod uprawy oraz zapobiegania ewentualnym niekorzystnym skutkom dla środowiska naturalnego, szczególnie w zakresie zintegrowanych szkoleń dla wszystkich zainteresowanych sektorów, w tym organów i władz publicznych, jak również użytkowników nieprofesjonalnych.

4.10 Państwa członkowskie stworzyły różne systemy szkolenia oparte na krajowych przepisach i wymogach prawnych, pod nadzorem organów o ugruntowanej pozycji. Zdaniem Komitetu należy zatem ustanowić elastyczne wspólnotowe ramy odniesienia pozwalające na uwzględnienie wymogów różnych grup użytkowników na podstawie programu i metod nauczania uzgodnionych przez zainteresowane strony na szczeblu europejskim<sup>(11)</sup> oraz dyskusji w ramach dialogu sektorowego i współpracy z partnerami społecznymi na szczeblu krajowym.

4.11 Odnosi się to również do kampanii informacyjnych i kampanii podnoszących świadomość, które powinny być obiektywne i neutralne, a więc pokazywać zarówno korzyści płynące z dostępnych metod ochrony upraw, jak i związane z nimi zagrożenia. Kampanie te mogłyby być finansowane w poszczególnych państwach członkowskich m.in. ze składek pobieranych od ceny produktów ochrony zbiorów. Zgromadzone w ten sposób fundusze mogłyby być wykorzystywane do podnoszenia świadomości użytkowników, zwłaszcza nieprofesjonalnych, za pośrednictwem różnych środków, głównie zaś poprzez proste instrukcje techniczne aktualizowane w internecie.

4.12 Zdaniem Komitetu niezwykle ważne jest, aby państwa członkowskie wdrożyły systemy kontroli technicznej i regularnej konserwacji sprzętu używanego do stosowania pestycydów według wspólnych, zharmonizowanych norm opartych na podstawowych wymogach.

4.13 W kwestii wprowadzenia środków ostrożności w dziedzinach szczególnie wrażliwych, takich jak ochrona wód<sup>(12)</sup> —

<sup>(11)</sup> Por. ECPA, *Training resource for trainers on ICM* (Materiały szkoleniowe dla instruktorów ICM) oraz *Guidelines on the Sustainable Use of Crop Protection Products* (Wytyczne dotyczące zrównoważonego stosowania środków ochrony upraw).

<sup>(12)</sup> Zob. zasady najlepszych praktyk ustanowione zgodnie z dyrektywą 91/414/EWG

z obowiązkowym zachowaniem zgodności z odpowiednią dyrektywą ramową — oraz w sektorach określonych w programie Natura 2000 będzie trzeba uwzględnić miejscowe uwarunkowania oraz charakterystyczne rodzaje upraw, jak na przykład uprawa ryżu.

4.13.1 EKES jest zdania, że w celu zmniejszenia zagrożeń należy zagwarantować naśladowanie najlepszych praktyk — w sposób zrównoważony i rozsądny — poprzez określenie wspólnotowych przepisów i minimalnych parametrów oraz pozostawienie wyboru odpowiednich środków i ścisły nadzór nad nimi państwom członkowskim, bez wprowadzania ogólnych zakazów, które zdaniem Komitetu stanowiłyby nadmierną ingerencję.

4.14 Jeśli chodzi o surowy nakaz ograniczenia oprysków z powietrza, EKES jest zdania, że należy uważnie przeanalizować sytuację i obszary, na których metoda ta nie może zostać zastąpiona inną, i że być może bardziej użyteczne byłoby przyznanie bardzo ograniczonych zezwoleń na tego rodzaju interwencje, by zapewnić maksymalny poziom bezpieczeństwa i kompetencji zawodowych użytkowników i uniknąć negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzkie i na środowisko. Państwa członkowskie i właściwe dla każdego szczebla władze powinny prowadzić stały nadzór nad poziomem bezpieczeństwa i kompetencji zawodowych za pomocą jednolitych procedur oceny zagrożeń.

4.15 W ramach wspólnej polityki rolnej podtrzymuje się<sup>(13)</sup> opracowywanie technik zintegrowanego zarządzania uprawami (*Integrated Crop Management* — ICM)<sup>(14)</sup>, do których należałoby stopniowo i w przemyślny sposób dołączyć nowe metody zintegrowanego zwalczania szkodników (*Integrated Pest Management* — IPM). Komitet zdecydowanie popiera stosowanie technik ICM, które stanowią jeden z kluczowych elementów potrzebnych do osiągnięcia zrównoważonych systemów rolniczych.

4.16 Z drugiej strony niezwykle trudno jest oddzielić różne skutki ochrony produkcji od skutków całej gamy innych praktyk rolniczych (płodozmian itp.). Skoro państwa członkowskie mają obowiązek do 2014 r. opracować i wprowadzić ogólne docelowe normy w zakresie IPM, zdaniem Komitetu powinny tego dokonać w pełnej współpracy z użytkownikami i z pełnym uwzględnieniem ogólnych technik w dziedzinie ICM, a także postępów w sferze techniki i badań technologicznych.

4.17 Zdaniem Komitetu należy nadać odpowiednią rangę badaniom w dziedzinie rolnictwa i ochrony roślin w zakresie nieszkodliwości nowych zaawansowanych technologii, a także maksymalnemu ograniczeniu zagrożeń związanych ze stosowaniem produktów chemicznych i ich mieszanek, w obrębie programów prac oraz przetargów w ramach siódmego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego na lata 2007-2013.

<sup>(13)</sup> Por. CEAS, „Report on CM Systems in the EU carried out for DG Environment” (Sprawozdanie na temat zarządzania uprawami w UE sporządzone dla DG Ochrony Środowiska) oraz „A common codex on integrated farming” (Wspólny kodeks zintegrowanego rolnictwa), opublikowany przez Europejską Inicjatywę na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Rolnictwa). Ten ostatni dokument został uznany w wyżej wymienionym sprawozdaniu CEAS.

<sup>(14)</sup> „Report on CM Systems in the EU” (Sprawozdanie w sprawie systemów zintegrowanego zarządzania uprawami w UE), Komisja Europejska, maj 2003 r. Uwagi PAN Europe i EBOS, 9/2002.

4.18 W opinii z inicjatywy własnej w sprawie „Przyszłości WPR”<sup>(15)</sup> EKES przedstawił różne możliwości lepszego włączenia problematyki ochrony środowiska naturalnego do polityki rolnej. Przypomina w niej, że tzw. drugi filar wspólnej polityki rolnej przewiduje, iż w nowym okresie 2007-2013 programowania funduszy strukturalnych oraz w krajowych i regionalnych planach rozwoju wsi państwa członkowskie rozwiną mechanizmy rekompensat dla rolników, którym uda się ograniczyć zagrożenia związane ze stosowaniem pestycydów w postaci substancji chemicznych<sup>(16)</sup>.

4.19 Definicja metod zintegrowanej kontroli szkodników powinna być zgodna z najnowszymi przepisami dotyczącymi wprowadzania do obrotu środków ochrony upraw, zaś standardy obowiązujące w dziedzinie metod IPM powinny uwzględniać różne warunki naturalne i klimatyczne panujące w różnych częściach UE.

4.20 Środki ochrony produkcji rolnej powinny być używane i składowane w sposób pozwalający uniknąć jakichkolwiek ewentualnych zagrożeń dla zdrowia i środowiska naturalnego. Komitet jest zdania, że oprócz proponowanych działań należy ustanowić na szczeblu wspólnotowym minimalne normy dotyczące ich składowania przez hurtowników, sprzedawców detalicznych i rolników<sup>(17)</sup>.

4.21 W kwestii zharmonizowanych systemów wskaźników odnoszących się do zbierania i obowiązkowego przekazywania

danych dotyczących wprowadzania do obrotu i stosowania pestycydów Komitet w zupełności zgadza się z potrzebą informacji statystycznych i popiera obowiązek regularnego zbierania danych według wskaźników zagrożenia i użytkowania zharmonizowanych na szczeblu europejskim.

4.22 Komitet podkreśla znaczenie jednolitego charakteru danych, które powinny być wymagane od wszystkich zainteresowanych stron, oraz konieczność uniknięcia powtarzania tych samych informacji i nadmiernych obciążeń zarówno pod względem administracyjnym, jak i pod względem złożoności technicznej.

4.23 Wskaźniki powinny opierać się raczej na ocenie poziomu zagrożenia niż na ilościach stosowanych środków lub obecnych pozostałości, a także na konsekwencjach sanitarnych, przewidzianych w analizach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Powinny one również dotyczyć poziomu rozprzestrzeniania chorób i zjawisk chorobotwórczych dotyczących produkcji.

4.24 Komitet uznał za stosowne nadać odpowiednią wagę kwestiom współpracy międzynarodowej, zarówno z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak FAO<sup>(18)</sup> i OECD<sup>(19)</sup>, jak i z otaczającymi regionami, w szczególności z krajami basenu Morza Śródziemnego, Bałkanami i z krajami położonymi w bezpośrednim sąsiedztwie.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 125 z dnia 27.05.2002 r., str. 87-99

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 85 z dnia 8.4.2003, s. 112-118

<sup>(17)</sup> Por. także *Guidelines for Packaging and Storage of Pesticides* (Wytyczne dotyczące składowania opakowań i pestycydów) (FAO 1985) Obowiązujące ustawodawstwo wspólnotowe w sprawie składowania substancji chemicznych przewiduje normy jedynie dla dużych ilości, zaś w przypadku ograniczonej ilości pestycydów przechowywanych przez pojedynczych użytkowników nie istnieją przepisy, chociaż byłyby konieczne.

<sup>(18)</sup> Zwłaszcza w kwestii monitoringu, stosowania i uaktualnienia „Międzynarodowego kodeksu dystrybucji i stosowania pestycydów” z listopada 2002 r.

<sup>(19)</sup> Zwłaszcza w kwestii opracowywania wskaźników.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 68/89/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących klasyfikacji drewna nieobrobionego**

COM(2006) 557 wersja ostateczna — 2006/0178(COD)

(2007/C 161/16)

W piśmie z 11 października 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Tadeusz DORDA.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 159 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Wniosek Komisji ma na celu uchylenie dyrektywy Rady 68/89/EWG z dnia 23 stycznia 1968 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących klasyfikacji drewna nieobrobionego.

1.2 Biorąc pod uwagę opinie wydane w ciągu wielu lat przez państwa członkowskie, sektor gospodarki leśnej oraz przemysł związany z leśnictwem, według których dyrektywa ta nie była zazwyczaj stosowana w handlu drewnem, Komisja zaproponowała uchylenie przedmiotowej dyrektywy.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 W połowie 2005 r. dziewiętnaście państw członkowskich i jedenastu przedstawicieli krajowych zrzeszeń producentów wzięło udział w konsultacjach mających na celu ustalenie, czy wspomniana wyżej dyrektywa była stosowana i czy jej uchylenie miałoby negatywny skutek. Wyniki przeprowadzonego badania potwierdziły, że większość państw członkowskich i zrzeszeń producentów nie stosuje się w handlu drewnem do tej dyrektywy, jako że okazała się ona nie dość szczegółowa, nie uwzględniała przeznaczenia drewna i nie była dostosowana do potrzeb rynku.

2.2 Stosowanie wspomnianej dyrektywy Rady było ograniczone, gdyż nie ma ona obowiązkowego charakteru, wyzna-

zione w niej systemy klasyfikacji i pomiarów są nieaktualne, a podmioty działające na rynku uzgodniły i stosowały między sobą inne metody pomiaru i klasyfikacji. Pomimo tego, zarówno wewnętrzny rynek surowców drzewnych, jak i wymiana handlowa z krajami trzecimi, rozwijały się bez jakichkolwiek przeszkód.

Ponadto ustanowione zostały europejskie normy w zakresie pomiaru i klasyfikacji drewna, które w razie potrzeby mogą być stosowane w transakcjach na rynku drewna i które są uważane za lepsze rozwiązania.

2.3 Uchylenie przedmiotowej dyrektywy jest więc zgodne z wynikiem konsultacji przeprowadzonych z państwami członkowskimi, sektorem gospodarki leśnej oraz przemysłem związanym z leśnictwem. Cele dyrektywy mogą być osiągnięte bez wspólnotowych aktów prawnych.

2.4 W związku z tym, a także z uwagi na fakt, że uchylenie dyrektywy nie będzie miało finansowego wpływu na budżet Wspólnoty i przyczyni się do uproszczenia europejskiego prawodawstwa, Komitet popiera przedmiotowy wniosek Komisji. Komitet uważa, iż nie należy utrzymywać w mocy aktów prawnych, które są rzadko stosowane i nie są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w danym sektorze.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt

(2007/C 161/17)

W piśmie z dnia 28 listopada 2006 r. prezydencja niemiecka, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie *oznakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt*.

Przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie powierzono Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Leifa E. NIELSENA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 92 do 6 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W UE wzrasta zainteresowanie promowaniem takich metod produkcji i hodowli zwierząt użytkowych, które w większym stopniu kierują się dobrostaniem zwierząt. W związku z tym pojawia się koncepcja wprowadzenia przepisów o dobrowolnym oznakowaniu, jako uzupełnienia dla obowiązujących już minimalnych wymogów w zakresie ochrony zwierząt. Oznakowanie to mogłoby towarzyszyć zarówno powszechnie stosowanym oznaczeniom handlowym, jak i oznaczeniom bardziej akcentującym jakość, np. tzw. *quality schemes*. Dzięki temu wzmocniono by siły rynkowe, unikając przy tym niepotrzebnego obciążania systemu politycznego i krajowych organów nadzoru. W konkurencji na rynku produktów spożywczych takie oznaczenia jakości odgrywają ważną rolę, gdyż obejmują one często różniące się elementy dobrostanu zwierząt, wykraczające poza obowiązujące wymogi minimalne. Z kolei konsumentowi nie jest łatwo zorientować się w kryteriach i zasadach oznaczeń, a aspekty ochrony zwierząt nie zawsze opierają się na wystarczających fundamentach naukowych.

1.2 W porównaniu z politycznie ustalonymi kryteriami, plusem takiego rynkowego systemu, który mógłby opierać się na obiektywnych kryteriach pomiaru dobrostanu zwierząt, byłaby większa elastyczność, skuteczność i perspektywiczność, a więc i jego lepsze dostosowanie do przyszłych zmian. Rozwój produkcji w przyszłości będzie charakteryzować się większą rozpiętością jej warunków wynikającą z rozszerzenia UE, z nieustannej specjalizacji i dywersyfikacji produkcji, przemian strukturalnych w handlu detalicznym oraz z partnerstw przy opracowywaniu produktów i towarów markowych.

1.3 Metody produkcji i hodowli nastawione na dobrostan zwierząt należy promować bezpośrednio poprzez działania edukacyjne i wykorzystanie w praktyce najnowszych wyników badań naukowych, a także poprzez właściwe odczytywanie sygnałów rynkowych, mogących jednocześnie służyć za ważną wskazówkę dla określenia priorytetów w edukacji, inwestycjach itd. W ten sposób system oznakowania może przyczynić się do powstania tak potrzebnych rozległych synergii oraz do bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów. Hodowcy zwierząt potrzebują stabilnych ram, jako że obecnie muszą oni dostosowywać się do zmiennych i mniej lub bardziej uzasadnionych wymagań

sieci handlowych, co oddziałuje na ich planowanie i strategię inwestycyjną.

1.4 Dlatego wykraczający poza minimalne normy system oznakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt powinien być dobrowolną ofertą dla zainteresowanych producentów, handlu i przemysłu. Przepisy sektora prywatnego w zakresie znakowania mogą opierać się na standardach naukowych popartych praktyką i podążać za najnowszymi osiągnięciami nauki. Konkretnie mogłoby to polegać na wprowadzeniu na zasadzie dobrowolności logo z oznaczeniem kolorem albo systemem punktów, co uzupełniałoby oznaczenie handlowe. Prywatne, niezależne kontrole zapewniłyby temu systemowi merytoryczną podstawę dla wprowadzenia na rynek. System ten mógłby objąć w zasadzie wszystkie gatunki zwierząt użytkowych i produkty pochodzenia zwierzęcego. Zgodnie z postanowieniami Światowej Organizacji Handlu tym samym warunkom mogłyby podlegać także produkty importowane.

1.5 Niemniej tradycyjne regulacje urzędowe w dalszym ciągu powinny być stosowane do określania minimalnych norm unijnych oraz, jak dotąd, do oznaczania metod produkcji jaj i wyrobów ekologicznych. Niestety takie uregulowania wiążą się z niedogodnościami pod względem politycznym i administracyjnym, dlatego w mniejszym stopniu nadają się one do promowania rozwoju przyjaznych zwierzętom metod produkcji i hodowli. Poza tym sami producenci, przemysł i handel odbieraliby ten system jako sztywny i biurokratyczny, a i konsumentom nie przynosiłby on żadnych istotnych korzyści.

1.6 Zaproponowana regulacja w dużej mierze przypomina powszechnie stosowane oznakowania ekologiczne, m.in. oznakowanie unijne. Także oznakowania ekologiczne oparte są na wspólnych założeniach dotyczących produkcji i dotyczą najróżniejszych produktów, co umożliwia większą synergię, a samo oznakowanie czyni bardziej rozpoznawalnym. Zrozumiałe jest jednak, że podmioty z branży spożywczej preferują własne oznaczenie jakości, jako element swej konkurencyjności, ponieważ „model ekologiczny” niezbyt pasuje do oznakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt. Poza tym oznakowanie w zakresie dobrostanu zwierząt bezwzględnie musi się opierać na wynikach odpowiednich badań naukowych i opracowaniu wskaźników z tej dziedziny.

1.7 Na podstawie stanu badań nad ochroną zwierząt w UE zostanie podjęta decyzja, czy w przyszłości w łańcuchu rolnictwo — produkcja — handel uda się w sposób naukowy i obiektywny uwzględnić aspekt dobrostanu zwierząt. W każdym razie należy możliwie szybko określić elementy uregulowań w zakresie oznakowania, tak aby wyniki badań i jednolite, obiektywne, wymierne oraz powtarzalne wskaźniki dotyczące ochrony zwierząt, gdy tylko się pojawią, zostały niezwłocznie przełożone na praktyczną strategię i na stosowanie w ramach systemu oznakowania oraz by zainteresowane podmioty mogły się z nimi zapoznać.

1.8 Nieodzowne będą intensywne kampanie informacyjne, także na temat obowiązujących w UE norm minimalnych, skierowane m.in. do konsumentów i handlu detalicznego. W dalszej kolejności należy pomyśleć o wspieranych przez Unię Europejską stronach internetowych i bazie danych, aby osiągnąć większą przejrzystość i otwartość — wszak dla stosowania wspólnych wytycznych konieczne jest opublikowanie precyzyjnych treści. Trzeba też rozważyć wprowadzenie bardziej restrykcyjnego zakazu i kontrolowania nieprecyzyjnych i mylących reklam, aby zagwarantować, że przedsiębiorcy w większym stopniu realizować będą własne deklaracje.

## 2. Kontekst ogólny

2.1 Zgodnie z wnioskiem prezydencji niemieckiej celem niniejszej opinii jest opisanie potencjalnych systemów znakowania produkcji nastawionej na dobrostan zwierząt oraz struktury takich systemów. Ma to służyć rozwojowi takich metod produkcji i hodowli, które w większym stopniu uwzględniają dobro zwierząt. Towarzyszy temu coraz większe zainteresowanie dobrostanem zwierząt w UE, gdzie kwestie ochrony zwierząt, podobnie jak i inne aspekty etyczne, coraz częściej traktuje się jako elementy europejskiego modelu społecznego. Jak wykazały analizy opracowane na podstawie badań Eurobarometru, konsumenci słusznie oczekują, że produkty spożywcze pochodzenia zwierzęcego są wytwarzane w sposób uwzględniający wszystkie obowiązujące w UE przepisy — w tym przepisy dotyczące dobrostanu zwierząt — oraz że istnieją obiektywne i wiarygodne kryteria, za pomocą których można wybierać żywność wyprodukowaną według wymogów dobrostanu zwierząt<sup>(1)</sup>. Należy przy tym pamiętać także o wielopłaszczyznowej zależności pomiędzy ochroną zwierząt, zdrowiem zwierząt użytkowych a rozwojem chorób, które mogą być przenoszone na człowieka.

(<sup>1</sup>) Jak wynika ze specjalnego sondażu Eurobarometru z 8 czerwca 2005 r. „Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals” (Podejście konsumentów do dobrostanu zwierząt hodowlanych) 43 % konsumentów UE, kupując mięso, bierze pod uwagę kwestie dobrostanu zwierząt. 74 % respondentów stwierdziło, że poprzez swoje decyzje konsumencie chce wywierać wpływ na warunki życia zwierząt. Jednocześnie niektóre badania naukowe wskazują, że czynniki psychologiczne i emocjonalne odwołujące się do wartości etycznych i moralnych konsumentów, jak również przedstawienie problemu przez handlowców detalicznych i etykietowanie to kwestie niezwykle złożone. W związku z tym postawy i działania mogą się znacznie różnić — poprawna politycznie postawa wobec etykiet wartościujących etycznie nie musi wcale skutkować zakupem produktów wytworzonych przy poszanowaniu tychże wartości etycznych. Decydujące są raczej takie czynniki jak: cena, dostępność, zdrowie i smak. Niemniej opinia publiczna bardzo żywo reaguje na pojawiające się w mediach doniesienia o złych warunkach życia zwierząt hodowlanych czy doświadczalnych.

2.2 Jak wynika z większości sondaży, konsumenci uważają dobrostan zwierząt za istotny parametr jakości produktu. Jednak w niektórych państwach członkowskich pogląd ten może być słabiej reprezentowany. Dobrostan lub jakość życia zwierzęcia to suma pozytywnych i negatywnych doznań z całego jego życia. O ile ból, chorobę, zachowania konfliktowe i nienaturalne oraz ciągły stres uznaje się za przeżycia negatywne, o tyle spokój, sen, pożywienie, opiekę nad potomstwem i oporządzenie przez opiekunów można traktować jako przeżycia pozytywne. Niemniej nie ma jednoznacznej i uznanej definicji dobrostanu zwierząt.

2.3 W odpowiedzi na zalecenia m.in. Rady Europy Unia Europejska przyjęła szereg minimalnych norm dotyczących ochrony zwierząt, decydując się przy tym na tradycyjne regulacje urzędowe. W najbliższych latach wiele spośród tych norm trzeba będzie zrewidować, zgodnie z wcześniejszymi decyzjami. Ponadto ustalono specjalne zasady dobrowolnego oznaczania produktów ekologicznych oraz obowiązkowego oznaczania metod produkcji przy sprzedaży jaj oraz przyjęto pojedyncze przepisy dotyczące sprzedaży drobiu do uboju i wołowiny.

2.4 Przemysł spożywczy oraz handel detaliczny, podlegające rosnącej koncentracji i rywalizacji, coraz częściej sięgają po własne oznaczenia, które mają podkreślić szczególną troskę o różne aspekty jakości, w tym i nierzadko produkcję przyjazną zwierzętom. Liczne organizacje producentów i spółdzielnie opracowały równolegle szereg regionalnych oznaczeń koncentrujących się najczęściej na kwestii dobrostanu zwierząt i na ekologii. Pojedynczy wytwórcy mogą też korzystać z unijnego systemu ochrony oznaczeń geograficznych i tradycyjnych specjalności<sup>(2)</sup>.

2.5 Poszczególne kraje znacząco różnią się między sobą pod tym względem. I tak na rynku brytyjskim przeważają oznaczenia handlowe, podczas gdy np. we Francji i we Włoszech obserwuje się różnorodność regionalnych oznaczeń jakości. W Holandii z kolei tradycyjnie panują oznakowania danej branży przetwórczej, ale także handel detaliczny i organizacje producentów coraz częściej wprowadzają własne symbole. W Szwecji dominują oznaczenia producentów, przy czym zgodnie z przekonaniem tradycyjnie spotykanym w wielu krajach rodzimym produktom przypisuje się wyższą jakość, co wynika m.in. także z dobrostanu zwierząt.

(<sup>2</sup>) Rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.U. L 93 z 31.3.2006.

2.6 Opierając się na doświadczeniach w zakresie regulacji dobrowolnego znakowania, Komisja zamierza wspierać stosowanie konkretnych, obiektywnych i mierzalnych wskaźników dobrostanu zwierząt we wspólnotowych aktach prawnych obowiązujących obecnie i w przyszłości. Ma to stworzyć podstawę dla ustanowienia prawa dotyczącego walidacji takich systemów produkcji, w których przestrzega się wyższych norm ochrony zwierząt niż tych zdefiniowanych w obowiązujących przepisach<sup>(3)</sup>. Zdaniem Komisji wymaga to klasyfikacji stosowanych norm ochrony zwierząt pod kątem promowania rozwoju systemów produkcji i hodowli nastawionych na dobrostan zwierząt oraz dla łatwiejszego stosowania tych norm zarówno w obrębie Unii, jak i na szczeblu międzynarodowym. Poza tym Komisja pragnie w ten sposób poddać pod dyskusję możliwość wprowadzenia znakowania unijnego.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES, jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego, ma za zadanie angażować się w opracowywanie i wprowadzanie odpowiednich regulacji w zakresie oznakowania w postaci wspólnego systemu europejskiego, który ma sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi na rynku wewnętrznym oraz handlowi z krajami trzecimi. Dobrostan zwierząt jest częścią europejskiego dorobku kulturowego oraz wartości UE — na równi z odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw, ochroną środowiska i ekologią, które w pewnym stopniu znalazły swoje miejsce w prawodawstwie Wspólnoty. Oczywiście jest powiązanie z ideami ekologii, która w produkcji rolnej zgodnej ze zrównoważonym rozwojem opiera się na ochronie środowiska i dobrostanie zwierząt.

3.2 EKES popiera więc postulat Komisji, aby merytorycznie i trwale sprzyjać poprawie dobrostanu zwierząt w UE<sup>(4)</sup>, a wspólny system oznakowania uważa za właściwy sposób krzewienia metod produkcji i hodowli przyjaznych zwierzętom. Ma się to przede wszystkim przyczynić do tego, by siły rynku rozwijały się w oparciu o obiektywne podstawy i obrały właściwy kierunek. Jednocześnie istotne jest, aby poprzez edukację i wdrażanie najnowszych osiągnięć naukowych wspierać te metody produkcji i hodowli, które są bardziej nastawione na dobrostan zwierząt. Sygnały ze strony rynku staną się także impulsami dla definiowania priorytetów w nauce, kształceniu rolników, doradców oraz weterynarzy i w ten sposób będą wpływać na przyszłe inwestycje w systemy produkcyjne. Tym samym system oznakowania może przyczynić się do powstania synergii i racjonalnego wykorzystywania zasobów, także w

odniesieniu do planowania i strategii inwestycyjnej producentów.

3.3 Bez wątplenia chodzi tu o długotrwały proces, który musi towarzyszyć opracowywaniu obiektywnych, mierzalnych i powtarzalnych wskaźników dobrostanu zwierząt oraz walidacji różnych systemów produkcyjnych. Niezależnie od tego jak najwcześniej należy ustalić ramy i zasady opracowania wspólnego systemu znakowania produktów wytworzonych metodami uwzględniającymi dobrostan zwierząt, aby możliwe było przygotowanie prac oraz na bieżąco uzupełnianie systemu o standardowe wskaźniki dobrostanu zwierząt. Z tego powodu możliwie szybko trzeba pozyskać zrozumienie i poparcie zainteresowanych podmiotów dla wytycznych i kształtu wspólnego systemu, który powinien znaleźć zastosowanie, na zasadzie dobrowolności i elastyczności, wobec wszystkich produktów pochodzenia zwierzęcego.

3.4 Oczywiście nie tylko brak dostępnych wyników badań w zakresie aspektów dobrostanu zwierząt i ich znaczenia utrudnia ten proces — do przeszkód zaliczyć też trzeba różnorodność preferencji konsumenckich i warunków produkcji, wpływ odmiennych tradycji i poziomu edukacji na kształtowanie opinii, konkurencję w branży spożywczej, mnogość obowiązujących regulacji prawnych, trudności związane z merytorycznym porównaniem poszczególnych oznaczeń jakości oraz brak zaufania wobec kontroli prywatnych i państwowych dotyczących np. produktów importowanych do UE.

3.5 W każdej sytuacji zasadniczym czynnikiem promowania przyjaznych zwierzętom metod produkcji i hodowli jest jasne i bogate w informacje oznakowanie. Doświadczenia zdobyte przy okazji wprowadzania produktów ekologicznych i alternatywnych systemów produkcji jaj pokazały, że poprzez regulacje dotyczące etykietowania można potencjalnie oddziaływać na ewoluowanie systemów produkcji w kierunku wyższego poziomu dobrostanu zwierząt.

3.6 Regulacje w zakresie znakowania należą do kompetencji Unii Europejskiej. Są one przedmiotem nieustannych dyskusji i konfliktów interesów. Komisja nosi się z zamiarem przedstawienia do końca 2007 r.<sup>(5)</sup> propozycji zmiany dyrektywy w sprawie oznakowania. Odpowiednie i przejrzyste oznaczenia są nierzadko wynikiem kompromisów, w których pominięto pewne oczekiwania i postulaty. Odnosi się to również do produktów spożywczych, gdzie często pojawia się zarzut, że wymogi w zakresie znakowania są zbyt rozbudowane. Organy

<sup>(3)</sup> Por. komunikat Komisji w sprawie wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010, COM (2006) 13 wersja ostateczna z 23 stycznia 2006 r., w którym zapowiedziano podjęcie inicjatywy na szczeblu WTO oraz przedłożenie sprawozdania na temat obowiązkowego etykietowania mięsa drobiowego oraz produktów z mięsa drobiowego (2009), przedłożenie sprawozdania na temat dalszego stosowania mierzalnych wskaźników we wspólnotowym prawie ochrony zwierząt (2009), ewentualne opracowanie europejskiej normy jakości dla wyrobów pochodzących z systemów produkcji zgodnych z wymogami dobrostanu zwierząt oraz opracowanie specjalnej technicznej i finansowej regulacji promującej przestrzeganie wyższych standardów ochrony zwierząt w ramach UE oraz poza nią.

<sup>(4)</sup> Por. opinia EKES-u CESE 1356/2006 z 26 października 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji w sprawie wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010 oraz opinia CESE 1246/2005 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt chowanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa, COM (2005) 221 końcowy, Dz.U. C 28 z 3.2.2006.

<sup>(5)</sup> Welfare Quality® to finansowany przez UE projekt badawczy, w który zaangażowało się 39 instytucji i uniwersytetów specjalizujących się w problematyce dobrostanu zwierząt. Celem tego projektu jest opracowanie ugruntowanych naukowo norm dotyczących dobrostanu zwierząt oraz praktycznych strategii, aby aspekt dobrostanu zwierząt włączyć w łańcuch rolnictwo – przetwórstwo — dystrybucja — zbyt i udostępnić konsumentom odpowiednie informacje.

odpowiedzialne za nadzór nad produkcją spożywczą sceptycznie oceniają pomysł jeszcze bardziej kompleksowego znakowania, ponieważ wiąże się to z ryzykiem, że dodatkowe informacje zepchną zasadnicze dane o produkcie na dalszy plan. Poza tym sami konsumenci nie mają pewności, czy dodatkowe informacje na etykietach produktów spożywczych, zwłaszcza te związane z kwestiami etyki, są przydatne. Dlatego, jeśli chodzi o znakowanie produktów wytworzonych zgodnie z wymogami dobrostanu zwierząt, należy poprzestać na mniejszym logo, które w połączeniu z oznaczeniem kolorami, gwiazdkami lub punktami uzupełni dotychczasową etykietę.

#### 4. Import do Unii Europejskiej

4.1 Daleko idące wymagania i restrykcje prawne w UE mogą sprawić, że import z krajów o niższych standardach zagrozi produkcji i sprzedaży produktów unijnych oraz że europejska produkcja utraci udziały na rynku światowym. Jednak przy intensywniejszych wysiłkach na rzecz dobrostanu zwierząt w Europie, której rynek wewnętrzny obejmuje 30 krajów o łącznej populacji rzędu 500 milionów mieszkańców<sup>(6)</sup>, stworzono by zachętę również dla państw spoza UE oraz dla ich eksportu do UE. Na przykład Międzynarodowa Korporacja Finansowa, należąca do Banku Światowego, zwróciła niedawno uwagę na wzrastające światowe zainteresowanie dobrostanem zwierząt i na konieczność wprowadzenia dostosowań, które powinny mieć miejsce zarówno w produkcji pierwotnej, jak i w przemyśle przetwórczym<sup>(7)</sup>.

4.2 Oczywiście jest, że zwierzęta hodowane w UE, gdzie dokonano też ich uboju i rozbioru, oraz pochodzące od nich produkty — przetworzone bądź nie — siłą rzeczy spełniają unijne normy minimalne, w związku z czym w takich przypadkach znakowanie jest zbędne. Jednocześnie często pojawia się słuszny postulat, by podawać pochodzenie produktów importowanych lub opatrywać je takimi oznaczeniami, z których bezpośrednio lub pośrednio wynikałoby, czy spełniają one minimalne wymogi UE. Już we wcześniejszych opiniach EKES wskazywał, że w handlu produktami rolnymi w perspektywie długoterminowej zagadnienie dobrostanu zwierząt powinno stanowić pełnoprawne kryterium, dzięki czemu przy wwozie możliwe będzie wymaganie spełnienia norm minimalnych. W tym kontekście należy dokładniej sprawdzić, w jakim stopniu w przypadku produktów importowanych uprawniony byłby wymóg obowiązkowego informowania o kraju pochodzenia. Gdyby nie było gwarancji spełnienia norm odpowiadających minimalnym normom EU, należałoby upewnić się, czy dopuszczalna byłaby informacja typu „nieznana metoda produkcji”.

4.3 Aby dotyczyło to wszystkich europejskich produktów rolnych spełniających europejskie obowiązkowe normy doty-

czące dobrostanu zwierząt i odróżnienia ich od produktów spoza Unii Europejskiej niepodlegających takim samym normom, można by wprowadzić oznaczenie miejsca, gdzie surowce rolne wchodzące w skład danego produktu były uprawiane lub hodowane, zgodnie z najwłaściwszym z poniższych sposobów:

— Rolnictwo UE — jeżeli surowce rolne wchodzące w skład produktu były uprawiane lub hodowane w UE;

— Rolnictwo spoza UE — jeżeli surowce rolne wchodzące w skład produktu były uprawiane lub hodowane w kraju trzecim;

— Rolnictwo UE/spoza UE — jeżeli część surowców rolnych wchodzących w skład produktu była uprawiana lub hodowana w UE, a inna część w kraju trzecim.

Oznaczenie „UE” albo „spoza UE” może zostać ewentualnie zastąpione lub uzupełnione o nazwę kraju, w przypadku gdy wszystkie surowce rolne wchodzące w skład danego produktu były uprawiane lub hodowane w tym właśnie kraju.

4.4 Wprawdzie punktem wyjścia i warunkiem dla każdej regulacji powinna być jej zgodność z postanowieniami WTO, jednak nie oznacza to, że UE nie powinna jednostronnie podjąć kroków na rzecz większej świadomości, jeśli chodzi o dostosowanie prawa, co EKES sugerował już w swoich wcześniejszych opiniach. W każdym razie importerzy i sieci handlu detalicznego muszą wziąć na siebie odpowiedzialność zarówno w krótszym, jak i dłuższym okresie, aby poprzez certyfikaty i podobne gwarancje zapewnić spełnianie odpowiednich wymagań przy imporcie z krajów trzecich.

#### 5. Tradycyjne regulacje urzędowe

5.1 W UE określono szereg norm minimalnych odnoszących się do dobrostanu zwierząt. Wcześniejsze decyzje zobowiązują Komisję do przedłożenia w nadchodzących latach propozycji zmian i aktualizacji tych norm<sup>(8)</sup>. Po często żmudnych negocjacjach politycznych normy minimalne definiowano w obszernych aktach prawnych. W przyszłości powinny one w jeszcze większym stopniu opierać się na wynikach badań naukowych oraz na obiektywnej analizie warunków, co mogłoby również ułatwić proces polityczny. Zgodnie z tym należy ustalić zasady odpowiadające aktualnemu stanowi wiedzy oraz oparte na solidnym merytorycznym poziomie, który uwzględni praktyczne możliwości w ramach odpowiednich warunków produkcji pierwotnej, transportu, ogłuszania i uboju. Także w przyszłości normy minimalne trzeba definiować bezwzględnie w ten sposób, czyli przez regulację publicznoprawną.

<sup>(6)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010, COM(2006) 13 wersja ostateczna.

<sup>(6)</sup> Uwzględniając także Norwegię, Islandię i Liechtenstein, które należą do rynku wewnętrznego UE (Europejski Obszar Gospodarczy).

<sup>(7)</sup> *Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare* [Stwarzanie możliwości w działalności gospodarczej poprzez udoskonalenia w zakresie dobrostanu zwierząt] — Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC) Banku Światowego, kwiecień 2006 r. IFC obejmuje 178 państw członkowskich. Wezwanie to dotyczy w szczególności inwestycji w krajach rozwijających się, ukierunkowanych na eksport do krajów uprzemysłowionych. Jeśli chodzi o dobrostan zwierząt, w niektórych krajach obowiązują ponadto tradycyjne kodeksy postępowania, natomiast brak jest ustawowych regulacji sensu stricto. Sytuacja taka ma miejsce choćby w Szwajcarii, Australii, Nowej Zelandii, Argentynie i Brazylii.

5.2 Również zasady dobrowolnego znakowania produktów ekologicznych oraz obowiązkowego oznaczania metod produkcji przy sprzedaży świeżych jaj zostały szczegółowo określone we wspólnotowych aktach prawnych. Innymi słowy, stosując dokładnie sprecyzowane określenia na etykietach należy przestrzegać przepisów prawa UE. Ma to zapewnić sprawiedliwe warunki konkurencji oraz wiarygodną informację dla konsumentów. Taki rodzaj oznaczenia w połączeniu z szeroko zakrojonymi zobowiązaniami ma wyjść naprzeciw oczekiwaniom konsumentów lub też spełniać istotną funkcję rynkową, ponieważ reguluje użycie oznaczeń handlowych kojarzonych przez konsumentów z konkretnymi metodami produkcji oraz ustala minimalne wymogi prawne zapobiegające nadużyciom i nieporozumieniom na rynku. Również w tym przypadku doświadczenia pokazały, że zdefiniowanie kryteriów jest trudne i czasochłonne. Zarówno od przedsiębiorców, jak i od organów nadzorujących wymaga to dużego nakładu pracy polegającej na rejestracji, prowadzeniu dokumentacji i inspekcjach. Niemniej w tych obszarach należy utrzymać dotychczasowy model regulacji.

5.3 We wniosku w sprawie ustanowienia minimalnych zasad ochrony kurcząt z przeznaczeniem na produkcję mięsa Komisja zaplanowała, że najpóźniej dwa lata po jego przyjęciu przedłoży raport z „możliwego wprowadzenia na poziomie Wspólnoty szczególnego, obowiązkowego i zharmonizowanego systemu etykietowania mięsa kurcząt, produktów mięsnych i wyrobów mięsnych, opartego na przestrzeganiu standardów dobrostanu zwierząt”<sup>(9)</sup>. Tym sposobem w razie potrzeby, równoległe do istniejących wspólnotowych przepisów w zakresie znakowania systemów produkcji jaj, powstanie regulacja dotycząca różnych form produkcji.

5.4 Jednak klasyczny model regulacji spełnia swoją rolę tylko wtedy, gdy można rozróżnić pomiędzy jasno zdefiniowanymi, przejrzystymi dla konsumentów formami produkcji. To samo dotyczy rozporządzenia w sprawie ekologii, które koncentruje się przede wszystkim na aspektach środowiska i nie odnosi się bezpośrednio do kwestii ochrony zwierząt. Model ten można ewentualnie zastosować także w odniesieniu do produkcji kurcząt, o ile konsument będzie rozumiał kontekst tego oznakowania i będzie o nim pamiętał. Jednak gdy obejmie się nim wiele produktów pochodzenia zwierzęcego, wówczas model ten stanie się mało przejrzysty.

5.5 Wobec różnorodnych warunków produkcji w rozszerzonej UE i w obliczu przyszłych przemian na rynku tradycyjne uregulowanie staje się zbyt sztywne i skomplikowane. Istnieje ryzyko, że będzie ono utrudniać lub — wskutek złożoności procesów rewizyjnych i niełatwego uwzględniania naturalnych różnic pomiędzy procesami produkcyjnymi — całkowicie zahamuje ten rozwój. Poza tym ten ambitny pod względem politycznym i administracyjnym model jest nie dość atrakcyjny dla uczestników rynku — wszak w efekcie spadnie również zainteresowanie prywatnymi znakami jakości, stosowanymi np. dla produkcji z określonego regionu. Ponadto doświadczenie pokazuje, że wraz z przejściem od dobrowolnego do obowiązkowego

znakowania należy się spodziewać większej biurokracji związanej z kontrolą.

5.6 Dlatego też stosowanie na większą skalę „klasycznego” modelu regulacji urzędowych na szczeblu unijnym wraz z urzędowymi oznaczeniami nie będzie przydatne. Dotyczy to także krajowych regulacji w zakresie znakowania, które potencjalnie mogą przeczyć założeniom wspólnego rynku. Również oznaczenie informujące, że spełniono minimalne wymogi unijne, byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby chodziło o jeden z elementów etykietowania na różnych poziomach — tak jak w przypadku systemów produkcji jaj.

## 6. „Model ekologiczny”

6.1 System znakowania, oparty generalnie na zasadzie dobrowolności, zgodny z uregulowaniami dotyczącymi przyznawania unijnego oznakowania ekologicznego<sup>(10)</sup> oraz odpowiednie przepisy krajowe słabo sprawdzają się, jeśli chodzi o promowanie rozwoju takich metod produkcji i hodowli, które lepiej uwzględniają dobrostan zwierząt. Przemysł spożywczy i handel bez wątpienia na pierwszym miejscu postawiłyby raczej dalsze rozwijanie własnych znaków jakości. Mimo że model ekologiczny bardziej przypomina zaproponowany model dobrowolnego znakowania produktów pochodzenia zwierzęcego, to nie nadaje się on jako podstawa dla wprowadzenia obiektywnych kryteriów dobrostanu zwierząt; tak samo jak model oparty na regulacji o unijnym oznakowaniu ekologicznym jest dla takiego etykietowania zbyt biurokratyczny.

6.2 W odniesieniu do obecnych oznakowań ekologicznych zasadniczo zadaniem sekretariatu jest wsparcie podmiotów przy definiowaniu kryteriów ekologicznych, wykraczających poza wymogi ustawowe. Poza tym sekretariat rozpowszechnia informacje wśród konsumentów i nabywców. Atutem tej metody jest możliwość stosowania oznakowania praktycznie w przypadku wszystkich produktów, dzięki czemu uzyskuje się szersze spektrum wykorzystania poprzez synergię oraz większą rozpoznawalność regulacji. Ocena neutralnego podmiotu trzeciego to gwarancja oraz obiektywny i dający się skontrolować dowód ekologicznego sposobu wytworzenia danego produktu i jego przyjaznego dla środowiska wykorzystania w całym cyklu życia.

6.3 W przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego, eksperci na podstawie wyników badań i późniejszej oceny różnych systemów produkcji powinni indywidualnie zdefiniować kryteria, np. hodowli poszczególnych gatunków zwierząt oraz odpowiednich warunków produkcji. Tym samym niezbędne są wnikliwe i specjalistyczne oceny. Jednak model ekologiczny w postaci wspólnego dobrowolnego i rynkowego oznaczenia, który daje konsumentowi jasną i wiarygodną informację o spełnieniu przez producenta wyższych niż ustawowe wymogów etycznych, należałoby również stosować, aby promować rozwój takich metod produkcji i hodowli, które lepiej uwzględniają dobro zwierząt.

<sup>(9)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt chowanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa, COM(2005) 221 końcowy z 30 maja 2005 r.

<sup>(10)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 180/2000 z dnia 17 lipca 2000 r. w sprawie zrewidowanego programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego, Dz.U. L 237 z 21.9.2000, s. 1-12.

## 7. Prywatne znaki jakości

7.1 Prywatne znaki jakości funkcjonują według reguł rynku, z zachowaniem ustawowego zakazu nieuczciwej reklamy, bez szczególnych ingerencji ze strony urzędów. Są to systemy elastyczne, które można na bieżąco dostosowywać do aktualnych tendencji. Mimo to z perspektywy ochrony zwierząt takie oznaczenia wcale nie są optymalne. Coraz większa podaż towarów utrudnia konsumentom rozeznanie i porównanie pomiędzy różnymi oznaczeniami. Urynkowanie wykrzywia niekiedy obraz warunków produkcji — cechy przypisywane danemu produktowi niekoniecznie wynikają z kryteriów merytorycznych, co wynika m.in. z braku wystarczająco obiektywnych podstaw naukowych. Zmniejsza to wiarygodność i prowadzi do zakłóceń konkurencji wobec takich produktów i metod produkcji, przy których kwestie te traktuje się bardziej poważnie. Poza tym przemysł i handel, ze względu na konkurencyjność, mogą być skłonne zmieniać kryteria w sposób nie zawsze zrozumiały, co może nastęrczyć problemów hodowcom zwierząt użytkowych.

7.2 Z tych powodów konieczne jest ustalenie merytorycznych kryteriów dla produkcji. Komisja zaproponowała więc stworzenie centrum lub laboratorium, którego zadaniem będzie m.in. opracowanie obiektywnych wskaźników dobrostanu zwierząt<sup>(1)</sup>. Jednocześnie Komisja oczekuje, że w ramach odpowiedniego prawa wspólnotowego możliwe będzie dalsze stosowanie mierzalnych wskaźników na podstawie wyników realizowanego do 2009 r. projektu badawczego „Welfare Quality”. Ważne jest przy tym uwzględnienie innych badań i opracowań przeprowadzanych w państwach członkowskich.

7.3 Zatem najlepszym rozwiązaniem będzie promowanie przyjaznych zwierzętom, konkretnych metod produkcji i hodowli, zgodnie z ustalonymi wskaźnikami naukowymi, przy tym konieczne jako uzupełnienie systemów znaków jakości sektora prywatnego. W ten sposób przedsiębiorstwa mogłyby zachować i dalej rozwijać swoje własne oznaczenia i uzyskać przewagę wobec konkurentów w oparciu o naukowe i rzeczowe kryteria. Ponadto konsumenci, opierając się na prawdziwych informacjach, mieliby możliwość kierować się własnymi przekonaniami i preferencjami. System ten może więc funkcjonować zgodnie z rynkowymi zasadami i bez zbędnych ingerencji administracji. Przy tym można także podawać informację, że dany produkt odpowiada standardom unijnym, gwarantowanym przez niezależną kontrolę.

## 8. Propozycje dla oznakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt

8.1 Istotne jest ustalenie ram i zasad opracowania wspólnego systemu etykietowania, aby uwzględnić w nim prace i standardowe wskaźniki dobrostanu zwierząt, m.in. gdy dostępne będą wystarczające wyniki częściowe projektu „Welfare Quality”. Wtedy eksperci, w razie potrzeby we współpracy z proponowanym centrum na rzecz ochrony zwierząt, będą mogli opracować niezbędne obiektywne kryteria. Należy przy tym przeanalizować różne wskaźniki obejmujące całość cyklu życiowego

<sup>(1)</sup> EKES zalecał już w swej opinii w sprawie planu działań, aby takie centrum lub laboratorium miało zasięg globalny i było tworzone wspólnie z najważniejszymi partnerami handlowymi UE, co zapewni opracowanym przez nie metodom międzynarodowe uznanie.

zwierzęcia. Następnie wskaźniki te trzeba przełożyć na praktyczne i realistyczne warunki produkcji, aby jak najlepiej współgrały ze sobą aspekty badań naukowych oraz opracowywania i stosowania nowych technologii<sup>(12)</sup>.

8.2 Jeśli w związku z postulowaną regulacją w sprawie znakowania wspomnianemu centrum powierzy się odpowiednie zadania, mogłoby to zaowocować opracowaniem standardów dla wszystkich gatunków zwierząt użytkowych oraz najważniejszych produktów pochodzenia zwierzęcego. Należy przy tym dopilnować, by poszczególne wskaźniki były mierzalne i mogły podlegać kontroli. Oznakowanie dotyczące dobrostanu zwierząt w miarę możliwości powinno opierać się na wymiernych i powtarzalnych wskaźnikach dobrostanu zwierząt, a nie tylko na stosowanych systemach produkcji.

8.3 Wówczas handel i przemysł będą mogły wprowadzić uznane przez UE dobrowolne oznaczenie produktów pochodzenia zwierzęcego poświadczające, że spełniono standardy przewyższające unijne normy minimalne. Wyższe standardy muszą mieć swoje umocowanie w akcie prawnym, chyba że prawnie dopuszczalne jest odwołanie się bezpośrednio do wspólnych standardów. Przykładowo, standardom tym można by wyznaczyć trzy poziomy do wyboru — o 20 %, 40 % i 60 % przewyższające normy minimalne, o ile służyłoby to danemu gatunkowi i produktom. Aby zagwarantować wypełnienie konkretnych wymogów oraz nadzór nad stosowaniem oznaczeń, można odwołać się do metody samokontroli przedsiębiorstw przy udziale neutralnych kontrolerów, instytutów, organizacji lub wyspecjalizowanego gremium certyfikującego, działającego według odpowiednich europejskich i międzynarodowych norm ISO EN ISO 17000 lub mających akredytację EN ISO 45011 jako jednostka certyfikująca. Z kolei nie przewidziano sytuacji, kiedy w konkretnych przypadkach trzeba podjąć decyzję o przyznaniu logo lub pozwoleniu na korzystanie z logo wraz z zainicjowanymi przez to publicznymi procedurami administracyjnymi i kontrolnymi.

8.4 Oznaczenie może być połączone z kolorami, gwiazdkami lub systemem punktowym, które można dodać do oznaczeń handlowych, o ile nie będzie to niezgodne z regulacją o wspólnym oznaczeniu lub z istniejącymi markami towarowymi. Przy tych samych założeniach system ten można by stosować w odniesieniu do produktów importowanych, przez co uniknięto by kłopotów związanych z zasadami WTO.

## 9. Działania uzupełniające

9.1 Należy rozważyć pomysł stworzenia z pomocą UE przez podmioty odpowiedzialne za dane oznaczenie strony internetowej i bazy danych z opisem proponowanej regulacji w sprawie oznaczenia oraz rozmaitych oznaczeń i uregulowań dotyczących dobrostanu zwierząt. Za pośrednictwem takiej strony internetowej i bazy danych przedsiębiorstwa będą mogły udzielać informacji o swoich produktach i sygnalizować w ten sposób

<sup>(12)</sup> Zakłada się, że wskaźniki te obejmą wszystkie istotne aspekty hodowli danego gatunku, takie jak: cechy hodowli, wymogi dotyczące przestrzeni i pomieszczeń, codzienne kontrole, aspekty zdrowia i chorób, odstawienie młodych od matki, zabiegi chirurgiczne oraz transport do ubojni, ogłuszenie i ubój.

odpowiedzialny pod względem etycznym charakter swojej działalności. Te same informacje mogłyby być także dostępne przykładowo w sklepach. Baza danych mogłaby również stanowić źródło inspiracji dla dalszego rozwoju w tej dziedzinie. Sprzyjałaby ona przejrzystości, a obawa przed krytyką i przyłapaniem na partactwie i wprowadzaniu w błąd konsumenta mogłaby przyczynić się do pewnej samodyscypliny i kontroli wewnętrznej.

9.2 Niezależnie od tego warto rozważyć surowsze przepisy na wypadek nieprawdziwych lub mylących reklam, czyli w przypadku nadużycia należałoby wziąć pod uwagę poważniejsze sankcje, wszak nie chodzi tu o system zezwoleń z krajowym nadzorem urzędowym. Oczywiście przedsiębiorstwa zupełnie legalnie mogą reklamować się za pomocą zgodnych z prawdą pochlebnych deklaracji, które nie wprowadzają konsumenta w błąd. Jednocześnie to przedsiębiorstwa ponoszą wyłączną odpowiedzialność za to, by ich deklaracje o własnych produktach — potwierdzone przez bezstronne podmioty lub też nie — faktycznie odpowiadały prawdzie.

9.3 Kolejnym i jednocześnie najprostszym rozwiązaniem alternatywnym byłoby promowanie dalszego rozwijania regulacji dotyczących jedynie prywatnych oznakowań poprzez kampanie informacyjne adresowane do konsumentów i handlu detalicznego. Jednak powyższe rozważania wskazują, że mogłoby to nie wystarczyć. Niemniej w każdym wypadku, niezależnie od wyboru regulacji dotyczącej oznaczenia czy też

innych środków, gdy tylko stworzy się ku temu wystarczającą podstawę, należy przeprowadzić szeroko zakrojone kampanie informacyjne. Kampanie te mogą polegać na konferencjach dla przedstawicieli instytucji opiniotwórczych, na informowaniu za pośrednictwem telewizji czy artykułów prasowych, przy czym zasadniczą rolę powinna odgrywać Komisja wraz z odpowiedzialnymi organami krajowymi przy udziale organizacji rolniczych, konsumenckich oraz organizacji na rzecz ochrony zwierząt itp.

9.4 Niekiedy słychać także żądania obowiązkowego krajowego oznaczenia pochodzenia, jako że generalnie obserwuje się, że konsumenci preferują rodzime produkty. Wbrew obawom sektora prywatnego, że doprowadzi to do zakłóceń konkurencji, dotychczas panowała reguła dopuszczająca na szczeblu krajowym surowsze normy dobrostanu zwierząt niż unijne normy minimalne. Gdyby zaś poszczególne państwa członkowskie, powołując się na zasadę pomocniczości, zaczęły na własną rękę opracowywać systemy znakowania według kryteriów warunków produkcji i interesu konsumentów, mogłoby to szybko obrócić się w jednostronne faworyzowanie rodzimych produktów, ponieważ jakakolwiek forma oznaczenia krajowego z zasady nie da się pogodzić z regułami konkurencji i rynku wewnętrznego UE. Państwa członkowskie, które wprowadzają obowiązkowe wyższe wymogi minimalne dla jednej bądź kilku branż, mają wszak w razie potrzeby możliwość dodania ich do proponowanego systemu oznakowania.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określającego treść załącznika XI**

COM(2006) 7 wersja ostateczna — 2006/0008 (COD)

(2007/C 161/18)

Dnia 10 lutego 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Wolfgang GREIF.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 163 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

## 1. Streszczenie

1.1 Zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego należy dążyć do możliwie najszybszego zastosowania nowego rozporządzenia koordynującego w zakresie zabezpieczenia społecznego między państwami członkowskimi, co obejmuje zarówno pilne wejście w życie przedłożonego projektu rozporządzenia wykonawczego, jak również porozumienie co do omawianego tu rozporządzenia, określające treść załącznika XI rozporządzenia nr 883/2004.

1.2 Komitet zdaje sobie sprawę, że nieograniczone stosowanie zasady równego traktowania okoliczności, które uniemożliwiają jakiegokolwiek ograniczenie ustawodawców krajowych wyłącznie do krajowych okoliczności w zakresie zabezpieczenia społecznego, będzie miało znaczący wpływ na systemy zabezpieczenia społecznego.

1.3 Z tego względu, zdaniem Komitetu, w celu uniknięcia sprzeczności między przepisami krajowymi a tekstem rozporządzenia 883/2004 konieczne są odpowiednie wpisy w załączniku XI, odnoszące się do szczególnych okoliczności występujących w państwach członkowskich. Komitet wzywa jednak do przeciwdziałania przesadzie i do maksymalnego ograniczenia liczby wpisów oraz do uzależnienia ich od tego, czy są rzeczywiście konieczne dla działania zasad koordynacji w danym państwie członkowskim i czy są zgodne z zasadą proporcjonalności.

1.4 Dla Komitetu szczególne znaczenie ma zapewnienie, że w praktyce koordynacyjnej zapisy w załączniku XI w żadnym razie nie mogą doprowadzić do zmian niekorzystnych dla obywateli.

1.5 W odniesieniu do przyjętych wpisów Komitet nie dostrzega zauważalnych problemów ani dla przemieszczających się ubezpieczonych, ani dla przedsiębiorstw i instytucji zabezpieczenia społecznego. Ważne jest, aby wynikające z koordynacji korzyści dla beneficjentów nie zostały pomniejszone przez te wpisy.

1.6 Komitet przyjmuje z zadowoleniem skuteczne działania na rzecz uproszczenia podejmowane przez wszystkie zainteresowane strony, które prowadzą do znacznego zmniejszenia liczby wpisów w załączniku XI w porównaniu do analogicznego załącznika VI do istniejącego rozporządzenia koordynującego 1408/71.

1.7 W celu jak najszybszego wdrożenia rozporządzenia podstawowego Komitet wzywa państwa członkowskie, aby już teraz wyposażyły swoje instytucje zabezpieczenia społecznego w odpowiednie zasoby kadrowe i techniczne, tak aby umożliwić im jak najszybsze przedstawienie się.

## 2. Wprowadzenie i kontekst wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.1 Zagadnienie koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego na szczeblu Wspólnoty jest obecnie uregulowane przepisami rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 („rozporządzenie podstawowe”) oraz związanego z nim „rozporządzenia wykonawczego” (EWG) nr 574/72, które były wielokrotnie zmieniane i aktualizowane od czasu ich wejścia w życie ponad 30 lat temu.

2.1.1 Celem tych rozporządzeń jest podjęcie niezbędnych działań, które zagwarantują, że objęte ich zakresem stosowania osoby podróżujące do innych państw członkowskich, tam przebywające lub mieszkające, nie utracą swoich uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczeni zmieniający miejsce pobytu nie mogą ponosić strat z powodu tych zmian i być traktowani gorzej niż osoby ubezpieczone pozostające w tym samym miejscu. W celu zagwarantowania tych uprawnień w rozporządzeniach zawarto zasady umożliwiające koordynację oraz różne zasady odpowiadające szczególnym wymogom poszczególnych dziedzin zabezpieczenia społecznego.

2.2 Rozporządzenie 1408/71 ma zostać zastąpione rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004, które zostało przyjęte już w dniu 29 kwietnia 2004 r.

2.2.1 Zgodnie z art. 89 nowego rozporządzenia 883/2004 jego wykonanie zostanie uregulowane przepisami innego rozporządzenia, które zastąpi obecnie obowiązujące rozporządzenie wykonawcze 574/72. Przedłożony w dniu 31 stycznia 2006 r. projekt rozporządzenia wykonawczego<sup>(1)</sup> jest obecnie przedmiotem prac Parlamentu Europejskiego i Rady, był również tematem odrębnej opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006

<sup>(2)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego COM(2006) 16 wersja ostateczna — 2006/0006 (COD), sprawozdawca: Wolfgang GREIF. Dz.U. C 324 z 30.12.2006 r.



2.2.2 Dopiero po wejściu w życie rozporządzenia wykonawczego możliwe będzie stosowanie rozporządzenia 883/2004, dzięki czemu wszyscy beneficjenci będą mogli skorzystać z już uzgodnionych licznych uproszczeń, wyjaśnień i ulepszeń w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Do tego momentu rozporządzenie 1408/71 oraz jego rozporządzenie wykonawcze 574/72 obowiązują bez ograniczeń.

2.3 Punkt uzasadnienia 41 rozporządzenia 883/2004 stanowi, że „w celu ułatwienia stosowania zasad koordynacji niezbędne jest wprowadzenie przepisów szczególnych, które odpowiadają szczególnym cechom ustawodawstwa krajowego”. Właśnie te „przepisy szczególne dotyczące stosowania ustawodawstw państw członkowskich” są przedmiotem załącznika XI do rozporządzenia 883/2004, którego dotyczy niniejsza opinia.

2.3.1 W rozporządzeniu podstawowym 883/2004 określono zatem podstawowe zasady koordynacji. Rozporządzenie wykonawcze stanowi swego rodzaju „instrukcję obsługi” rozporządzenia podstawowego i reguluje raczej kwestie techniczno-administracyjne. Natomiast w załączniku XI rozporządzenia 883/2004 znajdują się szczególne postanowienia dopasowane do porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich, umożliwiające swobodne stosowanie nowych zasad koordynacji.

2.3.2 Załącznik XI służy więc wyeliminowaniu sprzeczności między krajowymi systemami zabezpieczenia społecznego a zasadami koordynacji. Poszczególne przepisy krajowe muszą być zabezpieczone za pomocą zapisów w załączniku XI, aby nie stały w sprzeczności z procesem koordynacji. W ten sposób załącznik XI powinien gwarantować sprawną interakcję krajowych i wspólnotowych przepisów w praktycznej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich.

2.4 W załączniku XI każdemu państwu członkowskiemu zostanie poświęcona odrębna sekcja. Zakres wpisów odnoszących się do poszczególnych państw członkowskich będzie znacznie zróżnicowany i uzależniony od krajowych porządków prawnych.

2.5 W 2004 r. w trakcie opracowywania nowego rozporządzenia koordynacyjnego 883/2004 początkowo pozostawiono całkowicie pusty załącznik XI. Uzgodniono wówczas, że jego treść zostanie określona w kolejnym rozporządzeniu. Przedłożony wniosek dotyczy właśnie tego rozporządzenia <sup>(3)</sup>.

2.5.1 Załącznik XI odnosi się nie tylko do samego rozporządzenia 883/2004, ale również do rozporządzenia wykonawczego. Tych trzech aktów nie można rozpatrywać oddzielnie. Z tego względu treść załącznika XI jest przedmiotem prac w grupie roboczej Rady do spraw społecznych równoległe z odpowiadającymi mu fragmentami rozporządzenia wykonawczego. Oba projekty rozporządzenia, przedstawione przez Komisję w styczniu 2006 r., zostaną zatem jednocześnie omówione w Radzie.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 7 wersja ostateczna

2.5.2 Przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Parlament Europejski i Rada muszą uzgodnić treść załącznika XI. W ten sposób ukończenie prac nad załącznikiem XI stanowi dodatkowy warunek stosowania nowych zasad koordynacji w zakresie zabezpieczenia społecznego. Podstawą prawną przedmiotowego rozporządzenia są art. 42 i 308 traktatu WE. Z tego względu wejście rozporządzenia w życie wymaga uzyskania jednomyślności w Radzie oraz procedury współdecyzji w Parlamencie Europejskim.

2.6 W dniu 24 stycznia 2006 r. Komisja przedłożyła wniosek zmieniający niektóre punkty rozporządzenia 883/2004 i określający treść załącznika XI. Wniosek ten został opracowany w porozumieniu z państwami członkowskimi. Uzasadnieniem zmian poszczególnych punktów rozporządzenia 883/2004, które wciąż jeszcze nie może być stosowane, jest uznanie niektórych kwestii zgłoszonych przez państwa członkowskie w formie wpisów do załącznika XI za zagadnienia horyzontalne, które powinny zostać uregulowane w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Włączenie tych przepisów do rozporządzenia podstawowego sprawi, że zbędne staną się brzmiące jednakowo wpisy w załączniku XI, które zostały zgłoszone przez większą liczbę państw członkowskich.

### 3. Ogólne i szczegółowe uwagi Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

3.1 Już w kilku opiniach Komitet wyrażał zadowolenie z przyjęcia nowych zasad koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, uznając je za ważny krok ku poprawie warunków swobodnego przepływu osób w Unii i podkreślając szczególnie zadowolenie z rozszerzonego zakresu przedmiotowego i podmiotowego, uproszczeń w porównaniu z obecnie obowiązującymi zasadami oraz wszystkich przepisów dotyczących poprawy współpracy między instytucjami zabezpieczenia społecznego.

3.1.1 Komitet uznaje za właściwe doprowadzenie do możliwie najszybszego stosowania nowego rozporządzenia koordynującego, co obejmuje zarówno szybkie wejście w życie przedłożonego projektu rozporządzenia wykonawczego, jak i uzgodnienie treści załącznika XI. W tym kontekście wzywa wszystkie zainteresowane strony do możliwie najszybszego rozpatrzenia przedłożonego wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego, jak również przedmiotowego rozporządzenia określającego treść załącznika XI <sup>(4)</sup>.

3.1.2 Ponadto już w swojej opinii dotyczącej rozporządzenia wykonawczego Komitet stwierdził, że przewidywany termin między ostatecznym przyjęciem rozporządzenia wykonawczego a jego wejściem w życie w żadnym wypadku nie powinien przekroczyć okresu sześciu miesięcy przewidzianego we wniosku Komisji <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Wnioskowana ostatnio w opinii EKES-u w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek (sprawozdawca: José Isaiás RODRIGUEZ GARCIA-CARO), Dz.U. C 24 z 31.1.2006 oraz opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego COM(2006) 16 wersja ostateczna — 2006/0006 (COD), sprawozdawca: Wolfgang GREIF, Dz.U. C 324 z 30.12.2006 r.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, sprawozdawca Wolfgang GREIF — punkt 4.4.1

3.2 W załączniku XI państwa członkowskie mogą zaproponować wpisy umożliwiające utrzymanie niektórych przepisów krajowych, szczególnie dla nich istotnych. Taka konieczność wynika przede wszystkim z szerokiego zakresu równego traktowania okoliczności w rozporządzeniu 883/2004, zgodnie z którym zasadniczo wszystkie okoliczności i zdarzenia wywołujące skutki prawne w zakresie zabezpieczenia społecznego, występujące na obszarze innego państwa członkowskiego, powinny być traktowane tak, jak gdyby miały one miejsce na własnym terytorium danego państwa <sup>(6)</sup>.

3.2.1 Równe traktowanie okoliczności oznacza na przykład, że korzystanie ze świadczenia wypłacanego przez instytucję zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego pociąga za sobą jednakowe skutki prawne, jak korzystanie ze świadczenia krajowego. Jeżeli zaś na przykład wypadek w kraju daje prawo do korzystania z renty inwalidzkiej, taka renta powinna być również zagwarantowana w razie wypadku w innym państwie członkowskim.

3.2.2 W przeszłości Europejski Trybunał Sprawiedliwości prawie zawsze orzekał na korzyść szerokiego zakresu równego traktowania okoliczności w celu zapewnienia ochrony pracowników migrujących. W obecnie stosowanym rozporządzeniu 1408/71 nie ma ogólnie pojmowanego równego traktowania okoliczności, a jedynie pojedyncze, wyszczególnione przypadki równego traktowania. W odniesieniu do nieuwzględnionych pojedynczych przypadków często odwoływano się do orzecznictwa Trybunału. Na przykład za niedopuszczalne uznano przedłużanie okresu korzystania z renty dla sierot jedynie o okres służby wojskowej odbytej w kraju wypłacającym rentę <sup>(7)</sup> lub uwzględnianie w emeryturze okresu inwalidztwa jedynie w przypadku, gdy w momencie wystąpienia niezdolności do pracy świadczeniobiorca podlegał ustawodawstwu danego państwa członkowskiego <sup>(8)</sup>.

3.2.3 Komitet zdaje sobie sprawę, że nieograniczone stosowanie zasady równego traktowania okoliczności, uniemożliwiający jakiegokolwiek ograniczenie ustawodawców krajowych wyłącznie do krajowych okoliczności w zakresie zabezpieczenia społecznego, będzie miało znaczący wpływ na systemy zabezpieczenia społecznego. Również punkty uzasadnienia 9-12 rozporządzenia 883/2004 wskazują, że należy określić granice równego traktowania okoliczności. Należy zatem zapewnić, „by zasada uwzględniania okoliczności lub wydarzeń nie prowadziła do obiektywnie nieuzasadnionych rezultatów ani do kumulacji świadczeń tego samego rodzaju za ten sam okres” (punkt uzasadnienia 12). Natomiast punkt uzasadnienia 11 przewiduje, że równe traktowanie okoliczności i zdarzeń, które miały miejsce w jednym państwie członkowskim, nie może w żaden

<sup>(6)</sup> Patrz art. 5 rozporządzenia 883/2004.

„Równe traktowanie świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń »O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej oraz w świetle specjalnych wprowadzonych przepisów wykonawczych, zastosowanie mają następujące przepisy:

- a) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego, otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i inny dochód ma pewne skutki prawne, odpowiednie przepisy tego ustawodawstwa mają zastosowanie także do otrzymywanych świadczeń równoważnych nabytych na podstawie prawodawstwa innego państwa członkowskiego lub dochodów osiągniętych w innym państwie członkowskim;
- b) W przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego, zaistnieniu pewnych okoliczności lub zdarzeń przypisywane są określone skutki prawne, to państwo członkowskie uwzględni podobne okoliczności lub zdarzenia zaistniałe w każdym państwie członkowskim tak, jak gdyby miały one miejsce na jego własnym terytorium.»

<sup>(7)</sup> Sprawa C-131/96, Mora Romero, Zb.Orz. 1997, str. I-3676

<sup>(8)</sup> Sprawy C-45/92 i C-46/92, Lepore i Scamuffa, Zb.Orz. 1995, str. I-6497

sposób sprawić, że właściwym dla nich stanie się inne państwo członkowskie ani że będzie się do nich stosować jego ustawodawstwo.

3.2.4 Aby uniknąć niepożądanych skutków równego traktowania okoliczności, wyjątki horyzontalne, dotyczące wielu państw członkowskich, zostały włączone do rozporządzenia 883/2004. Szczególne niepożądane skutki, dotyczące systemu jednego państwa członkowskiego, mogą być wyeliminowane poprzez wpisanie do załącznika XI.

3.3 Treść załącznika XI opiera się na wkładzie państw członkowskich. Nie mogą one przyjmować ani zachować na szczeblu krajowym przepisów dotyczących szczególnych okoliczności, jeżeli w szczególnych warunkach mogłoby to być sprzeczne z treścią rozporządzenia 883/2004. Załącznik XI ma zatem zapewnić takie dostosowanie poszczególnych punktów rozporządzenia w odniesieniu do państw członkowskich, aby możliwe było jego sprawne stosowanie w poszczególnych państwach członkowskich.

3.3.1 Ze względu na potencjalną wielość wpisów, załącznik XI jest zatem szczególnie delikatnym elementem, jeśli chodzi o wejście w życie rozporządzenia 883/2004. Komitet przyznaje, że niektóre wpisy są konieczne, wzywa jednak do przeciwdziałania nadmiernemu ich mnożeniu oraz do maksymalnego ograniczenia liczby wpisów i uzależnienia ich od tego, czy są rzeczywiście konieczne dla funkcjonowania przepisów koordynujących w danym państwie członkowskim i zgodne z zasadą proporcjonalności. Dla Komitetu szczególnie znaczenie ma zapewnienie, że w praktyce koordynacyjnej wpisy w załączniku XI w żadnym razie nie mogą doprowadzić do zmian niekorzystnych dla obywateli.

3.3.2 Komitet zdaje sobie sprawę ze złożoności zagadnień wymagających wyjaśnienia, niemniej wzywa, aby partykularne interesy nie doprowadziły do dalszych opóźnień w stosowaniu nowych zasad koordynacji, zwłaszcza że konieczne jest uzyskanie jednomyślności w Radzie oraz zastosowanie procedury współdecyzji w Parlamencie Europejskim.

3.4 Już w trakcie uzgodnień dotyczących rozporządzenia 883/2004 wezwano państwa członkowskie do przedłożenia propozycji zapewniających sprawne stosowanie poszczególnych uregulowań. Państwa członkowskie zgłosiły około 150 propozycji wpisów do załącznika XI. Służby Komisji oceniły poszczególne propozycje i omówiły je z przedstawicielami poszczególnych państw członkowskich. Ostatecznie do zatwierdzenia we wniosku przedstawiono około 50 propozycji. W ten sposób uzgodniono treść obecnie omawianego wniosku Komisji. Ostateczne sprawdzenie wpisów do załącznika XI odbywa się obecnie w grupie roboczej Rady do spraw społecznych jednocześnie z omawianiem analogicznego rozdziału rozporządzenia wykonawczego.

3.4.1 Z uwagi na złożoność szczegółowych kwestii prawa socjalnego poszczególnych państw członkowskich Komitet nie będzie drobiazgowo analizował każdego wpisu. Na pierwszy rzut oka Komitet nie dostrzega widocznych problemów w przyjętych wpisach ani dla przemieszczających się ubezpieczonych, ani dla przedsiębiorstw i instytucji zabezpieczenia społecznego.

3.5 Również odrzucenie większości wpisów wydaje się zrozumiałe: niektóre wpisy nie zostały włączone do załącznika XI z uwagi na ich zbyteczność lub niezgodność z rozporządzeniem 883/2004. Niektóre inne propozycje wpisów do załącznika XI zostały przekształcone we wnioski dotyczące zmiany rozporządzenia 883/2004. Są to takie wnioski, które mają charakter ogólny, a nie takie, które odnoszą się do konkretnego kraju.

3.5.1 Takie wnioski dotyczące zmiany rozporządzenia 883/2004, zawarte również w przedłożonym wniosku dotyczącym rozporządzenia, pozwoliły uniknąć przyjęcia w załączniku XI wielu podobnie brzmiących wpisów odnoszących się do poszczególnych państw członkowskich. Dzięki temu załącznik jest krótszy, a całe rozporządzenie bardziej przejrzyste.

3.5.2 Przykładem takiego podsumowania zagadnień horyzontalnych może być art. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia. Zawarte tam wyjaśnienia dotyczą wielu państw członkowskich i zgodnie z systemem zostały uwzględnione w formie zmian we właściwym rozporządzeniu 883/2004, a nie w postaci wielu wpisów w załączniku XI.

3.5.2.1 Art. 1 ust. 1 dotyczy zmiany art. 14 rozporządzenia 883/2004 „Ubezpieczenie dobrowolne lub fakultatywne kontynuowane”. Nowy zapis umożliwia wszystkim państwom członkowskim określenie w swoim ustawodawstwie, że przyjęcie do ubezpieczenia dobrowolnego w systemie zabezpieczenia społecznego, uzależniającego ubezpieczenie dobrowolne od uprzedniego zamieszkania lub zatrudnienia w danym kraju, możliwe jest jedynie w przypadku uprzedniego uczestnictwa w systemie danego państwa członkowskiego na podstawie zatrudnienia. Brak takiego wyjątku umożliwiałby wszystkim osobom zamieszkałym lub zatrudnionym gdziekolwiek na terytorium UE zawarcie dobrowolnego ubezpieczenia w danym państwie członkowskim na podstawie szerokiego zakresu równego traktowania okoliczności, wynikającego z art. 5 rozporządzenia 883/2004. Ponieważ w ustawodawstwie niektórych państw członkowskich dobrowolne ubezpieczenie wiąże się z jak najbardziej korzystnymi warunkami, nieograniczone otwarcie mogłoby w niektórych przypadkach wiązać się ze zakłóceniem równowagi w systemie danego państwa członkowskiego i znacznymi problemami dla osób ubezpieczonych w danym państwie członkowskim. Uzgodniono więc, że wszystkie państwa członkowskie mogą uzależnić dobrowolne ubezpieczenie od uprzedniego zatrudnienia.

3.5.2.2 Art. 1 ust. 3 dotyczy zmiany art. 52 rozporządzenia 883/2004 „Przyznawanie świadczeń”.

Ustala on dla wszystkich państw członkowskich, a więc zgodnie z podejściem horyzontalnym przypadki, w których przy określaniu wysokości świadczeń nie można stosować tzw. metody *pro rata temporis* <sup>(9)</sup>.

— W każdym wypadku celem jest zapobieżenie gorszemu traktowaniu ubezpieczonych zmieniających miejsce zamieszkania w porównaniu do osób ubezpieczonych nie zmieniających miejsca pobytu.

<sup>(9)</sup> W metodzie *pro-rata-temporis* krajowe świadczenie częściowe oblicza się w sposób proporcjonalny. Najpierw zakłada się fikcyjnie, że wszystkie lata okresu ubezpieczenia były uzyskane w kraju. Następnie krajowe świadczenie częściowe oblicza się jako udział procentowy w tym świadczeniu fikcyjnym, który odpowiada udziałowi okresu ubezpieczenia przepracowanego w kraju do całości okresu ubezpieczenia. Jednakże istnieją przypadki, w których świadczenie określane wyłącznie na podstawie okresu przepracowanego w kraju (świadczenie autonomiczne) jest zawsze wyższe niż świadczenie obliczane w sposób proporcjonalny. Takie przypadki są wymienione w załączniku VIII. Wówczas właściwy organ może zrezygnować z obliczania świadczenia proporcjonalnego.

— Dla pełnego obrazu należy również wspomnieć, że przedłożony przez Komisję projekt tekstu był przedmiotem prac Rady.

— Obecne częściowe uzgodnienie w ramach Rady przewiduje jedynie, że w systemach, w których okresy czasu nie są istotne dla wyliczenia wysokości świadczeń, nie jest konieczne przeprowadzanie wyliczenia metodą *pro rata temporis*, o ile są one uwzględnione w załączniku VIII do rozporządzenia 883/2004.

— Obejmuje to m.in. systemy o zdefiniowanej składce, o których jest mowa w pierwotnym dokumencie Komisji.

3.5.3 Ponadto we wniosku dotyczącym rozporządzenia wykonawczego uwzględniono inne zagadnienia horyzontalne. Są to przede wszystkim propozycje o charakterze technicznym. W ten sposób wpisy w załączniku XI zostaną rzeczywiście ograniczone wyłącznie do środków specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich.

3.6 Komitet przyjmuje z zadowoleniem skuteczne działania na rzecz uproszczenia podejmowane przez wszystkie zainteresowane strony, które prowadzą do znacznego zmniejszenia liczby wpisów w załączniku XI w porównaniu do analogicznego załącznika VI do istniejącego rozporządzenia koordynującego 1408/71.

3.6.1 Na tej podstawie należy nadal odpowiednio badać, w szczególności w odniesieniu do ewentualnych przyszłych wniosków o wpisy w załączniku XI (m.in. ze strony Rumunii i Bułgarii w procesie akcesji), czy przedmiotem nie jest zagadnienie horyzontalne, które powinno być systemowo włączane do rozporządzenia podstawowego lub wykonawczego.

Na przykład w wielu państwach członkowskich w ramach państwowych świadczeń socjalnych istnieją klauzule ochronne przysługujące osobom, które z powodów politycznych i religijnych lub z powodu swojego pochodzenia doświadczyły uszczerbku w swych prawach w zakresie zabezpieczenia społecznego <sup>(10)</sup>, lub szczególne przepisy odnoszące się do inwalidów wojennych, byłych jeńców wojennych, ofiar przestępstw i aktów terrorystycznych oraz osób poszkodowanych przez byłe reżimy totalitarne. Wprawdzie takie klauzule ochronne gwarantują szczególnym grupom osób ochronę wynikającą z zabezpieczenia społecznego (np. ubezpieczenie zdrowotne, świadczenia rentowe) lub świadczenia kompensacyjne, lecz z reguły nie należą do systemu zabezpieczenia społecznego. W takich przypadkach celowa byłaby odpowiednia zmiana właściwego rozporządzenia podstawowego, odnosząca się do wszystkich państw członkowskich, wyłączająca generalnie z zakresu stosowania rozporządzenia te przepisy zapewniające państwowe świadczenie lub odszkodowanie, które nie należą do systemu zabezpieczenia społecznego.

<sup>(10)</sup> Patrz w tym zakresie zgłoszony przez Austrię wpis nr 5 do załącznika XI

3.6.2 Jednocześnie Komitet apeluje do ekspertów w poszczególnych państwach członkowskich o dokładne przeanalizowanie ich ustawodawstwa pod kątem nowych przepisów koordynujących. W razie konieczności należy zaproponować dalsze wpisy do załącznika XI w przypadkach, w których mogłyby powstać problemy ze sprawnym stosowaniem rozporządzenia 883/2004. Sytuacja, w której krajowe przepisy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego nie są zgodne z przepisami dotyczącymi koordynacji, może pociągnąć za sobą liczne postępowania w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości.

#### 4. Dalsze uwagi odnoszące się do praktycznej koordynacji

4.1 Mobilność transgraniczna w Europie jest jednym z priorytetów w programie UE. To, na ile obywatele UE będą z niej korzystać, zależy w znacznej mierze od sprawnej koordynacji w zakresie zabezpieczenia społecznego. Słusznie więc oczekują oni praktycznych korzyści wynikających ze współpracy na poziomie Wspólnoty.

4.2 Zdaniem Komitetu państwa członkowskie i Komisja powinny wzmocnić działania, które przybliżą wszystkim potencjalnym użytkownikom rozporządzenia przepisy i korzyści związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Komitetu trzeba jak najszybciej podjąć niezbędne ku temu przygotowania. Należy popularyzować i rozbudować istniejące instrumenty w zakresie doradztwa związanego z przemieszczaniem się <sup>(1)</sup>.

4.3 W tym kontekście Komitet zwrócił również uwagę na konieczność wcześniejszego przygotowania pracowników instytucji zabezpieczenia społecznego do nowych przepisów i związanych z nimi aktów podstawowych. Niezbędne są odpowiednie szkolenia i warsztaty dla tych pracowników w państwach członkowskich.

4.4 W celu jak najszybszego stosowania rozporządzenia podstawowego Komitet wzywa państwa członkowskie, aby już teraz wyposażyły swoje instytucje zabezpieczenia społecznego w odpowiednie zasoby kadrowe i techniczne, tak aby umożliwić im płynne przestawienie się. Istniejące instrumenty dostępne podmiotom i użytkownikom na szczeblu krajowym — zwłaszcza sieci TRESS, które skupiają zainteresowane strony i podmioty w państwach członkowskich <sup>(12)</sup> — należy wykorzystywać do odpowiedniej oceny praktycznego stosowania rozporządzenia w poszczególnych państwach członkowskich po jego wejściu w życie.

4.5 Komitet zastrzega sobie prawo do przedstawienia w odrębnej opinii kwestii praktycznego funkcjonowania koordynacji. Chodziłoby w szczególności o ocenę, w jakim zakresie obywatele faktycznie skorzystali na przewidywanych udoskonaleniach związanych m.in. z europejską kartą ubezpieczenia zdrowotnego i z transgranicznym przemieszczaniem się.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> The Community provisions on social security — Your rights when moving within the European Union (Wspólnotowe przepisy w zakresie zabezpieczenia społecznego — prawa obywateli przemieszczających się w Unii Europejskiej): [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/publications/publication\\_en.cfm?id=25](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_en.cfm?id=25) oraz baza danych MISOC dotycząca systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/misoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/misoc_en.htm).

<sup>(12)</sup> Training and Reporting on European Social Security (por. także: [www.tress-network.org](http://www.tress-network.org))

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne”

(2007/C 161/19)

W piśmie z 19 października 2006 r. przyszła prezydencja niemiecka zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne”

Prezydium Komitetu postanowiło sporządzić opinię z uwzględnieniem komunikatu Komisji „Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości”, COM(2006) 571 wersja ostateczna, w którego sprawie 12 października 2006 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 120 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

#### 1.1 *Bezprecedensowa sytuacja wymagająca odpowiedniej reakcji*

1.1.1 Poprzez art. 33 Karty praw podstawowych Unia Europejska legitymizuje swój udział w debacie i wnioskach dotyczących polityki rodzinnej, mimo iż jasne jest, że ze względu na skuteczność takiej polityki i na zasadę pomocniczości dokładnej zdefiniowanie i wdrożenie należy do kompetencji państw członkowskich i władz lokalnych lub nawet do instytucji publicznych i przedsiębiorstw.

1.1.2 W zielonej księdze przedstawionej dnia 16 marca 2005 r. Komisja Europejska słusznie zaklasyfikowała obecną sytuację demograficzną w Europie jako zjawisko „bezprecedensowe”. W komunikacie z dnia 10 października 2006 r. podkreśla zaś, że to jedno „z najważniejszych wyzwań, którym Unia Europejska musi stawić czoła w nadchodzących latach”. Nie można porzucić na stwierdzeniu faktów, dlatego prawdziwym istotnym pytaniem jest: jakie działania należy podjąć na szczeblu wspólnotowym — w szczególności w zakresie polityki rodzinnej i godzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym. Należy podkreślić, że Rada Europy również wezwała niedawno do opracowania szeroko zakrojonej europejskiej polityki na rzecz rodziny.

1.1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca stworzenie programu badawczego, działań informacyjnych, wniosków legislacyjnych i działań następczych oraz wprowadzenie wymogu, aby oceny wpływu, obowiązujące już w odniesieniu do wszystkich wniosków legislacyjnych, uwzględniały wpływ na rodzinę, w przypadku gdy może ona być bezpośrednio objęta oddziaływaniem danego aktu prawnego, i by były one powiązane z innymi szerokimi dziedzinami społeczno-gospodarczymi Unii Europejskiej: zatrudnieniem, wzrostem, rozwojem energetycznym i jego konsekwencjami.

#### 1.2 *Program badawczy*

1.2.1 Zapewnienie odpowiednich reakcji na przemiany demograficzne wymaga, aby decydenci polityczni na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym dysponowali szczegółowymi

analizami tych przemian. Pierwsze europejskie forum demograficzne, które odbyło się w październiku 2006 r., stanowi doskonałą inicjatywę zasługującą na utrwalenie poprzez regularne organizowanie takiego forum.

1.2.2 Konieczne jest również precyzyjne przeanalizowanie przemian demograficznych (rozmięszczenie geograficzne ludności, ruch naturalny ludności, migracje, struktura ludności pod względem wieku i płci, wzrost oczekiwanej średniej długości życia itp.) oraz ich przyczyn (czynniki gospodarcze, społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz trudności w pogodzeniu życia rodzinnego i zawodowego, sytuacja kobiet i matek na rynku pracy, elastyczność zatrudnienia ze względów rodzinnych, znaczenie zagrożeń i wymogów związanych z życiem zawodowym itp.) z uwzględnieniem rozbieżności narodowych i regionalnych. Pierwszorządne znaczenie ma przeprowadzenie tych badań w sposób niezależny, ponieważ ich wyniki mogą spowodować zmiany polityki w wielu krajach.

1.2.3 Można by też przeprowadzić analizy porównawcze różnych systemów ułatwień o charakterze podatkowym lub społecznym mających na celu pomoc kobietom i mężczyznom w ponownym podjęciu pracy po okresie wychowania dzieci, a także rozwiązań zachęcających mężczyzn do dzielenia obowiązków rodzinnych. Ponadto godne uwagi byłoby przeanalizowanie różnych systemów zachęt natury fiskalnej umożliwiających stworzenie dostępnych dla wszystkich usług publicznych lub prywatnych adresowanych do rodzin.

1.2.4 Dokładnymi badaniami powinny również zostać objęte rodziny znajdujące się w szczególnej sytuacji (matki samotnie wychowujące dzieci, rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi, rodziny opiekujące się rodzicami w podeszłym wieku, rodziny imigranckie mające trudności w zintegrowaniu się itp.).

1.2.5 Starzenie się społeczeństwa<sup>(1)</sup>, wraz z jego różnymi typami i znacznym zróżnicowaniem geograficznym, powinno stać się przedmiotem osobnych badań, obejmujących przede wszystkim jego wpływ na życie rodzin i politykę rodzinną. Polityka ta była dotychczas rozpatrywana głównie w kategoriach

(<sup>1</sup>) W demografii starzenie się społeczeństwa definiuje się jako wzrost proporcji liczby osób starszych w społeczeństwie, któremu to wzrostowi na ogół towarzyszy spadek proporcji liczby ludzi młodych. Wzrost liczby osób starszych określany jest w języku francuskim mianem *gérontocroissance*. Zależnie od kraju lub obszaru oraz analizowanego okresu starzenie się społeczeństwa i *gérontocroissance* niekrotnie współwystępują, lecz właśnie mogą nie iść z sobą w parze w zależności od przyczyn każdego z tych zjawisk.

stosunków między rodzicami a małymi dziećmi i nastolatkami. Obecnie trzeba również wziąć pod uwagę kwestię stosunków między dziećmi a rodzicami w starszym wieku, szczególnie pod względem organizacji czasu pracy i wsparcia ze strony społeczności.

1.2.6 Konieczne będzie również podjęcie rozważań nad tym, w jaki sposób w przyszłości pracownicy starsi cieszący się dobrym zdrowiem, bardziej dynamiczni i samodzielni będą mogli w większym stopniu i dłużej uczestniczyć w życiu rodzinnym, społeczno-gospodarczym, w szczególności poprzez dostosowanie stanowisk pracy oraz szerszy, aktywny udział w życiu obywatelskim i w relacjach międzypokoleniowych (na przykład poprzez zaangażowanie osób w starszym wieku w życie szkół, przedszkoli i żłobków). Rodzina składa się nie tylko z rodziców i dzieci, ale także z dziadków, którzy często odgrywają istotną rolę, oferując pomoc i wsparcie (opieka nad wnukami, wsparcie materialne itp.).

1.2.7 W siódmym programie ramowym Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) należałoby rozszerzyć zakres merytoryczny badań o charakterze społeczno-gospodarczym i przeznaczyć na nie więcej środków finansowych, tak aby wzmocnić badania w dziedzinie demografii <sup>(2)</sup>.

### 1.3 Informowanie

1.3.1 Komisja powinna stworzyć prawdziwy europejski katalog dobrych praktyk w dziedzinie polityki rodzinnej, godzenia życia rodzinnego i zawodowego, polityki na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz polityki szczególnie sprzyjającej matkom oraz ojcom, którzy w pełni uczestniczą w obowiązkach rodzicielskich. Celem byłoby przedstawienie państwom członkowskim pozytywnych doświadczeń z całej Europy, tak aby umożliwić parom zrealizowanie niespełnionego pragnienia posiadania dziecka (liczba dzieci przypadających na jedno gospodarstwo domowe kształtuje się statystycznie na poziomie 1,5, podczas gdy z najnowszych badań wynika, że pragnie się znacznie więcej dzieci).

### 1.4 Propozycje

1.4.1 Wpływ przemian demograficznych może zostać w istotnym stopniu zmniejszony wyłącznie dzięki wdrożeniu w odpowiednim momencie serii skoordynowanych działań w ramach polityki społecznej, gospodarczej, środowiskowej, rodzinnej oraz polityki na rzecz równości kobiet i mężczyzn, co zakłada przyjęcie szerszego punktu widzenia i połączenie najskuteczniejszych strategii. W tej kwestii Unia Europejska powinna przedstawić wieloletni plan działania zawierający propozycje środków sprawdzonych w praktyce przez państwa członkowskie w dziedzinie polityki na rzecz rodziny i godzenia życia rodzinnego z zawodowym.

<sup>(2)</sup> Patrz opinia EKES-u z 15.9.2004 w sprawie: „Siódmy ramowy program badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi — jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne”, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz.U. C 74 z 2.3.2005, s. 44-54), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2005/c\\_074/c\\_07420050323pl00440054.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2005/c_074/c_07420050323pl00440054.pdf)

1.4.2 Biorąc pod uwagę, że prowadzenie polityki dotyczącej kwestii demograficznych musi odbywać się w sposób ciągły w dłuższej perspektywie czasowej, Unia powinna podkreślić powagę sytuacji i przedstawić państwom członkowskim propozycje działań w zakresie trwałej polityki rodzinnej.

1.4.3 Otwarta metoda koordynacji powinna stać się narzędziem porównawczym w dziedzinie polityki rodzinnej, polityki na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz polityki społeczno-gospodarczej, co pozwoliłoby Unii Europejskiej zachować wszystkie zalety różnorodności kulturowej jej państw członkowskich i ich krajowych strategii politycznych.

1.4.4 W pierwszej kolejności Rada Europejska, Parlament i Komisja powinny promować, z poszanowaniem zasady pomocniczości, podpisanie przez państwa członkowskie europejskiego paktu na rzecz rodziny, który mógłby zawierać następujące zobowiązania:

- deklarację zaangażowania ze strony państw członkowskich w realizację polityki odpowiadającej oczekiwaniom obywateli w kwestii pożądanej liczby dzieci na jedną parę w Unii Europejskiej; polityka ta powinna przybrać np. formę bezpośrednich świadczeń finansowych, zmian w systemie podatkowym oraz poszerzenia oferty refundowanych placówek publicznych lub prywatnych (takich jak różnego rodzaju żłobki, w tym np. żłobki przyzakładowe i międzyzakładowe), szkół całodziennych i usług; należy w tym względzie zadbać nie tylko o liczbę placówek, lecz także o ich jakość;
- ustalenie minimalnego budżetu publicznego przeznaczanego na rodzinę i dzieci, a więc na inwestycje w przyszłość, w celu uniknięcia ewentualnej redukcji tych inwestycji z powodu zwiększania się ogólnych kosztów wzrostu liczby osób starszych w społeczeństwie, ponieważ pokrywanie tych kosztów dla starzejącego się elektoratu może okazać się priorytetem;
- gwarancję, że wspierane będzie środowisko przyjazne rodzinom, matkom, ojcom i dzieciom, co zakłada rzeczywiste wprowadzenie w życie starej już idei godzenia życia rodzinnego z zawodowym, z zapewnieniem prawdziwej równości kobiet i mężczyzn oraz z rzeczywistym uwzględnieniem zmian sposobu życia i pracy (nieregularne godziny pracy, odległość, wysokie ceny mieszkań w centrum miasta, brak infrastruktury dla małych dzieci itp.);
- zobowiązanie do długotrwałego utrzymania działań podjętych na rzecz dzieci i rodzin, gdyż trwałość polityki w tym zakresie jest jednym z warunków jej powodzenia; zobowiązanie to powinno przekładać się na utrzymanie w czasie względnego poziomu wydatków na młodzież w porównaniu z wydatkami na zdrowie i emerytury, których wzrost wydaje się nieunikniony, zważywszy na starzenie się ludności; sprawą niezwykle ważną jest zapewnienie nowym pokoleniom możliwości wzrastania w jak najlepszych warunkach — wynika z tego konieczność zachowania i poprawy zdrowia, i bezpieczeństwa dzieci, zapewnienia wszystkim wysokiej jakości kształcenia oraz oferowania rodzicom

pomocy i wsparcia w rozwiązywaniu problemów i zaspokajaniu potrzeb; szczególną troską należy otoczyć dzieci i rodziny żyjące w warunkach skrajnego ubóstwa; niemniej jednak, chociaż Komitet musi stwierdzić fakt starzenia się populacji europejskiej i wyrazić opinię, że odnawialność pokoleń jest niezbędna dla przeżycia kontynentu, to przypomina, że: zlikwidowanie masowego bezrobocia; b) dostęp do trwałego zatrudnienia w przedziale wiekowym 25-35 lat; c) ogólnie rzecz ujmując, faktyczne bezpieczeństwo przebiegu kariery zawodowej powinny pozwolić na bezkonfliktowe zarządzanie okresem emerytalnym bez względu na to, czy jest on aktywny, czy nie.

1.4.5 Człowiek jest nie tylko producentem i konsumentem — jest istotą społeczną, obdarzoną uczuciami, co decyduje o jego ludzkiej godności. Polityka prawdziwie skoncentrowana na człowieku powinna nie tylko uwzględniać, ale również chronić ten podstawowy wymiar ludzkiego życia. Polityka rodzinna w każdej postaci prowadzona jest w celu zapewnienia ludziom możliwości rozwoju, a społeczeństwu — harmonii. Przyjmując „europejski pakt na rzecz rodziny”, Unia Europejska dałaby dowód wierności zasadom zawartym w jej Karcie praw podstawowych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Po zielonej księdze „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”<sup>(3)</sup> Komisja opublikowała niedawno nowy komunikat zatytułowany „Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości”. Komisja dała tym samym wyraz znaczeniu, jakie przypisuje tej kwestii, tak istotnej z punktu widzenia przyszłości Unii Europejskiej.

2.2 Trzeba przyznać, że do czasu traktatu nicejskiego państwa członkowskie w niewielkim stopniu zajmowały się tą kwestią, choć w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci demografowie próbowali zwrócić uwagę polityków na zbliżającą się „zimę demograficzną” i związane z nią trudności. Można jedynie ubolewać nad faktem, że odpowiedź nadeszła tak późno, pomimo licznych, wielokrotnie powtarzanych ostrzeżeń, oraz że obecnie mamy już do czynienia z prawdziwym kryzysem demograficznym.

2.3 Od kilkunastu lat Komisja, wykazując się godną pochwały przenikliwością, podkreśla znaczenie zjawiska, w wyniku którego wszystkie cele strategii lizbońskiej mogą ulec dezaktualizacji.

2.4 Bez zbytecznego pesymizmu trzeba stwierdzić, że nawet jeśli współczynnik rozrodczości nie jest jedynym czynnikiem dynamiki państw członkowskich i bardzo istotne jest również rozwijanie umiejętności, kształcenia i kreatywności różnych pokoleń, sytuacja demograficzna Unii Europejskiej stanowi jednak istotny czynnik jej przyszłego rozwoju gospodarczego i równowagi społecznej.

2.5 Brak wykwalifikowanej siły roboczej może ograniczyć możliwość wzrostu wydajności, jeśli nie zwróci się w wystarczającym stopniu uwagi na jakość pracy i unowocześnianie metod pracy. W efekcie w przyszłości typy zatrudnienia oraz wymagane do nich kwalifikacje będą inne niż dzisiaj, co wypukli znaczenie kształcenia się przez całe życie. Niestety w Unii Europejskiej blisko 17 mln ludzi jest bezrobotnych — do tej liczby należy dodać osoby, które zostały zmuszone do przyjęcia pracy w niepełnym wymiarze godzin ze względu na brak zatrudnienia na pełny etat. Jednym z ważnych zadań Unii jest umożliwienie takim osobom znalezienia stałej posady, co w pewnym stopniu pozwoliłoby zmniejszyć negatywny w sensie ekonomicznym wpływ spadku liczby ludności czynnej zawodowo w Europie.

2.6 Obecne przemiany demograficzne wpisują się w okres następujący po okresie zwanym w demografii „transformacją demograficzną”, podczas której obserwowaliśmy znaczne obniżenie się śmiertelności, zwłaszcza śmiertelności niemowląt i matek. Zjawisku temu towarzyszy obniżenie się wskaźnika urodzeń, w powiązaniu z obniżeniem się śmiertelności, oraz znaczne podwyższenie oczekiwanej w momencie narodzin średniej długości życia.

2.7 „Transformacja demograficzna”, a następnie wzrost oczekiwanej długości życia osób starszych (od lat 70. w Europie) to dwa niezwykle pozytywne zjawiska. Jednakże zastępowalność pokoleń powinna być zapewniona, a równowaga między liczbą narodzin a liczbą zgonów nie powinna być stale zaburzona. Obecna sytuacja w Europie jest odmienna — w istocie w wielu państwach członkowskich liczba zgonów przekracza liczbę narodzin.

2.8 Osiągnięcie zaawansowanego wieku w jak najlepszej kondycji jest wartościowym celem, do którego nadal będzie się dążyć w przyszłości. Taka tendencja pociągnie za sobą wzrost wydatków na cele zdrowotne i pielęgnacyjne, ale będzie też wymagać utworzenia nowych towarów i usług przeznaczonych dla osób w starszym wieku. Zmusi także do zwiększenia wydajności ludności czynnej zawodowo i do wydłużenia okresu aktywności zawodowej osób starszych, które czasem są z niej, wbrew własnej woli, wykluczane.

2.9 Imigracja częściowo równoważy deficyt demograficzny i w niektórych krajach Europy niewątpliwie będzie nadal go równoważyć, pod warunkiem że będą jej towarzyszyły programy integracyjne dla imigrantów (nauka języka, szkolenia zawodowe itd.)<sup>(4)</sup>. Jednakże sama imigracja nie będzie w stanie rozwiązać problemów demograficznych, gdyż nie chodzi tu tylko o liczbę siły roboczej potrzebnej w Europie, ale też o kwestie ludzkie i społeczne. Ponadto nie może być mowy o pozbawianiu krajów rozwijających się ich potencjału ludzkiego, a zwłaszcza osób najlepiej wykształconych i wykwalifikowanych. Unia Europejska musi więc własnymi siłami znaleźć sposoby na rozwiązanie problemów demograficznych, z którymi się boryka.

<sup>(4)</sup> Patrz opinia EKES-u z dnia 13.9.2006 w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006)

<sup>(3)</sup> COM(2005) 94 wersja ostateczna

### 3. Komunikat Komisji z października 2006 r.

3.1 Już na samym początku Komisja przypomina o kwestii zbyt często pomijanej w powszechnej debacie: jeden z aspektów starzenia się społeczeństwa, które w demografii nazywa się „starzeniem się wzwyż”, jest dobrym zjawiskiem, ponieważ jest znakiem wydłużenia średniej długości życia osób starszych, a tym samym jest sygnałem znacznych postępów na płaszczyźnie zdrowotnej, społecznej i gospodarczej.

3.2 Zwiększona długowieczność emerytów występuje jednocześnie ze znacznym obniżeniem poziomu urodzeń w Europie. W związku z tym sytuację demograficzną w Europie kształtują obecnie cztery następujące czynniki:

- wydłużenie oczekiwanej średniej długości życia,
- mała średnia liczba dzieci przypadających na jedną kobietę (1,5 w UE 27 państw),
- spadek poziomu urodzeń w ostatnich dziesięcioleciach,
- znaczny napływ imigrantów.

3.3 Wynika stąd, że liczba ludności w Unii Europejskiej może się nieznacznie zmniejszyć, a przede wszystkim, że znacznie zwiększy się średni wiek ludności, wraz z wejściem w wiek emerytalny pokoleń powojennego wyżu demograficznego.

3.4 Przewidywania Komisji sięgają do roku 2050 i opierają się wyłącznie na szacunkach statystycznych. Komisja sądzi, że przewidywania te powinny zostać wykorzystane jako narzędzie uwrażliwiania opinii publicznej i wspierania debaty.

3.5 Według prognoz Komisji, w roku 2050 sytuacja w Unii Europejskiej może być taka, że na jedną osobę powyżej 65. roku życia będą przypadać dwie osoby w wieku produkcyjnym, podczas gdy obecnie na jedną osobę powyżej 65. roku życia przypadają cztery osoby w wieku produkcyjnym.

3.6 Na podstawie powyższych prognoz Komisja stwierdza, że starzenie się ludności w istotnym stopniu może wpłynąć na rynek pracy, wydajność i wzrost gospodarczy, a także na ochronę socjalną i finanse publiczne.

3.7 W pierwszej fazie poziom zatrudnienia kobiet i osób w wieku od 55 do 64 lat będzie prawdopodobnie wzrastał (do około 2017 r.), będzie to jednak tylko efekt przejściowy, po którym ciężar przemian demograficznych najprawdopodobniej odbije się na wroście gospodarczym.

3.8 W związku z tym średnia roczna stopa wzrostu PKB w Unii Europejskiej najprawdopodobniej będzie obniżać się automatycznie wraz ze starzeniem się społeczeństwa, z poziomu 2,4 % w latach 2004-2010 do zaledwie 1,2 % w latach 2030-2050, co oznaczałoby koniec ambitnych założeń i celów strategii lizbońskiej.

3.9 Jeśli zarazem nie zostaną podjęte żadne działania, starzenie się społeczeństwa może doprowadzić do znacznego wzrostu wydatków publicznych (emerytury, opieka zdrowotna i usługi dla osób starszych), które poprzez powiększanie deficytu budżetowego mogą w zawrotnym tempie nakręcać spiralę długu publicznego.

3.10 Zdaniem Komisji, w obliczu wagi tych problemów należy się zastanowić, w jaki sposób Unia Europejska może wspomóc państwa członkowskie w ramach długofalowej strategii, której realizacja — zarówno w sensie prawnym, jak i w praktyce — zależy w dużej części od woli politycznej i kompetencji organów władzy.

3.11 Komisja przedstawia więc propozycje dotyczące kwestii do rozważenia oraz działań, które są jednak mało precyzyjne i dość ogólne z uwagi na to, że kompetencje w tej dziedzinie należą do państw członkowskich, a konkretnie do władz lokalnych.

3.12 Przedstawione propozycje obejmują kwestie polityki rodzinnej zmierzającej do wsparcia odnowy pokoleń, szczególnie poprzez usprawnienie środków pozwalających godzić życie zawodowe z życiem prywatnym i rodzinnym (rozwoj systemu placówek opieki nad dziećmi i urlopów wychowawczych, zwiększenie elastyczności w organizacji czasu pracy, organizowanie dorocznego forum poświęconego problemom demograficznym).

3.13 Zalecenia Komisji obejmują również podjęcie działań zmierzających do zwiększenia poziomu zatrudnienia wśród osób powyżej 55. roku życia oraz poziomu wydajności w Europie, a także przyjęcie przepisów mających na celu lepszą organizację legalnych ruchów migracyjnych oraz integrację legalnych imigrantów.

3.14 Komisja zaleca ponadto wypracowanie wystarczająco zróżnicowanej palety instrumentów finansowych służących ochronie systemów emerytalnych, w tym również tworzenie oszczędności i kapitału prywatnego, tak aby ludzie mogli w sposób bardziej samodzielny określić poziom dochodów, jakimi pragną dysponować po przejściu na emeryturę. Wymaga to skutecznego i przejrzystego działania rynków finansowych oraz zapewnienia wysokiej jakości nadzoru, zwłaszcza w wypadku funduszy emerytalnych.

3.15 Starzenie się społeczeństwa europejskiego doprowadzi do zmian zarówno w mentalności, jak i w systemach ochrony socjalnej oraz polityki rodzinnej, ponieważ trzeba będzie przekształcić to trudne wyzwanie w szansę.

3.16 Zważywszy na to, że Unia Europejska nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami w analizowanej dziedzinie, Komisja mogła ograniczyć się tylko do przedstawienia ogólnych zasad. Trudno sobie zresztą wyobrazić, w jaki sposób Unia Europejska mogłaby skorzystać z uprawnień do działania w tej dziedzinie, zważywszy że właściwe reakcje są różne w zależności od uwarunkowań typowych dla danego państwa, a także od zwyczajów i tradycji społeczno-kulturowych każdego narodu. Co więcej, praktyczne wdrożenie określonych działań, na przykład rozwój systemu placówek opieki nad dziećmi, może się odbywać wyłącznie na szczeblu lokalnym, jak najbliżej poziomu rodziny. Prawdą jest również, że konieczna jest ogólnoeuropejska mobilizacja dla stawienia czoła wyzwaniom demograficznym i że potrzeba ta staje się coraz bardziej nagląca.



3.17 Prezydencja niemiecka, która wyraziła swe zainteresowanie tym komunikatem Komisji, pragnie dokładniejszego potraktowania aspektów dotyczących polityki rodzinnej i zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o zbadanie, w jakim stopniu zrównoważona polityka rodzinna mogłaby przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego w Europie.

#### 4. Rodzina jako element ludzkiego życia dostosowany do przemian społeczno-gospodarczych

4.1 W ciągu ostatnich dwóch stuleci istotne przemiany polityczne, gospodarcze i społeczne, przez jakie przeszła Europa, wpłynęły również na rodzinę, styl życia i system wartości. Rewolucja przemysłowa i urbanizacja spowodowały zmianę otoczenia, w jakim żyje rodzina. Rodziny wielopokoleniowe przekształciły się, rozwinęły się nowe formy życia rodzinnego, więzi międzypokoleniowe uległy przeobrażeniu, ewoluowała mentalność, a wzajemna pomoc materialna nie tylko się zmieniła, ale wręcz zaczęła zacierać. Jednocześnie rosnąca niezależność finansowa kobiet doprowadziła do podwyższenia poziomu życia rodzin utrzymujących się z dochodów dwóch osób.

4.2 Formy życia rodzinnego zmieniły się i zróżnicowały. Obecnie zawiera się mniej małżeństw i robi się to w późniejszym wieku. Liczba dzieci pozamałżeńskich wzrosła, podobnie jak liczba dzieci adoptowanych, zwłaszcza pochodzących spoza Europy. Wzrosła także liczba rozwodów oraz liczba nowych rodzin z dziećmi z poprzedniego małżeństwa. Jest też coraz więcej rodziców, zwłaszcza matek, samotnie wychowujących dzieci, a takie niepełne rodziny często znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Sytuacja rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne nastroża specyficznych problemów, które wymagają szczególnej uwagi ze strony władz publicznych. Rozwinęły się nowe sieci kontaktowe rodzin służące wzajemnej pomocy opartej na solidarności i stosunkach przyjacielskich (np. żłobki domowe). Gospodarstwa domowe są coraz mniej liczne i coraz więcej osób lub par mieszka samotnie i nie ma dzieci. Kwestia par w starszym wieku, ich roli w społeczeństwie i wsparcia, jakiego będą potrzebować, staje się zatem coraz bardziej nagląca. Wraz z napływem imigrantów pojawiły się w Europie nowe style życia rodzinnego, które zwiększają stopień złożoności sytuacji rodzin.

4.3 W społeczeństwie w ogromnym stopniu zdominowanym przez mieszkańców wsi rodzinę charakteryzowała jedność w trzech aspektach: uczuciowym, ekonomicznym i geograficznym. W praktyce działalność gospodarcza prowadzona była najczęściej w miejscu zamieszkania rodziny: w gospodarstwie, w warsztacie rzemieślniczym czy w sklepie. Ta potrójna jedność zatarła się lub wręcz zanikła wraz z nadejściem industrializacji i urbanizacji. W większości przypadków miejsce zamieszkania rodziny jest inne niż miejsce pracy, członkowie rodziny nie pracują w tym samym zakładzie pracy ani w tej samej branży. Rodzice rzadziej przebywają w domu, dziadkowie i krewni żyją często w oddaleniu, a wzajemne zależności rodzinne są coraz rzadziej regułą. Niektóre dzieci są przez to częściej pozostawiane samym sobie, ale większość też mieszka dłużej z rodzicami z powodu wydłużenia się okresu nauki i trudności, jakie młodzi ludzie napotykną, wkraczając w czynne życie zawodowe. Trzydziestolatkowie mieszkający jeszcze u swoich rodziców i wciąż od nich zależni finansowo to powszechne zjawisko w niektórych państwach członkowskich. Można też zaobserwować, że więcej

dzieci niż w przeszłości korzysta z systemów opieki, pomocy społecznej i edukacyjnej.

4.4 O ile uniwersalne w każdym społeczeństwie dążenie do utrzymania silnych więzi uczuciowych jest, tak jak dawniej, podstawą rodziny, wyraźnie widać, że jedność ekonomiczna i geograficzna stała się zjawiskiem wyjątkowym (gospodarstwa rolne, tradycyjne obiekty handlowe, rzemiosło itp.), a nie regułą.

4.5 W dzisiejszych warunkach życie stało się bardziej skomplikowane i bez wątpienia bardziej zindywidualizowane. Takie wartości jak konkurencyjność jednostki stały się bardzo ważnymi celami, ze zbyt częstą tendencją do dominacji nad takimi wartościami, jak np. solidarność.

4.6 Pomimo przemian gospodarczych, urbanizacji i dominacji jednostki nad wspólnotą rodzina przetrwała i choć stała się bardziej wrażliwa, zdołała się przystosować. Stanowi wszak odpowiedź na naturalne i podstawowe dążenie człowieka szukającego uczuć, miłości, wzajemnej pomocy i solidarności. Trwałość tego dążenia potwierdzają zresztą sondaże przeprowadzone wśród różnych grup społecznych, między innymi wśród młodych ludzi.

4.7 Jednakże jednym z najważniejszych zadań jest z pewnością zapewnienie — zarówno kobietom, jak i mężczyznom — możliwości pogodzenia życia zawodowego z życiem osobistym i rodzinnym, a także podłożenia wzrastającym obowiązkom rodzicielskim.

4.8 Za sprawą przemian społeczno-gospodarczych, które ukształtowały dzisiejsze społeczeństwa europejskie, wiele kwestii zyskało kluczowe znaczenie dla każdej polityki rodzinnej, a mianowicie: opieka nad dziećmi i ich wykształcenie, zapewnienie wsparcia i pomocy rodzicom w starszym wieku lub w wieku starczym i wymagającym stałej opieki, elastyczna organizacja czasu pracy, urlopy wychowawcze oraz urlopy na opiekę nad chorym członkiem rodziny, wsparcie w powrocie do zatrudnienia tego z rodziców, które przerwało pracę zawodową na rzecz wychowania dzieci, wsparcie lub pomoc w kształceniu dzieci, które są gwarancją przyszłości społeczeństwa, zwalczanie ubóstwa i bezrobocia, wsparcie dla rodzin cierpiących z powodu chorób, alkoholizmu czy innych uzależnień (od narkotyków, tytoniu itp.), walka z przemocą domową oraz wsparcie dla rodzin, których członkowie są niepełnosprawni.

4.9 Należy bowiem zaproponować konkretne i skuteczne działania, które pozwoliłyby zapobiec nadmiernym obciążeniom w przypadku młodych ludzi w wieku pozwalającym na rodzicielstwo. Jeśli wymaga się od kobiet rodzenia dzieci, kontynuowania kariery zawodowej i zwiększania aktywności w świecie pracy, należy także zaproponować im konieczne środki wsparcia, pozwalające pogodzić macierzyństwo i życie rodzinne z aktywnością zawodową. Należałoby więc wypracować silne i skuteczne środki służące wspieraniu zaangażowania ojców w życie rodzinne, poczucia odpowiedzialności rodzicielskiej oraz równorzędnych zobowiązań w zakresie opieki nad dziećmi w rodzinie. Wymagałoby to również — w państwach członkowskich, które dotychczas tego rodzaju przepisów nie mają — takiego dostosowania przepisów prawa pracy, które umożliwiłoby rodzicom małych dzieci, w tym również ojcom, korzystanie z urlopu wychowawczego i uelastycznienie czasu pracy w celu zaopiekowania się dziećmi.

## 5. Rodzina uznana i traktowana przez Unię Europejską jako element rzeczywistości o wymiarze ludzkim, gospodarczym i społecznym

5.1 Unia Europejska wielokrotnie już podkreślała swoje zaangażowanie na rzecz rodziny, i to w sposób oficjalny. Art. 33 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii stanowi bowiem: „Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej”. Sformułowanie to wskazuje, że rodzina, gospodarka i struktura społeczna nie istnieją w całkowitym oderwaniu od siebie ani w pełni niezależnie. Wręcz przeciwnie, zachodzą pomiędzy nimi interakcje, a obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie prawnej, ekonomicznej i społecznej ochrony życia rodzinnego.

5.2 Karta praw podstawowych jest zbieżna w tym względzie z wcześniejszym dokumentem, którego sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, mianowicie z uchwaloną w 1948 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych Powszechną deklaracją praw człowieka, której art. 16 ust. 3 brzmi następująco: „Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa”.

5.3 Brzmienie samej Karty jest zresztą nawet bardziej jednoznaczne w odniesieniu do powiązań między rodziną a gospodarką, ponieważ w art. 33 ust. 2 za cel Unii w tej materii uznano „pogodzenie życia rodzinnego z zawodowym”.

5.4 Unia Europejska w dokumencie, który definiuje jej wartości podstawowe, podkreśla więc nie tylko to, że życie rodzinne i zawodowe jest dla niej szczególnie ważne, lecz również to, że nie może czy też nie powinno być między nimi sprzeczności.

5.5 Należy również zauważyć, że Karta praw podstawowych Unii legitymizuje, poprzez art. 33, rolę Unii Europejskiej w sferze polityki rodzinnej, a przynajmniej w zakresie pozwalającym jej stymulować, alarmować i informować państwa członkowskie, a także zachęcać je do koordynacji, z zachowaniem zasady pomocniczości.

## 6. Rodzina jako źródło dobrobytu materialnego, solidarności społecznej i równowagi uczuciowej

6.1 Powszechnie wiadomo, że okres szybkiego rozwoju gospodarczego w „złoty latach” 1945-1975 nieprzypadkowo był również okresem wzrostu demograficznego. Dynamiczny rozwój demograficzny jest niezbędnym elementem, który w Europie powinien zastąpić obecną „demograficzną zimę”. Musi on iść w parze z otwartą dla wszystkich pokoleń możliwością rozwijania swoich umiejętności i kreatywności oraz osobistego spełnienia, z poszanowaniem środowiska naturalnego i dobrego stanu ekologicznego planety.

6.2 Rodzina stanowi podstawową jednostkę wspólnoty gospodarczej, więc związek pomiędzy rodziną a gospodarką jest oczywisty. Rodzina jako wspólnota ma potrzeby o wymiarze gospodarczym w wielu aspektach, takich jak żywność, mieszkanie, sprzęt, dostęp do kultury i rozrywki, jakość powietrza,

wody itp. W niektórych państwach członkowskich rodzina jest też odbiorcą transferu dochodów i środków pomocy społecznej. Jest ona niewątpliwie jednym z elementów napędzających gospodarkę, jeżeli jej członkowie dysponują godziwą i trwałą siłą nabywczą.

6.3 Uznanie rodziny za wspólnotę gospodarczą nie oznacza, że sprowadza się ją jedynie do wymiaru ekonomicznego, ani też że rozpatruje się ją wyłącznie w aspekcie ilościowym. Podsumowując, rodzina i gospodarka zmierzają do wspólnego celu, jakim jest zarówno dobrobyt człowieka, jak i równowaga uczuciowa<sup>(?)</sup>.

6.4 Rodzina niesie ponadto ze sobą czynniki korzystne dla rozwoju gospodarczego i równowagi społecznej przynajmniej w czterech konkretnych kwestiach:

— Rodzina jest ośrodkiem solidarności uczuciowej, ekonomicznej i społecznej pozwalającej wielu osobom lepiej radzić sobie z niespodziankami, jakie przynosi aktywność gospodarcza. W sytuacji, gdy osoby dotknięte brakiem pracy mogą korzystać z psychicznego czy też finansowego wsparcia rodziny, potrafią z większą łatwością podjąć działania konieczne dla znalezienia nowej pracy, podjęcia szkolenia czy nawet założenia własnej firmy, co nie zmienia faktu, że bezrobocie jest ciężką próbą dla całej rodziny.

— Rodzina jest miejscem istotnym z punktu widzenia wartości ekonomicznych, ponieważ jest źródłem tego, co ekonomiści nazywają „kapitałem ludzkim”. W związku z tym należy dawać rodzicom jak najwięcej wsparcia w ich działaniach wychowawczych. Wraz z „zimą demograficzną” w Europie dają się już przewidzieć wszystkie jej negatywne skutki, którymi są trudności z finansowaniem emerytur, odpływ ludności z obszarów wiejskich i wynikający stąd zanik działalności gospodarczej oraz trudności z zapewnieniem usług publicznych na tych obszarach, a w przyszłości również ograniczenie napływu studentów do niektórych placówek itp. Inwestycje w kapitał ludzki pobudzą wzrost wydajności i wzrost gospodarczy oraz w trwały sposób zapobiegą wyżej wspomnianym procesom.

— Należy również podkreślić rolę rodziny w budowaniu wartości, jaką jest „kapitał ludzki”, poprzez zapewnianie wykształcenia, przekazywanie wartości, wspieranie i motywowanie dzieci przez rodziców itp. Pewnych cech, niezbędnych zarówno w życiu zawodowym, jak i społecznym, człowiek uczy się przede wszystkim w gronie rodziny, ucząc się szacunku dla drugiego człowieka, poznając wartość wysiłku, ducha współpracy i tolerancji, poczucia przynależności oraz poczucia odpowiedzialności.

— Można również stwierdzić, że rodzina jest czynnikiem pobudzającym gospodarkę w dłuższej perspektywie i stymulującym dla potencjału ekonomicznego rodziców z uwagi na konieczność zaspokojenia potrzeb rodziny. Odpowiedzialność rodziców za wykształcenie dzieci i zabezpieczenie ich przyszłości zachęca do gromadzenia oszczędności i inwestowania w przyszłość — w wymiarze finansowym, np. w postaci nieruchomości, a także w zakresie wykształcenia i wiedzy. Rodzice będą musieli także podjąć działania zmierzające do ograniczenia wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń w celu utrzymania odpowiednich warunków środowiska dla swych dzieci. Większość dzieci otrzymuje dziś od swoich

(?) Patrz opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa, przyjęta na sesji plenarnej w dniu 14 marca 2007 r., sprawozdawca: Susanna FLORIO.

rodziców i społeczeństwa znacznie większy kapitał w postaci opieki, wykształcenia, zdrowia i usług socjalnych oraz inwestycji w nieruchomości (a wiele z nich także w postaci spadku), niż ten, który w swoim czasie otrzymali ich rodzice i dziadkowie. Właśnie w tym sensie można rozumieć stwierdzenie: „dzieci są aktywną substancją społeczeństwa”, którego autorem jest ekonomista i demograf Alfred Sauvy. W tym kontekście można uznać, że rodzina wprowadza do życia ludzi wymiar czasu historycznego, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym oraz uczuciowym.

6.5 Już w epoce renesansu Jean Bodin pisał, że „nie ma większego bogactwa niż człowiek”. Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej uznają pozytywny wkład rodziny na płaszczyźnie ludzkiej, ekonomicznej i społecznej, a także na płaszczyźnie równowagi uczuciowej, i z tego względu każde z nich prowadzi w ten czy inny sposób politykę rodzinną, wiedząc, że przyszłość narodów zależy od ich dzieci.

## 7. Różne oblicza polityki rodzinnej na obszarze Unii Europejskiej

7.1 W całej Unii Europejskiej prowadzona jest polityka rodzinna oraz polityka, której celem jest zapewnienie równości kobiet i mężczyzn, a także umożliwienie pogodzenia życia zawodowego, społecznego i rodzinnego. Wszystkie te trzy aspekty są ze sobą powiązane i tworzą spójną całość, nawet jeśli w zależności od kraju mocniej podkreśla się ten czy inny aspekt. W każdym razie polityka rodzinna — wyraźna lub ukryta, prowadzona bardziej lub mniej aktywnie — istnieje we wszystkich państwach członkowskich.

7.2 Przesłanki ku temu są różne: czasem za politykami stoją względy moralne i obywatelskie, czasem zaś przyczyny ekonomiczne i polityczne. Zawsze jednak dobro dzieci pod względem psychologicznym, zdrowotnym i wychowawczym jest podstawowym czynnikiem kształtującym politykę rodzinną, podobnie jak troska o to, by stworzyć rodzicom warunki pozwalające im się rozwijać poprzez łączenie życia rodzinnego z zawodowym i społecznym.

7.3 Wymaganie równości kobiet i mężczyzn w zakresie życia zawodowego i obowiązków związanych z życiem rodzinnym jest bodźcem dla prowadzenia określonej polityki rodzinnej, charakterystycznej zwłaszcza dla krajów skandynawskich. W sytuacji gdy miejsce pracy jest oddalone od miejsca zamieszkania i gdy przerwa w pracy spowodowana urodzeniem dziecka i jego wychowaniem nie zawsze jest akceptowana przez przełożonych i nie spotyka się ze zrozumieniem z ich strony, środki pozwalające pogodzić życie zawodowe z życiem rodzinnym stanowią kluczowy element polityki rodzinnej umożliwiającej dobre przyjęcie dziecka przez społeczeństwo.

7.4 Podstawą polityki rodzinnej może być też pragnienie zagwarantowania dzieciom równości szans w społeczeństwie. Często też celem jest zrekompensowanie ograniczeń finansowych i obciążeń związanych z obowiązkami wobec rodziny. Chodzi tu o różne środki działania służące zwalczaniu trud-

ności, jakie ojcowie, a przede wszystkim matki napotykały na rynku pracy ze względu na to, że z reguły zajmują się wychowaniem dzieci, szczególnie dopóki są one małe.

7.5 W pozostałych przypadkach kwestia ta ujmowana jest bardziej z perspektywy społecznej niż rodzinnej. Celem jest wówczas zapewnienie równego rozdziału dochodów w celu zwalczania ubóstwa, niekoniecznie jednak poprzez powiązanie tej strategii z rekompensatą konkretnych kosztów życia rodzinnego.

7.6 Wreszcie istniała polityka bardziej pronatalistyczna, wyraźnie nastawiona na konieczność zwiększenia liczby urodzeń w Europie, jako że na jej terenie rodzi się za mało dzieci.

7.7 Wszystkie badania prowadzone w Europie na temat związku wskaźnika urodzeń z wysokim poziomem zatrudnienia kobiet pokazują, że wyższy całociowy wskaźnik rozrodczości ewidentnie wynika z oferowanych możliwości pogodzenia obowiązków rodzinnych z życiem zawodowym. Lepsze wyniki w podnoszeniu wskaźnika rozrodczości można osiągnąć dzięki środkom zachęcającym i umożliwiającym ojcom małych dzieci lepsze dzielenie się obowiązkami rodzinnymi z matkami. Jest to ważny czynnik, na który należy zwracać uwagę młodszym pokoleniom.

7.8 Zwiększenie długości życia, wydłużenie okresu kształcenia młodych ludzi i fazy kształcenia przez całe życie zmieniły i będą zmieniać sposoby organizacji życia zawodowego i rodzinnego. Należałoby rozważyć sposoby zwiększenia elastyczności, zarówno w przebiegu edukacji, jak i kariery zawodowej, aby ułatwić zakładanie rodzin tym, którzy tego pragną, bez konieczności rezygnacji z rozwoju zawodowego.

## 8. Działania na rzecz rodziny oraz działania sprzyjające równości szans kobiet i mężczyzn w sferze zawodowej

8.1 W rzeczywistości główną część najważniejszych prorodzinnych działań politycznych stanowi bezpośrednia pomoc finansowa oraz dotowane lub bezpłatne usługi opieki nad dziećmi (żłobki i/lub przedszkola, uruchomienie sieci opiekunek itp.). Należy zadbać o to, by środki te sprzyjały pogodzeniu życia rodzinnego z życiem zawodowym. Równie ważne jest, aby opieka nad dziećmi była otwarta i przystępna finansowo dla wszystkich.

8.2 Niektóre strategie polityczne w tej dziedzinie skoncentrowane są w dużym stopniu na infrastrukturze związanej z zapewnianiem opieki nad dziećmi i z urlopami wychowawczymi na atrakcyjnych warunkach, a także na aktywnej polityce zmierzającej do pogodzenia pracy zarobkowej z życiem rodzinnym oraz ułatwienia powrotu do aktywności zawodowej po urlopie wychowawczym.

8.3 W ramach innych strategii stawia się na korzystne rozwiązania podatkowe dla rodzin utrzymujących się z dochodów tylko jednej osoby i na system zasiłków dla rodzica pozostającego w domu w pierwszych latach życia dziecka.

8.4 W niektórych państwach łączy się pomoc finansową dla zrównoważenia obciążeń związanych z wychowaniem dzieci ze środkami pozwalającymi pogodzić życie zawodowe z obowiązkami rodzicielskimi, w szczególności poprzez urlopy wychowawcze, usługi opieki nad dziećmi, bezpłatne przedszkola itp. Tego rodzaju połączenie pomocy finansowej i usług na rzecz rodzin wydaje się rozwiązaniem skutecznym.

8.5 Kwestia równości kobiet i mężczyzn w zakresie obowiązków rodzinnych i godzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym jest z pewnością niezwykle ważna dla przywrócenia dynamiki rozwoju rodzin europejskich. Powiązana jest z nią konieczność zlikwidowania strukturalnych przyczyn różnicowania dochodów między kobietami a mężczyznami, wynikających zwłaszcza z tego, że zbyt często jedynie kobiety dźwigają ciężar opieki nad dziećmi i ich wychowania.

8.6 Osiągnięcie równości i równowagi między kobietami a mężczyznami — w zależności od ich aspiracji, upodobań i uzdolnień — w zakresie możliwości zarabiania na życie, dzielenia się obowiązkami rodzicielskimi, rodzinnymi i domowymi, uczestniczenia w życiu politycznym lub w innych rodzajach działalności o dużym znaczeniu dla społeczności jest ogromnie ważne dla sytuacji demograficznej i poziomu urodzeń. Większość kobiet chciałaby na równych prawach z mężczyznami prowadzić życie zawodowe, wychowywać dzieci i mieć możliwość udziału w działalności społecznej.

8.7 Wszędzie w Europie odnotowuje się ogólne przesunięcie granicy wieku macierzyństwa i ojcostwa, co nie pozostaje bez wpływu na przyrost naturalny, mimo że współczesna medycyna i badania naukowe w dziedzinie zdrowia publicznego pozwalają zapobiegać bezpłodności u osób w wyższym przedziale wiekowym. Do przyczyn późniejszego macierzyństwa należy wydłużenie okresu nauki, a także oczekiwanie obydwu partnerów na wystarczająco stabilną i odpowiednio wynagradzaną pracę, pozwalającą podjąć się wychowania dzieci. W tym względzie bezrobocie wśród młodych ludzi oraz niepewność zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet, mają negatywny wpływ na przyrost naturalny i jakość życia rodzinnego. Ogólnie rzecz biorąc, sposób, w jaki zorganizowane jest obecnie życie gospodarcze i społeczne w Europie — w ramach którego młodzi ludzie coraz później osiągną stabilną pozycję zawodową, a osoby aktywne zawodowo są zmuszane do coraz wcześniejszego wycofywania się z tej aktywności — oraz nowe style życia ludzi młodych nie zachęcają do podejmowania obowiązków związanych z założeniem rodziny i wychowaniem dzieci.

8.8 Poprawa tej sytuacji i osiągnięcie równości między kobietami a mężczyznami wymaga połączenia działań z zakresu polityki rodzinnej oraz działań wspierających równość płci. Należy przez to rozumieć między innymi placówki opieki nad dziećmi o odpowiednim standardzie, w tym żłobki przyzakładowe, a także środki o charakterze prawnym, podatkowym i socjalnym, pozwalające zarówno kobietom, jak i mężczyznom na pogodzenie obowiązków rodzicielskich z życiem zawodowym i społecznym. Należałoby zastanowić się, w jakim stopniu nadal aktywni zawodowo dziadkowie mogliby uelastyczyć swój czas pracy, by zająć się wnukami. Jeżeli nie uda się tego osiągnąć, istnieje duże ryzyko, że kobiety będą nadal rezygnować z posiadania dzieci i z życia rodzinnego, by móc poświęcić się całkowicie karierze zawodowej.

8.9 Należy też zadbać o to, aby prowadzone działania sprzyjały swobodnemu podejmowaniu decyzji w zakresie ponownego podjęcia pracy zarobkowej po przerwie wynikającej z urodzenia dziecka lub wychowywania małych dzieci. W tym kontekście możliwym rozwiązaniem jest oferowanie kursów dokształcających podczas urlopu wychowawczego oraz dostosowanie czasu pracy do potrzeb opieki nad małymi dziećmi. Należy w związku z tym rozwinąć system pracy w niepełnym wymiarze czasu, ale gdy minie potrzeba takiej organizacji pracy, nie powinno to utrudniać powrotu do pracy na pełen etat. Wreszcie w sytuacjach powrotu do życia zawodowego po urlopie wychowawczym należy dopilnować, aby nowe zajęcie nie było poniżej kompetencji zawodowych rodzica, który przerwał pracę, aby zająć się dziećmi. Fakt, że dana osoba przebywała niedawno na urlopie wychowawczym, nie powinien stawiać jej w niekorzystnym położeniu w wypadku redukcji zatrudnienia z powodu trudności ekonomicznych.

8.10 Ważne jest, aby zarówno instytucje publiczne, jak i przedsiębiorstwa, które powinny być „proobywatelskie”, realizowały lub wspierały politykę, praktyki i innowacje socjalne ułatwiające pracę zawodową parom, które spodziewają się dzieci lub je wychowują. Oprócz debaty i przepisów ustawodawczych ważna jest również zbiorowa postawa i nastawienie wobec dziecka, powodujące, że nie jest ono traktowane jak balast, a tym samym matka lub ojciec nie są postrzegani jako mniej „konkurencyjni” element przedsiębiorstwa. Należy wspierać inicjatywy tworzenia żłobków przyzakładowych lub wspólnych żłobków dla zakładów położonych w tym samym rejonie. Placówki takie są bowiem niezwykle korzystnym rozwiązaniem dla rodziców wypełniających swe obowiązki zawodowe, ograniczają bowiem konieczność przemieszczania się i ułatwiają organizację czasu.

8.11 Ważne jest też, by instytucje publiczne i przedsiębiorstwa uwzględniały trudności, jakie ojcowie małych dzieci napotykają w karierze zawodowej, jeśli chcą wziąć urlop wychowawczy lub zmniejszyć wymiar czasu pracy ze względów rodzinnych. Instytucje publiczne i przedsiębiorstwa powinny stworzyć takie warunki, aby ojcowie także mogli zajmować się swoimi dziećmi. Ważną rolę w tym względzie mają do odegrania partnerzy społeczni.

8.12 Ogólnie rzecz biorąc, konieczne jest zachęcanie ojców do rzeczywistego udziału w wypełnianiu obowiązków rodzicielskich na wszystkich płaszczyznach, a zwłaszcza w zakresie wychowania. Z wielu badań socjologicznych wynika, że „nieobecność” ojca jest częstą przyczyną problemów wychowawczych młodzieży.

8.13 Polityka w tym zakresie może więc przybierać różne formy, różne są też trudności do pokonania, a mimo to cele są zbieżne: udzielenie wsparcia kobietom i mężczyznom, którzy pragną założyć rodzinę i mieć dzieci. Wszystkie badania pokazują jednak, że pragnienie posiadania dzieci przez Europejczyków nie jest zaspokajane i że często deklarowana chęć posiadania trzeciego dziecka nie jest realizowana, zazwyczaj ze względów finansowych czy bytowych, a także z uwagi na trudności w pogodzeniu kariery zawodowej z życiem rodzinnym, zwłaszcza wśród matek.

8.14 Obserwowany jest też pewien aspekt nie do końca materialny. Mimo że Unia Europejska jest jednym z najbardziej rozwiniętych i najbogatszych obszarów świata, przechodzi obecnie okres cichego niepokoju. Po trzydziestu „złotych latach” okres niepewności gospodarczej, obawy związane z degradacją środowiska naturalnego i zmianami klimatycznymi, negatywne skutki globalizacji, złożona sytuacja współczesnych społeczeństw czy brak wiary w zdolność rządzących do podejmowania odpowiednich działań zaszczepiły w Europie coraz powszechniejsze poczucie zniechęcenia, które nie sprzyja zwiększaniu się liczby urodzeń. Po raz pierwszy od dłuższego czasu w niektórych państwach europejskich rodzice czują, że nie są naprawdę w stanie zapewnić swoim dzieciom lepszej przyszłości.

8.15 Można się również zastanawiać, czy dominująca obecnie kultura sprzyja rodzinie i posiadaniu dzieci, czy perspektywa udanego życia rodzinnego stanowi wystarczającą motywację, czy indywidualizm i materializm w wymiarze konsumenckim nie przesłaniają faktu, że człowiek jest wprawdzie indywidualnością, ale stworzoną do życia we wspólnocie.

Europejczycy mają zresztą też głębsze i poważniejsze troski związane z życiem rodzinnym: wykształcenie, mieszkanie, perspektywy zawodowe, stabilizacja uczuciowa i rozwój osobisty. Być może kwestią priorytetową jest przyjęcie bardziej optymistycznej i szlachetniejszej wizji życia rodzinnego, z tego względu, że gdy dotyka się problemu rodziny i przyrostu naturalnego, z definicji dociera się do najbardziej intymnych sfer życia. Do władz publicznych, których zadaniem jest poszukiwanie rozwiązań na rzecz wspólnego dobra, należy więc otwieranie różnych możliwości, zapewnianie współczesnym kobietom i mężczyznom prawdziwej wolności wyboru w kwestii założenia rodziny i posiadania pożądanej liczby dzieci, bez ingerencji w prywatne decyzje dotyczące rozwoju osobistego.

8.16 Rodziny stanowią źródło dobrej koniunktury gospodarczej — szczególnie kiedy obydwój rodzice mogą pracować zarobkowo — i solidarności społecznej. Unia Europejska powinna więc zachęcać państwa członkowskie do włączania aspektu rodzinnego do ich polityki gospodarczej i społecznej oraz wykorzystać najlepsze wzorce, by propagować zrównoważoną politykę rodzinną.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (wersja skodyfikowana)**

COM(2006) 657 wersja ostateczna — 2006/0220 COD

(2007/C 161/20)

Dnia 23 listopada 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Mario SOARES.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 160 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

1. Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy wpisuje się w podjęty przez Komisję plan uproszczenia i uporządkowania prawa wspólnotowego, tak aby stało się ono bardziej przejrzyste i dostępne dla każdego obywatela.

2. Kodyfikacja jest bardzo ważną procedurą administracyjną, której przeprowadzanie powinno odbywać się zgodnie z zasadami normalnego procesu legislacyjnego UE, i nie może się ona wiązać z wprowadzaniem żadnych zmian merytorycznych do kodyfikowanych aktów.

3. Celem omawianego wniosku jest skodyfikowanie dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności ich pracodawcy. Nowa dyrektywa zastąpi włączone do niej akty. Omawiany wniosek całkowicie zachowuje treść kodyfikowanych

aktów, zbiera je jedynie razem, dokonując tylko takich formalnych zmian, jakie wynikają z samego zadania kodyfikacji.

4. Pomimo że kodyfikacja jest procesem, podczas którego, ze względu na jego szczególny charakter, nie tylko nie należy, ale wręcz nie wolno zmieniać treści kodyfikowanych dyrektyw, EKES jest zdania, że Komisja powinna, w ramach swoich uprawnień, podjąć działania idące dalej niż tylko uproszczenie legislacyjne. Powinna mianowicie przeanalizować zawartość różnych dyrektyw w taki sposób, aby zająć się wszelkimi kwestiami, które w miarę upływu czasu mogły okazać się niejasne lub niezupełnie aktualne w praktyce.

5. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że przedmiotem niniejszej opinii jest kodyfikacja dyrektywy, oraz uwzględniając cele przedstawione w pktcie 1 oraz gwarancje zawarte w pktach 2 i 3, EKES popiera omawiany wniosek dotyczący dyrektywy.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi „Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich”**

COM(2006) 712 wersja ostateczna

(2007/C 161/21)

Dnia 28 listopada 2006 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Ivan VOLEŠ.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 14 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 170 głosami za — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Podsumowanie wniosków i zaleceń

1.1 Komitet podkreśla, że prawo obywateli UE do ochrony konsularnej i dyplomatycznej w państwach trzecich wzmacnia ideę obywatelstwa UE.

1.2 W tym kontekście Komitet akcentuje także konieczność znacznie lepszego informowania obywateli o tym prawie i uznaje dotychczasowe wyniki działań informacyjnych za niewystarczające. Domaga się także włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, których członkowie podróżują do państw trzecich, do działań informacyjnych UE i państw członkowskich.

1.3 Komitet zwraca uwagę na to, że w portalu internetowym UE [www.travel-voyage.consilium.europa.eu](http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu) nie są dostępne informacje o tym, które państwa członkowskie mają przedstawicielstwa w danym kraju trzecim, ani też adresy i dane kontaktowe tych przedstawicielstw. Komitet zaleca zebranie tych i wszelkich innych potrzebnych informacji w jednym łatwo dostępnym portalu internetowym o prostym adresie.

1.4 Informacja o prawie do ochrony w kraju trzecim w rozumieniu art. 20 powinna być obowiązkowo umieszczana w każdym paszporcie wydanym przez państwo członkowskie UE.

1.5 Zalecenia dla podróżujących do krajów trzecich powinny być lepiej koordynowane i upubliczniane, tak by były maksymalnie dostępne, na przykład pod adresem internetowym wspomnianym w punkcie 1.3.

1.6 Komitet zaleca, by wszelkie środki związane z prawem do ochrony były publikowane nie tylko w Dzienniku Urzędowym, ale także upubliczniane w środkach przekazu wszystkich państw członkowskich, a także aby była to część strategii komunikacyjnej Komisji.

1.7 Komitet popiera ujednoczenie zakresu i podstawy prawnej ochrony konsularnej udzielanej w krajach trzecich przez poszczególne państwa członkowskie i domaga się, aby podjęto się tego ujednoczenia możliwie szybko i na drodze harmonizacji przepisów krajowych. W celu zharmonizowania tej dziedziny należy podać do wiadomości publicznej zakres i warunki ochrony udzielanej przez poszczególne państwa członkowskie.

1.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozszerzenia ochrony na członków rodziny obywatela UE będących obywatelami kraju trzeciego.

1.9 Komitet popiera propozycję rozszerzenia udzielanej ochrony także na kwestie identyfikacji i repatriacji zwłok zmarłych obywateli UE i członków ich rodziny niebędących obywatelami UE i domaga się, aby państwa członkowskie, które jeszcze

nie ratyfikowały konwencji Rady Europy z dnia 26 października 1973 r. o przewozie zwłok (jak dotąd ratyfikowało ją tylko 15 państw członkowskich), szybko tego dokonały.

1.10 Komitet zaleca uproszczenie procedur udzielania pomocy finansowej obywatelom UE w krajach trzecich, na przykład poprzez umożliwienie spłaty zobowiązań bezpośrednio organom państwa udzielającego pomocy, darowanie spłaty w przypadku bardzo niskich kwot, wprowadzenie prostego systemu regulowania należności pomiędzy państwami członkowskimi itp.

1.11 Utworzenie wspólnych biur konsularnych w rejonach świata, gdzie istnieje stosunkowo mało przedstawicielstw państw członkowskich, jest właściwym krokiem. Trzeba jednak wyjaśnić wszelkie aspekty w zakresie legislacji i prawa międzynarodowego. Komitet zaleca aktywne wykorzystywanie innych form współpracy, takich jak umieszczenie pracowników konsularnych państw członkowskich nieposiadających przedstawicielstwa w przedstawicielstwie innego państwa członkowskiego bądź wykonywanie przez urzędy konsularne państw członkowskich funkcji konsularnych na rzecz innego kraju członkowskiego UE lub mianowanie tej samej osoby urzędnikiem konsularnym przez kilka państw członkowskich UE, zgodnie odpowiednio z art. 8 i 18 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, oraz wykorzystywanie programu szkoleń urzędników konsularnych państw członkowskich.

1.12 Komitet pragnąłby, by wytyczne grupy roboczej odpowiedzialnej za współpracę konsularną („COCON”) dotyczące ochrony konsularnej obywateli UE w krajach trzecich stały się prawnie wiążące, co zapobiegłoby brakowi pewności prawnej obywateli UE, którzy potrzebują ochrony w krajach trzecich.

1.13 Misje dyplomatyczne i urzędy konsularne państw członkowskich posiadających przedstawicielstwa w kraju trzecim powinny dysponować regularnie aktualizowanymi danymi kontaktowymi właściwych urzędów państw członkowskich, które nie mają przedstawicielstwa w tym kraju, aby mogły w razie potrzeby umożliwić obywatelom UE kontakt z nimi. Powinny one również posiadać wykaz tłumaczy ustnych obsługujących języki państw członkowskich, które nie mają w danym kraju przedstawicielstwa.

1.14 Delegatury Komisji Europejskiej w krajach trzecich mogłyby zostać wykorzystane dla celów ochrony konsularnej obywateli UE wedle kompetencji tych delegatur w zakresie ochrony statków i rybaków państw członkowskich UE.

1.15 Należy wzmocnić rolę Komisji w koordynowaniu działań państw członkowskich, mających na celu ochronę dyplomatyczną i konsularną obywateli UE w krajach trzecich.

## 2. Wstęp

2.1 28 listopada 2006 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną księgę „Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich”. Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej zostało zapisane w traktacie z Maastricht, którego art. 20 stanowi, że „każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”<sup>(1)</sup>. Takie samo prawo stało się częścią praw podstawowych Unii Europejskiej uroczystie ogłoszonych w 2000 r.<sup>(2)</sup> (patrz art. 46). Art. 20 traktatu powierzył państwom członkowskim zadanie ustalenia między sobą niezbędnych reguł oraz podjęcia rokowań międzynarodowych wymaganych do zapewnienia tej ochrony.

2.2 Państwa członkowskie przyjęły decyzję 95/553/WE<sup>(3)</sup> określającą pięć przypadków, w których obywatel Unii ma prawo zwrócić się z prośbą o ochronę dyplomatyczną lub konsularną do przedstawicielstwa innego państwa członkowskiego:

- pomoc w przypadku zgonu,
- pomoc w przypadku poważnego wypadku i ciężkiej choroby,
- pomoc w razie aresztowania lub zatrzymania,
- pomoc ofiarom aktów przemocy,
- udzielenie pomocy i repatriacja do kraju obywateli Unii pozbawionych środków do życia.

Przedstawicielstwa państw członkowskich na terenie kraju trzeciego mogą przyjąć z pomocą obywatelom UE, którzy o nią poproszą, również w innych okolicznościach.

2.3 Wnoszący o pomoc musi okazać paszport lub dowód tożsamości na potwierdzenie, że jest obywatelem państwa członkowskiego, a w przypadku utraty lub kradzieży tych dokumentów może to być jakikolwiek inny dowód. Jeśli zajdzie potrzeba, tożsamość weryfikuje się w organach państwa członkowskiego, na którego obywatelstwo powołuje się dana osoba. Określony został sposób postępowania przy udzielaniu pomocy finansowej obywatelom UE, co jest uzależnione od uzyskania zgody ministerstwa spraw zagranicznych lub misji dyplomatycznej państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskujący o pomoc. Ustalono, że decyzja zostanie poddana przeglądowi pięć lat po wejściu w życie, co nastąpiło dopiero w 2002 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 325 z 24.12.2002

<sup>(2)</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z Nicei, 7.12.2000

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 314 z 28.12.1995 s. 73-76

2.4 Państwa członkowskie utworzyły grupę roboczą ds. współpracy konsularnej COCON, która stanowi narzędzie wymiany doświadczeń. COCON opracował wytyczne w sprawie ochrony konsularnej obywateli UE w państwach trzecich, mające charakter niewiążący<sup>(4)</sup>.

2.5 W komunikacie Komisji na temat realizacji programu haskiego wysunięto kilka propozycji dotyczących ochrony dyplomatycznej i konsularnej<sup>(5)</sup>. Były minister spraw zagranicznych Francji Michel Barnier opracował szczegółowe sprawozdanie dla Rady UE, w którym proponuje szereg posunięć służących stworzeniu systemu ochrony cywilnej w UE i poza jej granicami, którego częścią byłaby także ochrona dyplomatyczna i konsularna<sup>(6)</sup>. Podczas przewodnictwa Austrii Rada w sprawozdaniu z 15 czerwca 2006 r. podsumowała działania, które są przyjmowane w celu wzmocnienia ochrony obywateli UE w krajach trzecich<sup>(7)</sup>. W 2007 r. Komisja przedstawi swoje piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii, które powinno zawierać także propozycje dotyczące wzmocnienia ochrony dyplomatycznej i konsularnej.

2.6 Ochrona obywateli UE zyskuje na znaczeniu z uwagi na znaczny wzrost liczby osób podróżujących z państw członkowskich UE do krajów trzecich (każdego roku 180 milionów osób wyjeżdża poza granice UE), a także z uwagi na to, że nie wszystkie państwa członkowskie mają swoje przedstawicielstwa w każdym kraju trzecim. Badanie Eurobarometru z lipca 2006 r. pokazuje, że prawie połowa respondentów planuje podróż do kraju trzeciego w ciągu najbliższych trzech lat<sup>(8)</sup>.

2.7 W swej zielonej księdze Komisja poddaje w związku z tym pod dyskusję szereg rozwiązań, które powinny wzmocnić zasadę ochrony obywateli UE w krajach trzecich jako ważne prawo każdego obywatela państwa członkowskiego wynikające z obywatelstwa UE. Rozwiązania te uwzględniają również doświadczenia związane z następstwami katastrof naturalnych, takich jak tsunami czy huragan Katrina, konfliktów zbrojnych na Bałkanach i w Libanie, akcji terrorystycznych na Bali i w Sharm el Sheikh.

2.8 Proponowane rozwiązania obejmują:

- lepsze informowanie obywateli UE o ich prawie do ochrony dyplomatycznej i konsularnej w krajach trzecich oraz o przedstawicielstwach państw członkowskich UE w krajach trzecich;
- zamieszczanie treści art. 20 TWE w paszportach obywateli państw członkowskich UE;
- koordynację zaleceń dla podróżnych;
- zbadanie zakresu warunków i podstaw prawnych dla udzielania ochrony, które różnią się w każdym państwie członkowskim, oraz możliwości ich zbliżania;

<sup>(4)</sup> Wytyczne w sprawie ochrony konsularnej obywateli UE w państwach trzecich, dokument 10109/06 Rady UE z 2.6.2006

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji WE COM(2006) 331 wersja ostateczna z 28.6.2006

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie Michela Barnier „For a European civil protection force: europe aid” z 9.5.2006

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie prezydencji Rady UE 10551/06 z 15.6.2006

<sup>(8)</sup> Flash Eurobarometer 188 — grudzień 2006 r.



- włączenie ochrony obywateli UE do umów dwustronnych zawieranych przez państwa członkowskie oraz do umów zawieranych przez UE z krajami trzecimi, włącznie z możliwością powierzenia delegaturom Komisji Europejskiej w krajach trzecich funkcji udzielania ochrony dyplomatycznej;
- rozszerzenie ochrony konsularnej na członków rodziny obywatela Unii, którzy są obywatelami kraju trzeciego;
- włączenie identyfikacji i repatriacji zwłok w zakres udzielanej ochrony;
- uproszczenie procedur udzielania pomocy finansowej;
- utworzenie wspólnych biur konsularnych — eksperymentalnie na obszarze Karaibów, Bałkanów, Oceanu Indyjskiego i Afryki Zachodniej; zachęcanie obywateli UE do dobrowolnej rejestracji w tychże biurach;
- szkolenie urzędników konsularnych państw członkowskich i Wspólnoty.

### 3. Uwagi do poszczególnych propozycji Komisji

3.1 Komitet podkreśla, że prawo obywateli UE do ochrony w krajach trzecich, udzielanej przez przedstawicielstwo państwa członkowskiego innego niż to, którego obywatelem jest dana osoba, jest konkretnym dowodem korzyści wynikającej z członkostwa w UE, zwiększa poczucie wspólnoty i jest wyrazem sensu obywatelstwa UE.

3.2 Komitet podkreśla w związku z tym konieczność o wiele lepszego informowania obywateli o prawie do ochrony konsularnej w krajach trzecich. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że wiedza o tym jest minimalna. Zgodnie z badaniem Eurobarometru jedynie 23 % obywateli UE, którzy chcą podróżować do krajów trzecich, wie o istnieniu tego prawa. Rozklejanie plakatów na lotniskach, w portach, na dworcach, rozprawianie broszur i ulotek informacyjnych za pośrednictwem biur podróży nie jest wystarczające. Do działań informacyjnych powinny włączyć się także organizacje przedsiębiorców, organizacje pracodawców i organizacje pozarządowe, ponieważ wiele osób podróżujących do krajów trzecich to nie turyści, ale przedsiębiorcy, handlowcy, pracownicy przedsiębiorstw i organizacji humanitarnych. Na stronach internetowych organizacji, których członkowie podróżują do krajów trzecich, można by umieścić linki do informacji o ochronie konsularnej znajdujących się w portalu UE.

3.3 Dla skorzystania z prawa do ochrony kluczowe znaczenia ma wiedza o tym, które państwa członkowskie mają przedstawicielstwa w danym kraju, oraz posiadanie adresów i danych kontaktowych tych przedstawicielstw. Informacje te jest bardzo trudno zdobyć, a na stronie internetowej [www.travel-voyage.consilium.europa.eu](http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu), gdzie powinny być podane, funkcja ta nadal nie jest dostępna. Komitet zaleca zebranie tych i innych informacji w jednym łatwo dostępnym portalu o prostym adresie, na który można by wejść w razie potrzeby także z kraju trzeciego i znaleźć potrzebne informacje.

3.4 Informacja o prawie do ochrony w kraju trzecim w rozumieniu art. 20 powinna być obowiązkowo drukowana w

każdym paszporcie wydawanym przez państwo członkowskie UE. Wskazane byłoby także umieszczenie w paszporcie adresu, pod którym można uzyskać konkretne informacje, zgodnie z pktem 3.2, lub dołączanie tych informacji do paszportu w momencie jego wydania.

3.5 Wskazówki i rady dla podróżnych są wydawane przez organy krajowe i ich zalecenia dotyczące podróży do krajów trzecich niekiedy diametralnie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Mimo że różnice te mogą wynikać z obiektywnych powodów (różne podejścia kraju trzeciego do poszczególnych państw członkowskich), wskazane byłoby lepsze koordynowanie zaleceń dla podróżnych pomiędzy państwami członkowskimi z wykorzystaniem ich dyplomatycznych i konsularnych przedstawicielstw w krajach trzecich oraz publikowanie tych zaleceń w taki sposób, by były jak najłatwiej dostępne. Należy rozważyć możliwość centralnego publikowania tych zaleceń pod adresem internetowym zgodnie z pktem 3.2.

3.6 Komisja proponuje, by działania związane z wprowadzaniem w życie art. 20 były publikowane w Dzienniku Urzędowym w celu lepszego informowania obywateli o ich prawach. Komitet zgadza się z tym, ale sądzi, że nie będzie to wystarczające i że działania te powinny być publikowane również w środkach przekazu wszystkich państw członkowskich, a także że powinny stać się częścią strategii komunikacyjnej Komisji.

3.7 Komitet popiera pogląd Komisji, że pożądane jest, by doszło do ujednoczenia zakresu i podstawy prawnej ochrony konsularnej udzielanej w krajach trzecich przez poszczególne państwa członkowskie i domaga się, aby podjęto się tego ujednoczenia możliwie szybko i na drodze harmonizacji przepisów krajowych. Umożliwiłoby to usunięcie ograniczeń w dostępie niektórych państw członkowskich do tego prawa (niektóre państwa na przykład nie przewidują postępowania administracyjnego na podstawie skargi obywatela na nieudzielenie pomocy lub zatrzymanie paszportu w przypadku udzielenia pomocy finansowej). Do czasu osiągnięcia harmonizacji informacje o zakresie i warunkach ochrony udzielanej przez poszczególne państwa członkowskie powinny być ogólnie dostępne dla wszystkich obywateli UE we wspomnianym już centralnym portalu internetowym.

3.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozszerzenia ochrony na członków rodziny obywatela UE będących obywatelami kraju trzeciego i zaleca skorzystanie z procedury zgodnej z art. 22 TWE, umożliwiającej rozszerzenie praw zapisanych w traktacie. Chodzi tu o problem humanitarny, który wymaga szybkiego rozwiązania, jak pokazały wydarzenia związane z tsunami, wojną w Libanie itp.

3.9 Komitet popiera propozycję rozszerzenia udzielanej ochrony także na kwestie identyfikacji i repatriacji zwłok zmarłych obywateli UE i członków ich rodziny niebędących obywatelami UE. W tym kontekście apeluje do tych państw członkowskich, które jeszcze nie ratyfikowały konwencji Rady Europy z dnia 26 października 1973 r. o przewozie zwłok (jak dotąd ratyfikowało ją tylko 15 państw członkowskich), aby szybko tego dokonały.

3.10 Jedną z najczęstszych potrzeb obywateli UE w krajach trzecich jest pomoc finansowa w trudnych sytuacjach, wynikających z katastrof naturalnych, kradzieży, chorób czy wypadków. Komitet zaleca uproszczenie dotychczasowego systemu wymagającego zgody organów państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskujący o pomoc, i następnie zwrotu środków za pośrednictwem organów tego państwa oraz rozważenie możliwości spłaty zobowiązań bezpośrednio organom państwa udzielającego pomocy, darowania spłaty w przypadku bardzo niskich kwot i wprowadzenia prostego systemu regulowania należności pomiędzy państwami członkowskimi itp.

3.11 Utworzenie wspólnych biur w rejonach, gdzie istnieje stosunkowo mało przedstawicielstw państw członkowskich, jest właściwym krokiem prowadzącym do wzmocnienia współpracy państw członkowskich w zakresie reprezentacji dyplomatycznej i konsularnej. Komitet oczekuje, że zostaną wyjaśnione wszystkie aspekty w zakresie legislacji i prawa międzynarodowego, a zwłaszcza status tych biur, jurysdykcja, której będą podlegać, ich powiązania z delegaturą Komisji w danym kraju, forma finansowania, zgoda kraju, w którym będą działać, na ich ustanowienie i nadane im kompetencje oraz zgodność z Konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych i Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych.

3.12 Komitet zaleca aktywne wykorzystywanie innych form współpracy, takich jak wykonywanie przez urzędy konsularne państw członkowskich funkcji konsularnych na rzecz innego kraju członkowskiego UE lub mianowanie tej samej osoby urzędnikiem konsularnym przez kilka państw członkowskich UE, umieszczenie pracowników konsularnych państw członkowskich nieposiadających przedstawicielstwa w przedstawicielstwie innego państwa członkowskiego oraz wykorzystywanie programu szkoleń urzędników konsularnych państw członkowskich.

3.13 Komitet popiera inicjatywę Komisji, by wykorzystać wspólne biura także do pogłębienia współpracy państw członkowskich w dziedzinie polityki wizowej, włącznie z możliwością wspólnego przyjmowania wniosków o wydanie wiz i ich wydawania, jednak sądzi, że problematyka ta nie wiąże się bezpo-

średnio z prawem obywateli UE do ochrony konsularnej i w związku z tym łączenie tych dwóch kwestii nie jest wskazane.

#### 4. Uzupełniające propozycje Komitetu

4.1 Komitet jest zdania, że byłoby korzystne, gdyby wytyczne grupy roboczej odpowiedzialnej za współpracę konsularną (COCON) stały się prawnie wiążące, co zapobiegłoby brakowi pewności prawnej obywateli UE, którzy potrzebują ochrony w krajach trzecich.

4.2 Misje dyplomatyczne i urzędy konsularne państw członkowskich posiadających przedstawicielstwa w kraju trzecim powinny dysponować regularnie aktualizowanymi danymi kontaktowymi ministerstw spraw zagranicznych, misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw członkowskich, które nie mają przedstawicielstwa w tym kraju, aby mogły w razie potrzeby umożliwić obywatelom UE kontakt z nimi.

4.3 Jak pokazało badanie Eurobarometru, jednym z priorytetowych żądań obywateli UE jest możliwość porozumienia się w trudnej sytuacji w języku ojczystym. W tym celu byłoby pożądane, by przedstawicielstwa państw członkowskich miały do dyspozycji wykazy tłumaczy ustnych obsługujących języki państw członkowskich, które nie mają w danym kraju przedstawicielstwa.

4.4 Komitet zaleca zbadanie możliwości szerszego wykorzystania delegatur Komisji Europejskiej w krajach trzecich dla celów ochrony konsularnej obywateli UE na podstawie doświadczeń związanych z kompetencjami tych delegatur w zakresie ochrony statków i rybaków państw członkowskich UE. Zaleca zatem rozpoczęcie negocjacji z właściwymi krajami trzecimi dotyczących uznania prawa delegatur Komisji do udzielania ochrony obywatelom UE w uzgodnionych przypadkach.

4.5 Komitet opowiada się za wzmocnieniem roli Komisji w koordynowaniu działań państw członkowskich mających na celu ochronę dyplomatyczną i konsularną obywateli UE w krajach trzecich, tak jak zostało to określone w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, oraz wzmocnienia praw obywateli UE.

Bruksela, 14 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”

COM(2006) 177 wersja ostateczna

(2007/C 161/22)

Dnia 26 kwietnia 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Raymond HENCKS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 61 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Zalecenia i ocena

1.1 Celem usług socjalnych użyteczności publicznej jest zapewnienie spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej poprzez realizację solidarności, aby odpowiedzieć na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne zagrażające kondycji fizycznej i psychicznej osoby, takie jak choroba, podeszły wiek, niezdolność do pracy, niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, uzależnienie od narkotyków, problemy rodzinne i mieszkaniowe, trudności związane z integracją cudzoziemców.

Usługi socjalne użyteczności publicznej posiadają również wymiar integracyjny, wychodzący poza zwykłą pomoc i działania na rzecz najuboższych. Mają one także odpowiedzieć na wszelkie potrzeby umożliwiające powszechny dostęp do podstawowych usług socjalnych. Przyczyniają się one do skutecznego wykonywania praw obywatelskich i podstawowych.

1.2 Nie chodzi więc o to, aby przeciwstawić racje ekonomiczne względem socjalnym, lecz aby wspierać pozytywną synergię i harmonijne połączenie pomiędzy sferą gospodarczą a socjalną.

1.3 W tym kontekście Komitet jest zdania, że zamiast koncentrować się na wątpliwej i podlegającej zmianom kwestii czy dane usługi użyteczności publicznej świadczone są w interesie gospodarczym czy też mają charakter pozagospodarczy, należy rozważyć charakter danej usługi, realizowane za jej pośrednictwem zadania, cele, jakim służy, oraz określić, które usługi pozostają w zasięgu stosowania reguł konkurencji i rynku wewnętrznego, a które usługi, z powodów przemawiających za ich użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny być z nich zwolnione przez władze wspólnotowe, krajowe, regionalne czy lokalne.

1.4 Należy zatem określić na szczeblu wspólnotowym wspólne punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej (o charakterze gospodarczym lub pozagospodarczym), w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w dyrektywie ramowej, przyjętej w drodze procedury współdecyzji, ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług.

1.5 W celu właściwego, niedyskryminującego i przejrzystego wykonania zadania użyteczności publicznej, powody przema-

wiające za użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą tych usług powinny zostać uznane przez państwa członkowskie w oficjalnym akcie prawnym delegującym uprawnienia — lub w innym dokumencie o podobnym charakterze — jak również w zasadach akredytacji, określających zadanie, jakie właściwe organy danego państwa członkowskiego zlecają usługodawcom celem wykonania usługi użyteczności publicznej oraz definiujących ich prawa i obowiązki, bez szkody dla możliwości inicjatywy przyznanej operatorom w przepisach.

1.6 W związku z oceną usług socjalnych użyteczności publicznej Komitet przypomina swoją propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w którego skład weszliby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Władze publiczne — czy to na poziomie krajowym, regionalnym czy też lokalnym — powinny włączyć w proces regulowania usług socjalnych pożytku publicznego wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług społecznych, partnerów społecznych, podmioty gospodarki społecznej i podmioty przeciwdziałające wyłączeniu społecznemu.

### 2. Wstęp

2.1 Usługi socjalne użyteczności publicznej — podobnie jak wszystkie usługi użyteczności publicznej, których są częścią — leżą u podstaw godności ludzkiej i gwarantują każdemu prawo do sprawiedliwości społecznej, w pełnym poszanowaniu jego praw podstawowych, zdefiniowanych w karcie praw podstawowych, jak również w zobowiązaniach międzynarodowych, szczególnie w zmienionej Europejskiej Karcie Socjalnej oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Przyczyniają się one do skutecznego obywatelstwa. Ich zadaniem jest zapewnienie spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej poprzez realizację solidarności, szczególnie aby odpowiedzieć na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne zagrażające kondycji fizycznej i psychicznej osoby, takie jak choroba, podeszły wiek, niezdolność do pracy, niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, uzależnienie od narkotyków, problemy rodzinne i mieszkaniowe, trudności związane z integracją cudzoziemców.

Usługi socjalne użyteczności publicznej posiadają również wymiar integracyjny wychodzący poza zwykłą pomoc i działania na rzecz najuboższych. Mają one także odpowiedzieć na wszystkie potrzeby umożliwiające powszechny dostęp do podstawowych usług socjalnych.

2.2 Szczególny wkład usług socjalnych użyteczności publicznej wynika więc z wyjątkowego powiązania z podstawowymi prawami, których egzekwowanie należy do obowiązków władz lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, w myśl których działania Komisji nie wykraczają poza to, co jest konieczne do realizacji celów traktatowych.

2.3 Z uwagi na to, że ceny przedmiotowych usług często nie odzwierciedlają kosztów ich świadczenia i że nie wynikają one z prawa popytu i podaży, niemożliwe byłoby ich świadczenie po cenie dostępnej dla każdego, gdyby nie były one w części finansowane ze środków wspólnych.

2.4 Oprócz zapewnienia finansowania usług socjalnych użyteczności publicznej, władze ponoszą ogólną odpowiedzialność za zagwarantowanie działania usług socjalnych i utrzymywanie ich wysokiego poziomu jakości z poszanowaniem kompetencji podmiotów.

2.5 Ponadto usługi socjalne użyteczności publicznej, podobnie jak wszelkie usługi użyteczności publicznej, są nie tylko ważnym elementem spójności gospodarczej i społecznej, ale przyczyniają się w sposób znaczny do podniesienia konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz stanowią ważne źródło zatrudnienia w obrębie społeczności lokalnych.

2.6 Wachlarz usług socjalnych jest niezwykle szeroki i obejmuje między innymi domy spokojnej starości, ośrodki dla osób niepełnosprawnych, schroniska dla bezdomnych, domy dziecka, domy dla kobiet maltretowanych, ośrodki dla imigrantów i uchodźców, ośrodki rehabilitacyjne, domy opieki, podmioty mieszkalnictwa socjalnego oraz placówki opieki nad młodzieżą, placówki pomocy socjalnej i edukacyjnej, szkolne internaty i bursy, świetlice, żłobki i przedszkola, ośrodki opieki medycznej i socjalnej, ośrodki zdrowia, ośrodki przystosowawcze, ośrodki kształcenia zawodowego, pomoc indywidualną, pomoc w domu, oraz w życiu rodzinnym.

2.7 We wszystkich państwach członkowskich usługi te świadczone są przez podmioty o różnym statusie, z czego znaczną część stanowią podmioty gospodarki społecznej o charakterze socjalnym i spółdzielczym prowadzące działalność nienastawioną na zysk (stowarzyszenia, towarzystwa pomocy wzajemnej, spółdzielnie, fundacje), wywodzące się z najróżniejszych inicjatyw (publicznych, charytatywnych, dobroczynnych, religijnych, prywatnych i in.). Usługi te regulowane są w ramach działań prawnych i finansowych określonych przez władze.

### 3. Wniosek Komisji

3.1 W ramach realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego, dnia 26 kwietnia 2006 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej, który jest kontynuacją Białej księgi na temat usług użyteczności publicznej (COM(2004) 374 wersja ostateczna) oraz konsekwencją wyników głosowania w Parlamencie Europejskim nad wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie „usług na rynku wewnętrznym”, z dnia 16 lutego 2006 r.

3.2 Omawiany komunikat, o charakterze interpretacyjnym, uściślający wymagające doprecyzowania kwestie prawne, dotyczy wyłącznie usług socjalnych — z wyłączeniem usług opieki zdrowotnej (które zostaną ujęte w ramach odrębnej inicjatywy w 2007 r.) — i nie przewidziano w nim żadnej inicjatywy legislacyjnej odnośnie do tego zagadnienia w najbliższej przyszłości. Komisja rozpatrzy i zdecyduje o konieczności i możliwości prawnej podjęcia takiej inicjatywy w świetle otwartych i długotrwałych konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów, ze składanych co dwa lata sprawozdań na temat usług socjalnych oraz z wyników analizy przygotowywanej obecnie w celu sporządzenia pierwszego takiego sprawozdania w 2007 r.

3.3 Komunikat przygotowano, opierając się na zasadzie współodpowiedzialności Wspólnoty i jej państw członkowskich w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ustanowionej na mocy art. 16 traktatu WE.

3.4 Komunikat dzieli usługi socjalne użyteczności publicznej na dwie grupy, z jednej strony na systemy prawne i uzupełniające systemy ochrony socjalnej, a z drugiej strony na inne podstawowe usługi świadczone bezpośrednio osobom fizycznym, takie jak pomoc w radzeniu sobie z życiowymi wyzwaniami czy też kryzysami, pełna integracja społeczna, integrowanie osób niepełnosprawnych lub mających problemy ze zdrowiem oraz mieszkalnictwo socjalne.

3.5 Wszystkie wspomniane usługi socjalne opierają się na różnych charakterystycznych aspektach, takich jak solidarność, kompleksowy i zindywidualizowany charakter (dostosowanie do potrzeb odbiorców), działalność nienastawiona na zysk, uczestnictwo wolontariuszy, zakorzenienie w tradycji kulturowej czy asymetryczna relacja usługodawca-użytkownik.

3.6 Zdaniem Komisji modernizacja usług socjalnych należy dziś do pierwszoplanowych wyzwań stojących przed Europą; uznaje ona, że usługi socjalne są nieodłącznym elementem europejskiego modelu społecznego i mimo że nie stanowią prawnie wyodrębnionej kategorii w ramach usług użyteczności publicznej, odgrywają szczególną rolę filarów społeczeństwa i gospodarki Europy, gdyż przyczyniają się do skutecznego wdrażania podstawowych praw socjalnych.

3.7 Komisja stwierdza, że sektor ten dynamicznie się rozwija i jest poddawany modernizacji w celu rozwiązania konfliktu pomiędzy powszechnością, jakością i stabilnością ekonomiczną usług. Rosnąca część usług socjalnych, którymi dotąd zarządzały organy publiczne, obejmowana jest sferą wspólnotowych regulacji dotyczących rynku wewnętrznego i konkurencji.

3.8 Komisja przyznaje, że stan prawny w dziedzinie usług socjalnych użyteczności publicznej w świetle przepisów o konkurencji jest uważany przez podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne za przyczynę niepewności, którą Komisja — jak wynika z jej deklaracji — stara się zminimalizować lub której wpływ stara się wyjaśnić, nie będąc w stanie jej jednak usunąć.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 W Białej księdze na temat usług użyteczności publicznej Komisja zapowiedziała ogłoszenie w ciągu 2005 r. komunikatu w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej, które jej zdaniem obejmują usługi zdrowotne, opiekę długoterminową, ubezpieczenia społeczne, służby zatrudnienia oraz mieszkalnictwo socjalne.

4.2 W obecnych warunkach, gdy niepewny jest poziom wzrostu i zatrudnienia, gdy pogłębiają się dysproporcje między najuboższymi a najzamożniejszymi warstwami społeczeństwa, jak również między regionami najbogatszymi a najbiedniejszymi w Unii Europejskiej, pomimo wspólnotowych czy krajowych programów walki z wykluczeniem i ubóstwem, potrzeba zapewnienia usług socjalnych użyteczności publicznej staje się coraz większa, i to jeszcze bardziej w miarę pojawiania się nowych potrzeb wynikających ze zmian demograficznych.

4.3 Komitet może więc jedynie wyrażać zadowolenie z ogłoszenia komunikatu Komisji, który jest wyrazem znaczenia usług socjalnych dla obywateli, szczególnej roli tych usług jako integralnej części europejskiego modelu społecznego oraz korzyści płynących z przyjęcia usystematyzowanego podejścia w celu określenia i uwzględnienia szczególnych cech omawianych usług, tak aby ramy ich świadczenia zostały, według terminologii Komisji, „zmodernizowane”. Niemniej zamiast pojęcia „modernizacja”, Komitet woli stwierdzenie: poprawa jakości i efektywności.

4.4 Nie chodzi w gruncie rzeczy o dostosowanie się do takiej czy innej obecnie panującej tendencji, ani o powiązanie modernizacji z outsourcingiem zadań sektora publicznego do sektora prywatnego, tak jak to robi Komisja <sup>(1)</sup>, lecz o regularne dostosowywanie świadczonych usług w zależności od potrzeb społecznych obywateli i samorządów lokalnych, jak i od postępu technicznego i gospodarczego oraz nowych obowiązków wynikających z użyteczności publicznej.

4.5 Komitet wyraża ubolewanie z powodu wyłączenia, wbrew wcześniejszym zapowiedziom Komisji, usług zdrowotnych z zakresu przedmiotowego komunikatu, pomimo szczególnie licznych interakcji i zbieżności między usługami socjalnymi a usługami zdrowotnymi. Pytanie postawione przez Komisję w konsultacji dotyczącej działań wspólnotowych w dziedzinie usług zdrowotnych w dniu 26 września 2006 r., dotyczące związku między usługami zdrowotnymi a pokrewnymi usługami, takimi jak usługi socjalne czy opieka długoterminowa i na które Komisja oczekuje odpowiedzi przed 31 stycznia 2007 r., powinno zostać postawione przed podjęciem decyzji o komunikacie dotyczącym jedynie usług socjalnych.

4.6 Ze względu na wyjaśnienia, krok ten pozostaje niezrozumiały tym bardziej, że wyliczając elementy definiujące usługi socjalne, Komisja wymienia z osobna integrację osób o długoterminowych potrzebach wynikających z problemów ze zdrowiem.

4.7 Dotychczas usługi zdrowotne, których zadaniem jest zapewnić ludności powszechny dostęp do opieki zdrowotnej na wysokim poziomie i które funkcjonują na zasadzie solidarności, były zawsze uważane za instrument polityki socjalnej, podobnie jak usługi indywidualnej pomocy społecznej.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Opis usług socjalnych użyteczności publicznej

5.1.1 Z zastrzeżeniem uwag zawartych w powyższym punkcie 4.5, Komitet podziela opis szczególnego charakteru

usług socjalnych użyteczności publicznej zaproponowany w omawianym komunikacie. Opis ten został powtórzony w sposób wyczerpujący i sformułowany w taki sposób, który pozostawia wystarczające pole manewru na reakcję na przyszłe zmiany w tym sektorze.

5.1.2 EKES pochwała odniesienie zawarte w komunikacie do szczególnej roli usług świadczonych bezpośrednio osobom fizycznym w wykonywaniu praw podstawowych, co podkreśla wagę i zasadność usług socjalnych.

5.1.3 Jednakże opis warunków stosowania wspólnych ram zawarty w komunikacie ogranicza się do najczęstszych przypadków. Komitet zwraca uwagę na fakt, że każde państwo członkowskie posiada własny system; wymienienie kategorii (całkowite lub częściowe zlecenie zadań społecznych, partnerstwo publiczno-prywatne) nie zawsze odpowiada tym różnicom i różnorodności. Komitet pochwała więc zorganizowanie przewidzianych konsultacji publicznych jako ważnego elementu dostarczającego informacji na temat usług socjalnych i sposobu ich funkcjonowania.

### 5.2 Rynek wewnętrzny WE a zasady konkurencji

5.2.1 Traktat WE przyznaje państwom członkowskim swobodę w określaniu zadań użyteczności publicznej oraz we wprowadzaniu wynikających z nich zasad organizacji dla usługodawców realizujących te zadania.

5.2.2 Korzystając z tej swobody (co musi odbywać się w sposób przejrzysty i bez nadużywania pojęcia użyteczności publicznej), państwa członkowskie muszą jednak brać pod uwagę prawo wspólnotowe i mają obowiązek m.in. przestrzegać zasady niedyskryminacji oraz wspólnotowych przepisów dotyczących zamówień publicznych i zezwoleń podczas organizowania placówki świadczącej usługi publiczne, w tym usługi socjalne.

5.2.3 Ponadto, jeżeli chodzi o usługi świadczone w interesie gospodarczym, należy również zapewnić zgodność zasad ich organizacji z innymi dziedzinami prawa wspólnotowego (m. in. swobody świadczenia usług oraz swobody prowadzenia działalności, a także przepisów dotyczących konkurencji).

5.2.4 Zgodnie z orzecznictwem wspólnotowym znaczna większość usług socjalnych, z wyjątkiem systemów zabezpieczenia społecznego opartych na zasadzie solidarności, może być uważana za działalność o charakterze gospodarczym.

5.2.5 Z obszernej definicji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich dotyczącej klasyfikacji działalności gospodarczej, przyjętej przez instytucje europejskie <sup>(2)</sup> wynika fakt, że wspólnotowe zasady konkurencji i rynku wewnętrznego (pomoc państwa, swoboda świadczenia usług, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, dyrektywa o zamówieniach

<sup>(1)</sup> COM(2006) 177 wersja ostateczna; punkt 2.1, trzeci podpunkt

<sup>(2)</sup> Zatem w komunikacie z 2000 r. Komisja Europejska stwierdziła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zakres działalności wykonywanej przez podmioty, których funkcje mają zasadniczo charakter socjalny i które nie osiągają zysków i nie mają za cel wykonywania działalności przemysłowej czy też handlowej, będą wyłączone ze stosowania zasad wspólnotowych dotyczących konkurencji i rynku wewnętrznego (pkt 30). Natomiast komunikat z 26 kwietnia 2006 r. mówi przeciwnie, że „niemal wszystkie usługi należące do dziedziny socjalnych można uznać za »działalność gospodarczą« w rozumieniu art. 43 i 49 traktatu WE.”. Zob. również opinia EKES-u w sprawie prywatnych usług socjalnych o charakterze non-profit w kontekście usług użyteczności publicznej w Europie — Dz.U. C 311 z 7.11.2001, s. 33

publicznych), a także prawo pochodne mają w coraz większym stopniu zastosowanie do usług socjalnych użyteczności publicznej, co jest źródłem rosnącej niepewności wśród władz, usługodawców i beneficjentów. W przypadku utrzymywania się takiej sytuacji mogłoby dojść do zmiany celów usług socjalnych użyteczności publicznej, podczas gdy stanowią one trzon „europejskiego modelu socjalnego”.

5.2.6 Podstawowe cele i zasady wspólnotowego sektora usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym są odzwierciedleniem logiki opartej w dużej mierze na wskaźnikach ekonomicznych. Logika ta nie jest jednak stosowana w przypadku usług socjalnych użyteczności publicznej, nie jest więc w tej formie odpowiednia i możliwa do zastosowania w odniesieniu do warunków świadczenia usług socjalnych w Unii Europejskiej.

5.2.7 Zgodnie z tym, o czym była już mowa w opinii Komitetu w sprawie „przyszłości usług użyteczności publicznej” (CESE 976/2006), rozróżnienie między charakterem gospodarczym a jego brakiem pozostaje nieprecyzyjne i niepewne. Prawie wszystkie usługi użyteczności publicznej, nawet te nienastawione na przynoszenie dochodów lub realizowane na zasadzie wolontariatu, posiadają określoną wartość ekonomiczną, chociaż nie muszą podlegać z tego tytułu prawu konkurencji. Ponadto ta sama usługa może mieć jednocześnie charakter gospodarczy i niegospodarczy. Podobnie usługa może posiadać charakter gospodarczy, chociaż rynek nie jest w stanie jej świadczyć zgodnie z logiką i zasadami regulującymi usługi użyteczności publicznej.

5.2.8 W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości pojęcie działalności gospodarczej również jest rozumiane bardzo szeroko, a mianowicie jako „wszelka działalność polegająca na dostarczaniu towarów i świadczeniu usług na określonym rynku przez przedsiębiorstwo niezależnie od jego statusu prawnego czy sposobu finansowania” (wyrok w sprawie Höfnera i Elsera z 1991 r., wyrok w sprawie Pavlova z 2000 r.), a ponadto definicja tego pojęcia nie ma związku z charakterem zarobkowym lub niezarobkowym podmiotu (wyrok w sprawie Ambulanz Glöckner z 2001 r.).

5.2.9 Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Komisja Europejska coraz bardziej podkreślają charakter gospodarczy usług użyteczności publicznej; nie jest on jednak zrównoważony uznaniem i zabezpieczeniem zadań użyteczności publicznej mających je świadczyć służb, co staje się źródłem niepewności prawnej dla pomiotów gospodarczych i beneficjentów. Mowa wtedy już nie o charakterze użyteczności publicznej, lecz o charakterze dochodowym. Zatem rozróżnienie, jakie należy poczynić, nie polega na tym, czy usługi te mają charakter „gospodarczy” bądź też nie, lecz czy mają charakter „dochodowy” bądź też nie.

## 6. Stałe i przejrzyste ramy prawne

6.1 Komitet wyraża wątpliwość, czy elastyczność, która zdaniem Komisji jest możliwa w zastosowaniu traktatu, jeżeli chodzi o uwzględnienie — zwłaszcza w świetle art. 86 ust. 2 — szczególnego charakteru zadań użyteczności publicznej, jest wystarczająca, aby rozwiązać problem niepewności prawnej i zagwarantować powszechny dostęp do usług socjalnych. Wątpliwości te dotyczą również otwartej metody koordynacji.

6.2 Wszystkie usługi użyteczności publicznej, w tym usługi socjalne użyteczności publicznej przyczyniają się do realizacji celów Wspólnoty określonych w art. 2 i 3 Traktatu, szczególnie w zakresie wysokiego poziomu ochrony socjalnej, podwyższenia jakości życia, dążenia do wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

6.3 Wynika z tego, że Unia, która jest odpowiedzialna za realizację tych celów ponosi również odpowiedzialność odnośnie do narzędzi służących do ich realizacji, którymi są, jeśli chodzi o prawa podstawowe i spójność społeczną, gospodarcze lub pozagospodarcze usługi użyteczności publicznej; Unia musi więc czuwać i przyczyniać się — w poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w ramach kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi — do zapewnienia usług użyteczności publicznej świadczonych skutecznie, dostępnych dla wszystkich, po przystępnej cenie i dobrej jakości.

6.4 Biorąc pod uwagę trudność w określeniu pojęcia usług użyteczności publicznej i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z jednej strony w sposób wyczerpujący, z drugiej zaś w obawie o zbyt restrykcyjne podejście, rozróżnienie między aspektem gospodarczym i niegospodarczym powinno zostać pominięte i powinno się skoncentrować na szczególnej misji omawianych usług i na wymogach (obowiązki służb publicznych) narzuconych na nie w celu wypełnienia ich funkcji, które powinny zostać jasno określone.

6.5 Ponadto skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych lub lokalnych, a także zobowiązań organów zarządzających i władz publicznych sprawiają, że wprowadzane zasady powinny brać pod uwagę szczególne uwarunkowania, właściwe dla każdego państwa członkowskiego.

6.6 Nie chodzi więc o kwestię rozróżnienia, co określa się mianem gospodarczego a co nie, lecz o określenie, jakie usługi podlegać będą zastosowaniu reguł konkurencji i wewnętrznego rynku, a jakie usługi, z powodów przemawiających za ich użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny zostać z nich zwolnione przez władze wspólnotowe (w odniesieniu do europejskich usług użyteczności publicznej), krajowe, regionalne czy lokalne.

6.7 Należy zatem — o co od lat wnosi Komitet<sup>(?)</sup> — określić na szczeblu wspólnotowym wspólne punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy (szczególnie w odniesieniu do sposobów zarządzania i finansowania, zasad i ograniczenia działania Wspólnoty, niezależnej oceny ich osiągnięć, prawa konsumentów i użytkowników, minimalnego zakresu zadań i zobowiązań służb publicznych), które powinny obowiązywać w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej, w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w dyrektywie ramowej — przyjętej zgodnie z procedurą wspóldecyzji — ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług celem uzupełnienia dyrektywy usługowej.

(?) Opinia EKES-u w sprawie usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 241 z 7.10.2002, s. 119

Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi nt. usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 66

Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Biała księga nt. usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 17

Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135

6.8 W celu właściwego, niedyskryminującego i przejrzystego wykonania zadania użyteczności publicznej, powody przemawiające za użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą tych usług powinny zostać uznane przez państwa członkowskie w oficjalnym akcie prawnym delegującym uprawnienia — lub w innym dokumencie o podobnym charakterze — jak również w zasadach akredytacji, określających zadanie, jakie właściwe organy danego państwa członkowskiego zlecają usługodawcom celem wykonania usługi użyteczności publicznej oraz definiujących ich prawa i obowiązki, bez szkody dla możliwości inicjatywy przyznanej operatorom przez przepisy.

6.9 Akt ten (w formie ustawy, kontraktu, konwencji, decyzji itp.) mógłby w szczególności ująć następujące aspekty:

- charakter szczególnej misji użyteczności publicznej, związane z nią wymagania, zobowiązania służb publicznych wypływające z niej (w tym obowiązki cenowe), przepisy zapewniające ciągłość usług oraz środki pozwalające uniknąć ewentualnych przerw w wykonaniu usług;
- reguły dotyczące realizowania i, w danym przypadku, zmian w akcie oficjalnym;
- system zezwoleń oraz wymaganych kwalifikacji zawodowych;
- sposoby finansowania i parametry stanowiące podstawę do naliczania rekompensaty opłat związanych z wykonaniem szczególnych zadań;
- sposób oceny wykonania usług użyteczności publicznej.

6.10 Komitet zaleca przyjęcie specyficznych ram prawnych wspólnych dla usług użytku publicznego w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, w postaci ogólnej dyrektywy ramowej dla wszystkich usług użyteczności publicznej. Środki te powinny zapewnić na szczeblu wspólnotowym stabilne i przejrzyste ramy prawne dla rozwoju usług socjalnych użyteczności publicznej, przy ścisłym poszanowaniu zasady pomocniczości, a szczególnie uprawnień samorządów lokalnych i regionalnych w określaniu zadań, sposobie zarządzania tymi usługami i ich finansowaniu. Zasady zawarte w tych przepisach powinny stanowić dla UE bazę dla stanowiska w międzynarodowych negocjacjach handlowych.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

## 7. Ocena

7.1 W Białej księdze na temat usług użyteczności publicznej poświęcono szczególnie dużo uwagi obowiązkowi dokonywania oceny usług socjalnych użyteczności publicznej za pośrednictwem mechanizmu, który zostanie dokładnie określony w kolejnym komunikacie.

7.2 W celu pogłębienia wymiany informacji między podmiotami a instytucjami europejskimi Komisja proponuje wprowadzenie procedury monitorowania i dialogu w postaci sprawozdań składanych co dwa lata.

7.3 W związku z tym Komitet przypomina swą propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w którego skład weszliby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

7.4 Na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym organy publiczne powinny włączać wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług socjalnych, partnerów społecznych, organizacje gospodarki społecznej i walczące z wykluczeniem społecznym itp. w regulowanie usług socjalnych użyteczności publicznej na każdym etapie: ich organizacji, realizacji, kontroli stosunku ceny do skuteczności, stosowania norm jakościowych.

7.5 W skład centrum monitorowania powinien wchodzić komitet sterujący, zajmujący się określaniem celów, procedury oceny, wyborem organizacji, którym będzie powierzane opracowanie analiz, badaniem i opiniowaniem sprawozdań. Komitet ten mógłby współpracować z radą naukową, która będzie badać stosowaną metodologię i udzielać zaleceń w tej dziedzinie. Komitet sterujący gwarantowałby, że sprawozdania oceniające byłyby prezentowane i omawiane na forum publicznym we wszystkich państwach członkowskich, przy udziale wszystkich zainteresowanych stron; oznaczałoby to, że sprawozdania oceniające byłyby dostępne w różnych językach roboczych Unii.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

**Punkt 1.3**

Zastąpić:

W tym kontekście Komitet jest zdania, że zamiast starać się za wszelką cenę — i w bardziej ewolucyjnym ujęciu — rozstrzygnąć, czy dane usługi użyteczności publicznej świadczone są w interesie gospodarczym czy też mają charakter pozagospodarczy, należy rozważyć charakter danej usługi, realizowane za jej pośrednictwem zadania, cele, jakim służy, oraz określić, które usługi pozostają w zasięgu stosowania reguł konkurencji i rynku wewnętrznego, a które usługi, z powodów przemawiających za ich użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny być z nich zwolnione przez władze wspólnotowe, krajowe, regionalne czy lokalne. W stosunku do usług nie można tak po prostu dla zasady zastosować odstępstwa od reguł konkurencji i rynku wewnętrznego. Konkurencja, która ma ułatwiać finalizację jednolitego rynku opartego na regułach gospodarki rynkowej i którą regulują przepisy antymonopolowe, jest istotnym prawem demokracji. Ogranicza ona nie tylko władzę państwa, ale także, a nawet przede wszystkim, nadużywanie dominującej pozycji na rynku, chroniąc przy tym prawa konsumenta. Ponadto, unijne reguły konkurencji i rynku wewnętrznego pozwalają na uwzględnienie niehandlowego charakteru usług socjalnych użyteczności publicznej. Konieczne jest zagwarantowanie prawa powszechnego dostępu do usług socjalnych.

**Uzasadnienie**

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić we wdrażaniu dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

**Wynik głosowania:**

Za: 82

Przeciw: 91

Wstrzymało się: 12

**Punkt 1.4**

Zmienić:

Należy zatem określić na szczeblu wspólnotowym wspólne zasady i wartości punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej (o charakterze gospodarczym lub pozagospodarczym), w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w zaleceniach lub wytycznych Wspólnoty dyrektywie ramowej, przyjętych przyjętej w drodze procedury współdecyzji, ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług.

**Uzasadnienie**

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.



**Wynik głosowania:**

Za: 81

Przeciw: 94

Wstrzymało się: 10

**Punkt 1.6**

Zmienić:

W związku z oceną usług socjalnych użyteczności publicznej Komitet przypomina swoje zaangażowanie w zasadę oceny i przewiduje wzmocnienie procedury zaproponowanej przez Komisję poprzez utworzenie nieformalnej sieci swojej propozycje utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w której którego skład weszliby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Władze publiczne — czy to na poziomie krajowym, regionalnym czy też lokalnym — powinny włączyć w proces regulowania usług socjalnych pożytku publicznego wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług społecznych, partnerów społecznych, podmioty gospodarki społecznej i podmioty przeciwdziałające wyłączeniu społecznemu.

**Uzasadnienie**

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje różnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

**Wynik głosowania:**

Za: 85

Przeciw: 93

Wstrzymało się: 11

**Punkt 6.7**

Zmienić:

Należy zatem — o co od lat wnosi Komitet — określić na szczeblu wspólnotowym wspólne punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy (szczególnie w odniesieniu do sposobów zarządzania i finansowania, zasad i ograniczenia działania Wspólnoty, niezależnej oceny ich osiągnięć, prawa konsumentów i użytkowników, minimalnego zakresu zadań i zobowiązań służb publicznych), które powinny obowiązywać w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej, w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w zaleceniach lub wytycznych Wspólnoty. ~~dyrektywie ramowej przyjętej zgodnie z procedurą współdecyzji ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług celem uzupełnienia dyrektywy usługowej.~~

**Uzasadnienie**

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje różnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

**Wynik głosowania:**

Za: 84

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 7

**Punkt 6.10**

Zmienić:

Komitet zaleca przyjęcie zaleceń lub wytycznych Wspólnoty ~~specyficznych ram prawnych wspólnych dla usług użytku publicznego w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, w postaci ogólnej dyrektywy ramowej dla wszystkich usług użyteczności publicznej.~~ Środki te powinny zapewnić na szczeblu wspólnotowym stabilne i przejrzyste ramy prawne dla rozwoju usług socjalnych użyteczności publicznej, przy ścisłym poszanowaniu zasady pomocniczości, a szczególnie uprawnień samorządów lokalnych i regionalnych w określaniu zadań, sposobie zarządzania tymi usługami i ich finansowaniu. Zasady zawarte w tych zaleceniach lub wytycznych w tych przepisach ~~powinny stanowić dla UE bazę dla stanowiska w międzynarodowych negocjacjach handlowych.~~

**Uzasadnienie**

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

**Wynik głosowania:**

Za: 78

Przeciw: 97

Wstrzymało się: 10

**Punkty 7.3, 7.4 oraz 7.5**

Zastąpić:

W związku z tym Komitet przypomina swą propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w którego skład weszłyby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym organy publiczne powinny włączać wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług socjalnych, partnerów społecznych, organizacje gospodarki społecznej i walczące z wykluczeniem społecznym itp. w regulowanie socjalnych użyteczności publicznej na każdym etapie: ich organizacji, realizacji, kontroli stosunku ceny do skuteczności, stosowania norm jakościowych.

W skład centrum monitorowania powinien wchodzić komitet sterujący, zajmujący się określaniem celów, procedury oceny, wyborem organizacji, którym będzie powierzane opracowanie analiz, badaniem i opiniowaniem sprawozdań. Komitet ten mógłby współpracować z radą naukową, która będzie badać stosowaną metodologię i udzielać zaleceń w tej dziedzinie. Komitet sterujący gwarantowałby, że sprawozdania oceniające byłyby prezentowane i omawiane na forum publicznym we wszystkich państwach członkowskich, przy udziale wszystkich zainteresowanych stron; oznaczałoby to, że sprawozdania oceniające byłyby dostępne w różnych językach roboczych Unii.

Komitet opowiada się za wzmocnieniem zaproponowanego przez Komisję trybu postępowania poprzez utworzenie sieci informacyjnej. EKES uczestniczyłby aktywnie w tej sieci, w skład której wchodziłoby partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Komitet wspierałby wymianę doświadczeń i informacji na temat dobrych wzorców, zwłaszcza poprzez forum internetowe.

**Uzasadnienie**

Grupa pracodawców popiera zasadę, zgodnie z którą należy sprzyjać wymianie informacji i oceniać usługi użyteczności publicznej, jednakże sprzeciwia się niniejszemu wnioskowi w sprawie wprowadzenia dodatkowych kłopotliwych i biurokratycznych procedur w postaci niezależnego centrum monitorowania.

**Wynik głosowania:**

Za: 88

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 5

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Utrzymać Europę w ruchu — zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.**

COM(2006) 314 wersja ostateczna

(2007/C 161/23)

Dnia 22 czerwca 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 21 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Rafael BARBADILLO LÓPEZ.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 3 — 24 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ogólny kontekst, w którym opracowana została Biała księga dotycząca transportu z 2001 r., rozwija się w innym niż przewidywany kierunku: wzrost gospodarczy jest niższy niż planowano, ceny ropy znacznie wzrosły, rozszerzenie nadało Unii wymiar kontynentalny, postęp technologiczny przekształca transport w sektor technologii najnowszej generacji, istnieje ciągle zagrożenie terroryzmem, a podział modalny ulega przemianom. Te wszystkie wydarzenia wymagają nowego ukierunkowania polityki transportowej.

1.2 Jednakże ogólne cele polityki transportowej pozostały te same: bezpieczna, zrównoważona i konkurencyjna mobilność osób i towarów, chroniąca użytkowników, szanująca środowisko naturalne oraz gwarantująca wysokiej jakości miejsca pracy. Cele te pozostają w całkowitej zgodności ze zmienioną strategią lizbońską na rzecz wzrostu i zatrudnienia, ale nie zostały jeszcze w pełni powiązane z bardziej długoterminowymi celami zmienionej strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego ani z wyzwaniem, jakim są zmiany klimatu. W szczególności zmiana nie przedstawia jeszcze spójnej i bardziej długofalowej strategii osiągnięcia pierwszego celu w ramach transportu zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, który został przedstawiony w zmienionej strategii zrównoważonego rozwoju, a mianowicie oddzielenia wzrostu gospodarczego od zapotrzebowania na transport.

1.2a Podczas gdy Komitet popiera wszystkie środki zaproponowane przez Komisję w celu zwiększenia energooszczędności różnych środków transportu i zmniejszenia poziomu generowanych przez nie związków węgla, ma on wątpliwości, czy środki te będą ostatecznie wystarczające do osiągnięcia zmniejszenia emisji związków węgla do poziomu, jaki Europa musi osiągnąć do połowy bieżącego stulecia. W związku z tym Komitet zwraca się do Komisji o niezwłoczne zbadanie, jaki rodzaj środków może okazać się niezbędny do zmniejszenia na dłuższą metę ogólnego poziomu zapotrzebowania na transport. Powinno ono obejmować rozważenie odpowiednich sygnałów cenowych i przekształcenie miejskich polityk zagospodarowania przestrzennego i planowania, by zachęcić do większego świadczenia usług oraz dostępu do wszelkiego rodzaju towarów i usług na skalę lokalną, zmniejszając przy tym uzależnienie od transportu ludzi

i towarów na coraz to dłuższych odległościach. W ramach badania należy także rozważyć sposób wszczęcia zakrojonej na szerszą skalę debaty publicznej na powyższe tematy i zbadać, jak odpowiedzialne osoby prywatne i przedsiębiorstwa mogą najlepiej przyczynić się do kształtowania transportu zgodnego z zasadami długofalowego zrównoważonego rozwoju dzięki własnym decyzjom i zachowaniu w zakresie transportu i podróży.

1.3 Obszar Unii Europejskiej jest niezwykle zróżnicowany pod względem orograficznym, terytorialnym i demograficznym: współistnieją na nim państwa centralnie położone, o wysokim poziomie zagęszczenia na drogach i intensywnym tranzycie, oraz rozległe obszary peryferyjne, których infrastruktura jest w mniejszym stopniu obciążona. Komitet podkreśla potrzebę wprowadzenia w ramach polityki transportowej podejścia uwzględniającego różnice geograficzne.

1.4 EKES popiera cele poddanej przeglądowi Białej księgi, tzn. optymalne wykorzystanie wszystkich środków transportu, samodzielnie i w połączeniu z innymi, i dostosowanie konkretnych możliwości każdego z nich, tak aby stworzyć sprawniejsze systemy transportowe, które powodowałyby mniej zanieczyszczeń oraz gwarantowałyby zrównoważoną mobilność osób i towarów.

1.5 EKES uważa za niezbędne usprawnienie interoperacyjności pomiędzy systemami transportu oraz zwiększenie stopnia konkurencyjności transportu kolejowego, morskiego i rzeczno-ego w celu poprawienia ich efektywności i sprawnego funkcjonowania, tak aby zwiększyć ich udział w rynku transportowym i zagwarantować ich rentowność w perspektywie długoterminowej. Uważa też, że władze publiczne mogą sprzyjać koordynacji pomiędzy różnymi systemami transportu.

1.6 Komitet zaleca, aby wziąć pod uwagę publiczne, między-miastowe pasażerskie usługi transportu drogowego w celu osiągnięcia założeń Komisji, takich jak zmniejszenie przeciążenia dróg, zanieczyszczenia i zużycia paliwa oraz zwiększenia bezpieczeństwa drogowego, biorąc pod uwagę wysokie możliwości tego rodzaju transportu i przy zdecydowanym zwiększeniu roli transportu publicznego w odniesieniu do użycia samochodów prywatnych.

1.7 W transporcie lotniczym nastąpił znaczący wzrost w ostatnich dziesięciu latach, spowodowany otwarciem rynku, jednakże niejedolite wdrażanie trzeciego pakietu w poszczególnych państwach członkowskich oraz istniejące na rynku wewnętrznym ograniczenia prowadzą do zniekształcenia konkurencji. Dlatego też należy poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1.8 Brak rynku wewnętrznego dla transportu morskiego nie pozwala Unii Europejskiej na optymalne uregulowanie ruchu wewnętrznego, a co za tym idzie — uproszczenie handlu wewnętrznego. Ma to negatywne skutki dla włączenia transportu morskiego do wewnętrznych łańcuchów modalnych.

1.9 Transport jest jednym z głównych pracodawców w UE, lecz niedobór pracowników powoduje zwiększenie rekrutacji osób z państw trzecich; stąd też niezbędne staje się zintensyfikowanie wysiłków na rzecz poprawy kształcenia, wizerunku i jakości zawodów związanych z transportem wśród młodych ludzi. W zadaniu tym odpowiednią rolę odgrywać powinni partnerzy społeczni.

1.10 Wspólna polityka transportowa powinna w dalszym ciągu zmierzać w kierunku technicznego, podatkowego i społecznego zharmonizowania każdego ze środków transportu z osobna oraz jako całości, tak aby stworzyć ramy, które umożliwią osiągnięcie rzeczywistego zrównania warunków konkurencji.

1.11 Polepszenie jakości usług ma pierwszorzędne znaczenie dla uczynienia środków transportu atrakcyjniejszymi dla użytkowników. Komitet z zadowoleniem odnotowuje uwagę poświęcaną w ramach przeglądu śródkresowego Białej księgi prawom użytkowników we wszystkich środkach transportu, ze szczególnym uwzględnieniem osób o ograniczonej zdolności poruszania się. Należy przy tym pamiętać o specyfice każdego ze środków transportu.

1.12 Ochrona wszystkich systemów transportowych powinna stanowić priorytet, dlatego też należy rozciągnąć środki bezpieczeństwa na wszystkie rodzaje transportu oraz związaną z nimi infrastrukturę, unikając jednak niepotrzebnych kontroli oraz gwarantując prawa człowieka i prywatność użytkowników.

1.13 Transport zużywa dużą ilość energii pochodzącej z paliw kopalnych, dlatego też priorytetem powinno być zmniejszenie zarówno jego zależności w tej dziedzinie, jak i emisji dwutlenku węgla. W tym celu konieczne jest opracowanie konkretnego programu badań naukowych, rozwoju i innowacji w transporcie, na który przeznaczony zostaną odpowiednie środki i który będzie w stanie promować wykorzystanie alternatywnych źródeł energii, w szczególności w obszarach miejskich. Ponadto należy wdrożyć zróżnicowaną politykę, zwłaszcza w dziedzinie podatkowej, sprzyjającą włączeniu i wykorzystaniu nowych technologii, które będą bardziej przyjazne dla środowiska.

1.14 Infrastruktura stanowi niezbędną sieć fizyczną dla rozwoju wewnętrznego rynku transportu. W celu jego optymalizacji należy sprostać wyzwaniom w dwóch obszarach: redukcji przeciążenia oraz zwiększenia dostępności dzięki mobilizacji wszystkich źródeł finansowania.

1.15 Infrastruktura transportowa, szczególnie w obszarach zurbanizowanych, powinna służyć rozwojowi transportu publicznego. W polityce inwestycyjnej należy stopniowo ograniczać przestrzeń dla indywidualnego transportu samochodowego.

## 2. Wprowadzenie i wnioski Komisji

2.1 Biała księga Komisji Europejskiej dotycząca transportu, opublikowana w 1992 r. pod tytułem „Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej”<sup>(1)</sup>, miała na celu przede wszystkim stworzenie jednolitego rynku transportu, by ułatwić ogólnie mobilność poprzez otwarcie rynku. W ciągu 10 lat osiągnięto w zasadzie wyznaczone cele, z wyjątkiem sektora kolejowego.

2.2 We wrześniu 2001 r. Komisja Europejska opublikowała nową Białą księgę zatytułowaną „Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje”<sup>(2)</sup>, w której zaproponowano 60 środków mających na celu doprowadzenie do równowagi pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu, zlikwidowanie wąskich gardeł, umieszczenie użytkowników w centrum polityki transportowej oraz zarządzanie skutkami globalizacji.

2.3 W celu przyspieszenia podejmowania decyzji oraz sprawienia osiągniętych rezultatów Biała księga z 2001 r. ustanowiła mechanizm przeglądu, według którego Komisja powinna przedstawić kalendarz zawierający dokładne cele oraz przygotować w 2005 r. ogólny bilans z wdrażania środków proponowanych w Białej księdze i tym samym przejść do wprowadzania zmian. Wynikiem tego procesu jest komunikat Komisji, będący przedmiotem niniejszej opinii.

2.4 Podejście zawarte w przeglądzie śródkresowym Białej księgi opiera się m.in. na zmianie ukierunkowania popytu w dziedzinie transportu na środki bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego, zwłaszcza w ramach transportu na długich dystansach, na obszarach miejskich oraz na zatłoczonych korytarzach drogowych. Jednocześnie wszystkie rodzaje transportu muszą stać się bardziej przyjazne dla środowiska, bezpieczniejsze i energooszczędne.

2.5 Komunikat Komisji „Utrzymać Europę w ruchu — zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu” został opracowany zgodnie z procesem konsultacji przeprowadzonym w 2005 r. Uwydatniły one zasadniczy wpływ transportu na wzrost gospodarczy oraz potrzebę ponownego dostosowania środków politycznych.

2.6 Ogólne cele polityki transportowej pozostały te same: bezpieczna, zrównoważona i konkurencyjna mobilność osób i towarów, chroniąca użytkowników, szanująca środowisko naturalne oraz gwarantująca miejsca pracy wyższej jakości. Cele te są całkowicie zgodne ze zmienioną agendą lizbońską na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz ze zmienioną strategią zrównoważonego rozwoju.

<sup>(1)</sup> COM(92) 494 z 2 grudnia 1992 r.: Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 z 12 września 2001 r.: Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje

2.7 Dla osiągnięcia tych założeń jednym z najważniejszych instrumentów wydaje się innowacyjność: wprowadzenie inteligentnych systemów transportowych, opartych na technologiach komunikacyjnych, a także najnowocześniejszych silników w celu zwiększenia energooszczędności oraz promowania i wykorzystania alternatywnych paliw.

2.8 Jednakże centralnym zagadnieniem przeglądu śródkresowego Białej księgi jest współmodalność, tj. efektywne wykorzystywanie różnych środków transportu samodzielnie i w połączeniu z innymi, co doprowadzi do optymalnego i zrównoważonego korzystania z zasobów. Podejście to stanowi najlepszą gwarancję jednoczesnego zwiększenia mobilności oraz stopnia ochrony środowiska naturalnego.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES utrzymuje i powtarza stanowisko wyrażone w opinii w sprawie Białej księgi z 19 czerwca 2002 r., że w ramach obecnego przeglądu śródkresowego należy jasno wskazać na potrzebę natychmiastowej adaptacji polityki wspólnotowej, mając na uwadze rozwój sektora transportu oraz otoczenia gospodarczego, politycznego i społecznego UE, tak aby sprostać przemianom, które zaszły w tym okresie oraz przewidywanym zmianom w przyszłości.

3.2 Komitet popiera również strategię ukierunkowaną na zwiększenie możliwości technologicznych w celu znalezienia innowacyjnych rozwiązań, które przyczynią się bezpośrednio do osiągnięcia priorytetów europejskich w dziedzinie konkurencyjności, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego i spraw społecznych.

3.3 Rozwój wydarzeń odbiegł znacznie od przewidywań z okresu opracowywania Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r.: wzrost gospodarczy jest niższy od oczekiwanego, mamy do czynienia z napięciami geopolitycznymi, zwyżką cen ropy naftowej, skutkami rozszerzenia UE, globalizacją, rozwojem nowych technologii, nieustannym zagrożeniem terrorystycznym oraz nowym podziałem modalnym. Komunikat Komisji ma na celu dostosowanie polityki transportowej UE do sytuacji, w której określony zostanie wzrost i przyszłe strategię.

3.4 Śródkresowy przegląd białej księgi z 2001 r. nie wynika jedynie z opisanych powyżej zmian, lecz stanowi również odpowiedź na niezbędną reorientację polityki transportowej UE, o której mowa w samym dokumencie. W ramach przeglądu białej księgi należy w jednakowym stopniu uwypuklić tematykę polityki transportowej ukierunkowanej na optymalne wykorzystanie wszystkich środków transportu, tak aby były bardziej konkurencyjne, trwalsze i bardziej rentowne — ze społecznego punktu widzenia — oraz bezpieczniejsze i bardziej ekologiczne. Trwałość polityki transportowej musi zaś opierać się na jej ścisłym powiązaniu z postępem i wzrostem gospodarczym oraz na niezbędnej koordynacji różnych systemów transportu, którą mogą wspierać władze publiczne.

3.5 Ponadto wszystkie środki transportu powinny w równym stopniu podlegać kwestiom związanym ze środowiskiem naturalnym w ramach koncepcji „zrównoważonego transportu”. Należy przy tym podkreślić, iż badania przytoczone przez

Komisję w części 3 załącznika II komunikatu („Transport a środowisko naturalne”) nie są podzielone według środków transportu drogowego, dzięki czemu można by rozróżnić transport prywatny i publiczny oraz wskazać na negatywne konsekwencje — spowodowane przede wszystkim przez nadmierne i niekontrolowane korzystanie z samochodów — w zakresie zatłoczenia dróg, bezpieczeństwa, zanieczyszczenia, zużycia energii itp.

3.6 W obliczu kontynuacji tej polityki transportowej EKES jest zdania, że należy przyjąć bardziej realistyczne stanowisko, a mianowicie:

- a) przyspieszyć procedury prawne w celu utworzenia systemów nawigacji dla transportu morskiego i kolejowego, opartych na konkurencji uregulowanej i służących zwiększeniu ich skuteczność i efektywność;
- b) opracować konkretne środki w celu rozwiązania problemów związanych z transportem drogowym, wynikających z zatłoczenia dróg oraz zanieczyszczeń powodowanych głównie przez samochody prywatne, w połączeniu z niepohamowanym wzrostem przewidzianym przez Komisję na lata 2000-2020, tak aby wzrost ten umożliwił złagodzenie negatywnych skutków (nowa infrastruktura, technologie itp.);
- c) zbiorowy pasażerski transport publiczny jest niezbędny do osiągnięcia przedstawionych celów;
- d) należy dokładnie określić wpływ, jaki mają samochody dostawcze o ładowności poniżej 3,5 t na bezpieczeństwo, środowisko naturalne, warunki pracy i gospodarkę.

3.7 Stąd też niezbędne jest polepszenie sprawnego funkcjonowania i skuteczności transportu morskiego, rzeczowego oraz kolejowego i wzmocnienie warunków konkurencyjności tych sektorów. Należy przy tym zwiększyć intermodalność i koordynację oraz przyjąć środki konieczne do dalszego świadczenia elastycznych i cenowo przystępnych usług.

3.7 a) Zdaniem Komitetu dotychczasowe badania nie są wystarczające, jako że nie podejmuje się w nich bezpośrednio zasadniczego celu przyjętego w zmienionej strategii rozwoju zrównoważonego i polegającego na uniezależnieniu wzrostu gospodarczego od zapotrzebowania na transport. Ponadto nie zbadano w nich dogłębnie skutków wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi ani poziomu redukcji emisji dwutlenku węgla, który będzie należało uzyskać w ciągu najbliższych 50 lat. Zważywszy na szybki wzrost mobilności w ostatnich 50 latach i na utrzymujące się najwidoczniej pragnienie jeszcze większego wzrostu (zarówno w Europie, jak i — jeszcze bardziej — w krajach rozwijających się), Komitet wyraża poważne wątpliwości co do tego, czy da się osiągnąć poziom redukcji emisji w sektorze transportu wystarczający do uniknięcia katastrofy klimatycznej, promując po prostu większą efektywność energetyczną w różnych rodzajach transportu oraz optymalizację równowagi między nimi, jakkolwiek realizacja wszystkich tych celów jest pożądana. Komisja powinna w trybie pilnym zlecić wykonanie analiz typów środków, które wkrótce mogą się okazać niezbędne w celu hamowania wzrostu zapotrzebowania na coraz większą mobilność. Środki te powinny

obejmować właściwe sygnały cenowe oraz odpowiednią politykę w zakresie planowania miast oraz gospodarki przestrzennej. Miałyby one na celu zachęcanie do dostarczania wszelkiego rodzaju towarów i świadczenia usług na skalę bardziej lokalną, tak aby spełnić aspiracje ludzi, nie wymagając od nich odbywania coraz dalszych podróży w celu ich zaspokojenia. W związku z tym należy także rozważyć sposoby inicjowania szerzej zakrojonej debaty publicznej nad tymi kwestiami oraz zastanowić się, jak odpowiedzialne jednostki i przedsiębiorstwa mogą najlepiej przyczynić się do długofalowego rozwoju zrównoważonego poprzez swoje własne decyzje i zachowania dotyczące transportu i podróży.

3.8 Polityka transportowa powinna położyć nacisk na jakość, bezpieczeństwo, środowisko naturalne i sprawne funkcjonowanie transportu oraz gwarantować użytkownikom możliwość wyboru środka transportu. Transport musi mieć stabilny zasięg gospodarczy i społeczny; nie wolno też zapominać o obowiązkach usług publicznych i zagwarantowanym w traktatach prawie do przemieszczania się.

3.9 Rozmieszczenie ludności w UE jest nierównomierne. Średnio na 1 km<sup>2</sup> przypada 116 mieszkańców, lecz odstępstwa są dość znaczne — od 374 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup> w Holandii do 15-21 w krajach nordyckich. Również procent ludności zamieszkującej w miastach waha się od 59,9 % w Grecji do 97,2 % w Belgii, przy średniej unijnej wynoszącej 80 %. Należy podkreślić problem, jakim jest konieczność korzystania ze środków transportu na obszarach wiejskich.

3.10 EKES pragnie przypomnieć o konieczności wprowadzenia w ramach polityki transportowej podejścia zróżnicowanego geograficznie, ponieważ obszar Unii Europejskiej jest niezwykle zróżnicowany pod względem orograficznym, terytorialnym i demograficznym — współistnieją na nim państwa położone centralnie, o wysokim poziomie zagęszczenia na drogach i intensywnym transzycie, oraz rozległe obszary peryferyjne lub wiejskie, których infrastruktura jest w mniejszym stopniu obciążona. Obie sytuacje wymagają zróżnicowanego i specyficznego podejścia w ramach wspólnej polityki transportowej.

3.11 Oprócz wspomnianych wyżej problemów mamy też do czynienia z państwami peryferyjnymi, oddalonymi od wielkich skupisk ludności i od centrów produkcji, w których wynikające z odizolowania koszty transportu, a tym samym koszty produkcji i rozpowszechniania, są wysokie. Dlatego też EKES uważa polepszenie dostępności za instrument o pierwszorzędym znaczeniu dla zwiększania zdolności konkurencyjnej danego państwa lub regionu i poprawy spójności terytorialnej.

3.12 Zarówno komunikat Komisji, jak i Biała księga dotycząca transportu z 2001 r. stanowią dokumenty, w których brakuje sprecyzowania następujących punktów: a) nie przedstawiają jasnej analizy gospodarczo-finansowej i budżetowej w odniesieniu do problemów, którym należy sprostać; b) polityka transportowa UE nie nadaje konkurencji uregulowanej znaczenia, jakie przypisuje jej Komisja; c) w ramach badań w zakresie środowiska naturalnego należałoby dążyć do bardziej szczegółowego podziału według środków i rodzajów transportu, tak aby przeanalizować skutki i podjąć ewentualne kroki naprawcze.

Komitet uważa za konieczne rozpoczęcie działań koordynacyjnych, dzięki którym, po dokonaniu analizy problemów, zostaną

określone inicjatywy zmierzające do zapewnienia w przyszłości spójnego i zrównoważonego systemu transportu w UE.

3.13 Komunikat Komisji podkreśla, że większość zawartych w białej księdze środków została już zaproponowana lub przyjęta, a ich opis i ocena wpływu znajdują się w załączniku III, który nie został jednakże dołączony do komunikatu. EKES wzywa do uwzględnienia w komunikacie w porządku chronologicznym dokładnej listy przyjętych środków i ich wpływu, lub też do wyraźnego podania adresu internetowego, pod którym są one opublikowane.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W celu dokonania systematycznej analizy komunikatu w sprawie przeglądu Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r., w dalszej części niniejszej opinii przedstawione zostaną ogólne aspekty, do których, zdaniem Komitetu, można wnieść konstruktywny wkład. Zachowana zostanie przy tym struktura dokumentu Komisji.

#### 4.2 Zrównoważona mobilność na rynku wewnętrznym: połączenia transportowe dla Europejczyków

4.2.1 Komisja stwierdza, iż „rynek wewnętrzny UE jest głównym instrumentem, dzięki któremu sektor transportu rozwija się prężnie i przynosi wzrost gospodarczy oraz nowe miejsca pracy. Na przykładzie lotnictwa, a także innych sektorów, takich jak telekomunikacja, wykazano już, że proces liberalizacji rynku wewnętrznego pobudza innowacje i inwestycje, przynosząc lepszą jakość usług po niższych kosztach. Ten sam sukces można osiągnąć w całym sektorze transportu”. W sektorze transportu lotniczego wynikiem tego były większe możliwości wyboru dla użytkowników oraz niższe ceny.

4.2.2 Transport drogowy: w celu obiektywnego przestudowania problemu transportu drogowego należy podzielić go według środków i cech charakterystycznych, gdyż największa część transportu w UE odbywa się na drogach (stanowi on 44 % całkowitego transportu towarów i 85 % transportu pasażerskiego). Obraz motoryzacji<sup>(3)</sup> w 25 państwach członkowskich UE przedstawia się następująco: 212 000 000 samochodów prywatnych, 30 702 000 samochodów ciężarowych, 25 025 000 pojazdów dwukołowych oraz 719 400 autobusów i autokarów. To pokazuje wyraźnie, kto jest przede wszystkim odpowiedzialny za najpoważniejsze problemy w zakresie przeciążenia na drogach i zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

4.2.2.1 W komunikacie pomija się kwestię międzymiastowego zbiorowego drogowego transportu pasażerskiego, co w olbrzymim stopniu zmniejsza szanse na zmianę samochodów prywatnych na ten środek transportu oraz utrudnia lub wręcz uniemożliwia dokonanie oszczędności w zakresie bezpieczeństwa, środowiska naturalnego, wykorzystania powierzchni, elastyczności itp. EKES jest zdania, że należy uwzględnić ten rodzaj transportu, aby osiągnąć wyznaczone cele. Niezbędne do tego jest przyjęcie przepisów, które umożliwią rozwój konkurencji uregulowanej, tak aby można było stworzyć usługi regularnego, międzymiastowego pasażerskiego transportu drogowego, który będzie podlegał przepisom w zakresie reklamy i konkurencyjności obowiązującym w państwach członkowskich i w Unii Europejskiej.

<sup>(3)</sup> Energia i transport UE w liczbach, 2005, DG ds. Energii i Transportu, Komisja Europejska

4.2.2.2 Komisja bada możliwość zmniejszenia nadmiernych różnic w podatkach od paliw dla transportu drogowego, zamiast przyjąć podejście ogólne i wdrożyć wspólną politykę fiskalną dla wszystkich środków transportu, tak aby żaden z nich nie znalazł się w niekorzystnej sytuacji i aby zapewnić każdemu z nich równe traktowanie.

4.2.3 Transport kolejowy: od 1970 r. zmienia się udział transportu kolejowego w rynku: w wypadku przewozów pasażerskich spadł on z 10 % do 6 %, a w wypadku przewozów towarowych — z 21 % do 8 %. Międzynarodowe pociągi towarowe przejeżdżają przez terytorium Unii z prędkością 18 km/godz. Głównymi wyzwaniami, przed którymi stoi transport kolejowy, jest konkurencja z pozostałymi środkami transportu, interoperacyjność różnych systemów oraz wąska specjalizacja w określonych dziedzinach.

4.2.3.1 EKES jest zdania, że jedynym sposobem osiągnięcia pożądanego poziomu skuteczności i sprawnego funkcjonowania transportu kolejowego jest wzmocnienie jego konkurencyjności, dzięki czemu będzie on w stanie wygenerować popyt na własne usługi i tym samym odzyskać rentowność w długim okresie. Wymaga to gruntownego przeglądu prawodawstwa UE w tej dziedzinie oraz wdrożenia go w różnych państwach.

4.2.3.2 Jednakże Komitet proponuje, jak uczynił to już w swojej opinii w sprawie Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r. (4), przyjęcie zasady konkurencji uregulowanej dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jak ma to miejsce w wypadku zbiorowego pasażerskiego transportu kolejowego lub drogowego. Według art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej, usługi te są niezbędne do wspierania spójności społecznej i terytorialnej.

4.2.4 Transport lotniczy: liberalizacja rynku, rozpoczęta przez rozporządzenia (EWG) nr 240/92, 2408/92 i 2409/92 („trzeci pakiet” dla wewnętrznego rynku lotniczego), sprzyja przemianom usług w tej dziedzinie, czyniąc je skuteczniejszymi i łatwiejszymi do zrealizowania. Jednakże niejednolite wdrażanie trzeciego pakietu w różnych państwach członkowskich oraz ograniczenia, które nadal obowiązują w wypadku wewnątrz-wspólnotowych usług lotniczych, prowadzą do zniekształceń konkurencji (np. różne wymogi odnośnie do udzielania licencji na eksploatację, dyskryminacja państw trzecich w zakresie obsługi tras, dyskryminacja linii lotniczych na podstawie narodowości itp.). Dlatego też konieczne jest dokonanie przeglądu funkcjonowania rynku wewnętrznego i przeprowadzenie niezbędnego dopasowania w celu zlikwidowania wspomnianych zniekształceń konkurencji oraz przyjęcia przepisów w zakresie stworzenia jednolitej przestrzeni powietrznej, co zwiększy efektywność unijnego transportu lotniczego.

4.2.5 Transport morski: ponad 90 % transportu między Europą a resztą świata odbywa się za pośrednictwem portów morskich, zaś 40 % transportu wewnątrz europejskiego przebiega drogami morskimi. Transport morski, zwłaszcza krótkodystansowa żegluga morska, doświadczył w ciągu ostatnich lat równie gwałtownego wzrostu, jak towarowy transport drogowy, a jego potencjał rozwojowy jest znaczny, biorąc pod uwagę długość linii brzegowej UE po rozszerzeniu. EKES uważa, że

Komisja musi monitorować przepływy morskie i podjąć kroki niezbędne do przystosowania się do zachodzących zmian (5).

4.2.5.1 Brak rynku wewnętrznego dla transportu morskiego, spowodowany faktem, iż podróże morskie między dwoma państwami członkowskimi uważane są, zgodnie z przepisami międzynarodowymi, za przekroczenie granicy, nie pozwala Unii Europejskiej na optymalne uregulowanie ruchu wewnętrznego, a co za tym idzie uproszczenie handlu wewnętrznego. Ma to negatywne skutki dla włączenia transportu morskiego do wewnętrznych łańcuchów modalnych.

4.2.5.2 Sprawniejsza integracja usług portowych jest zdaniem EKES-u wstępnym warunkiem opracowania i wdrożenia wspólnej polityki w zakresie transportu morskiego, która przyczyni się do rozwoju „autostrad morskich” i wzmocnienia krótkodystansowej żeglugi morskiej, co poprawi skuteczność i konkurencyjność transportu morskiego w łańcuchu logistycznym, a tym samym zapewni zrównoważoną mobilność.

#### 4.3 Zrównoważona mobilność dla obywateli — niezawodny, bezpieczny i pewny transport

4.3.1 Warunki zatrudnienia: transport jest jednym z głównych pracodawców w Unii Europejskiej — zapewnia 5 % ogółu miejsc pracy pracowników, a poziom zatrudnienia powoli się stabilizuje. W niektórych sektorach, takich jak transport kolejowy i drogowy, pojawił się brak wykwalifikowanego personelu, co pociąga za sobą zwiększony popyt na siłę roboczą z państw trzecich. EKES podziela przekonanie Komisji o konieczności zwiększenia wysiłków na rzecz poprawy kształcenia oraz jakości zatrudnienia wśród pracowników sektora transportu, tak aby uatrakcyjnić związane z nim zawody i w ten sposób przyciągnąć do niego młodych ludzi.

4.3.1.1 Aby osiągnąć wyznaczone cele, konieczne będzie opracowanie programów szkoleń prowadzonych przez partnerów społecznych i zgodnych ze specyfiką i potrzebami każdego ze środków transportu (kwalifikacje podstawowe i kształcenie ustawiczne), a także dysponujących odpowiednimi funduszami.

4.3.1.2 Jeśli chodzi o przepisy socjalne w transporcie drogowym, należy zapewnić równe traktowanie wszystkich pracowników — zarówno najemnych, jak i osób pracujących na własny rachunek. Dyrektywa 15/2002/WE z 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób uczestniczących w czynnościach związanych z przewozem w zakresie transportu drogowego powinna mieć bezpośrednie zastosowanie do osób pracujących na własny rachunek, jeszcze przed upływem okresu przejściowego, gdyż jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa na drogach, uniknięcie zniekształceń konkurencji oraz stworzenie lepszych warunków pracy.

Z tych samych powodów, o których wspomniano już wcześniej, samochody dostawcze o ładowności poniżej 3,5 t, dokonujące przewozów profesjonalnych, powinny zostać włączone do różnych przepisów w zakresie towarowego transportu drogowego.

(5) Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: „Przyszła dostępność Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jego prognozowania”, Dz.U. C 151 z 28.6.2005

(4) Dz.U. C 241 z 7.10.2002



4.3.2 Prawa pasażerów: wzmocnienie praw użytkowników jest niezbędne w celu poprawy jakości usług transportowych (jak np. częstotliwości, punktualności, komfortu dla użytkowników wszystkich kategorii, bezpieczeństwa, nieprowadzenia rezerwacji biletów ponad liczbę dostępnych miejsc, polityki w zakresie opłat i odszkodowań itp.). Komitet zachęca do jak najszybszego wdrożenia ochrony praw pasażerów, z uwzględnieniem specyfiki każdego ze środków transportu, zwłaszcza w wypadku, gdy muszą wspólnie korzystać z tej samej infrastruktury.

4.3.2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w kwestii dostępności i warunków transportu szczególną uwagę poświęca się w białej księdze osobom o ograniczonej zdolności poruszania się. Pragnie jednak wskazać, iż warunki dostępu mają wpływ nie tylko na środki transportu, lecz także na infrastrukturę, czy to w transporcie lotniczym, morskim, kolejowym czy drogowym, oraz na utrudnienia związane z przeładunkiem.

4.3.3 Bezpieczeństwo: w wyniku wprowadzenia szerokiego zestawu przepisów poprawiło się bezpieczeństwo we wszystkich środkach transportu, zwłaszcza w transporcie lotniczym i morskim. Opracowano również czarną listę linii lotniczych uznanych za niespełniające wymogów bezpieczeństwa oraz powołano agencje europejskie dla wszystkich rodzajów transportu, z wyłączeniem transportu drogowego: Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Powietrznego (EASA) oraz Europejska Agencja Kolejowa (ERA). Aby jednak osiągnąć cel, jakim jest zmniejszenie o połowę liczby wypadków, należy koniecznie opracować wspólną politykę bezpieczeństwa na drogach; umożliwi ona ustanowienie wspólnotowego systemu klasyfikacji wykroczeń i sankcji oraz przyjęcie „europejskiego prawa jazdy na punkty”, co zagwarantuje, iż każde wykroczenie w jakimkolwiek państwie członkowskim karane będzie odejęciem punktów.

4.3.3.1 Nie wolno jednak zapominać o pozostałych elementach, które przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, takich jak postęp techniczny, nowe modele pojazdów, współpraca na linii pojazdy-infrastruktura (znana pod nazwą *e-Safety*) oraz poprawa jakości infrastruktury poprzez wyeliminowanie czarnych punktów.

4.3.3.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na konieczność rozdzielania statystyk dotyczących wypadków w zależności od środków transportu, zwłaszcza wówczas, gdy figurują w nich samochody prywatne, odpowiedzialne za najwyższy odsetek wypadków.

4.3.4 Ochrona: po wydarzeniach z 11 września 2001 r. wzmocniono bezpieczeństwo w transporcie lotniczym. Komitet jest zdania, że od czasu ataków w Madrycie i Londynie oraz w obliczu ciągłego zagrożenia terroryzmem ochrona wszystkich środków transportu i całej infrastruktury powinna stanowić priorytet Unii. W tym celu konieczne jest rozszerzenie przepisów w zakresie bezpieczeństwa na wszystkie rodzaje transportu oraz na łańcuch intermodalny. Niemniej jednak jakiegokolwiek kontrole i przepisy bezpieczeństwa, które zostaną wprowadzone w przyszłości, nie mogą być nadmierne ani kosztowne i muszą gwarantować prawa człowieka oraz prywatność użytkowników.

4.3.5 Transport miejski: Komisja planuje opublikowanie Zielonej księgi na temat transportu miejskiego, której pierwszym celem powinno być promowanie transportu zbiorowego i która powinna zawierać katalog dobrych praktyk.

Ponadto, co Komitet podkreślał już w swojej opinii w sprawie Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r., konieczne będą nowe inwestycje oraz plany transportowe, które poprawią jakość transportu publicznego w wielkich, zatłoczonych skupiskach miejskich, zgodnie z inicjatywą CIVITAS lub projektem TransUrban<sup>(6)</sup> oraz strategią tematyczną dotyczącą środowiska miejskiego<sup>(7)</sup>. W tym celu należy wyasygnować poważne środki finansowe z funduszy europejskich, ale z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości, ponieważ dziedzina transportu miejskiego leży oczywiście w kompetencji władz lokalnych i regionalnych. Kroki te będą jednak niepełne bez wdrożenia polityki dotyczącej transportu miejskiego, która umożliwi i ułatwi włączenie prywatnych inicjatyw w ramy świadczenia publicznych usług w zakresie zbiorowego transportu pasażerskiego, co przyczyni się do uwolnienia i optymalnego wykorzystania zasobów publicznych.

#### 4.4 Transport i energia

4.4.1 Na transport, jako jednego z największych konsumentów energii, przypada ok. 70 % łącznego zużycia ropy naftowej w UE, z czego transport drogowy zużywa najwięcej, bo 60 % łącznego zużycia ropy naftowej. Wynika to przede wszystkim z dużej liczby pojazdów prywatnych: ponad 465 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców. Na transport lotniczy przypada około 9 % łącznego zużycia ropy naftowej, a na transport kolejowy — ok. 1 %. Uczciwa konkurencja pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu wymaga jednakowego opodatkowania zużycia ropy naftowej. Z tego powodu należy rozważyć możliwość odejścia od zwolnienia paliwa lotniczego z opodatkowania.

4.4.2 Dlatego też kwestią o priorytetowym znaczeniu jest ograniczenie uzależnienia od paliw kopalnych, a także obniżenie emisji CO<sub>2</sub>. Aby osiągnąć te cele — Komisja szacuje potencjał oszczędności energii w sektorze transportu na 26 % do roku 2020<sup>(8)</sup> — konieczne jest opracowanie programu badań naukowych, rozwoju i innowacji, wyposażonego w odpowiednie środki finansowe, który byłby w stanie przyczynić się do zwiększenia wykorzystania alternatywnych źródeł energii<sup>(9)</sup>, zwłaszcza w zakresie naziemnego transportu miejskiego.

4.4.3 Aby wesprzeć zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych, które umożliwią redukcję emisji CO<sub>2</sub> i zmniejszenie uzależnienia od ropy naftowej, potrzebna jest zróżnicowana polityka w zakresie transportu, zwłaszcza w aspekcie podatkowym, która sprzyjałaby nabywaniu i wykorzystywaniu nowych technologii, zdolnych obniżyć zanieczyszczenie i zwiększyć oszczędność energii. Ponadto konieczne jest wytworzenie specjalnego oleju napędowego dla środków transportu publicznego, dla którego obowiązywałyby niższe stawki podatkowe, wyłącznie dla tej klasy pojazdów produkujących mniej zanieczyszczeń (Euro IV, a w przyszłości Euro V), tak jak w przypadku innych środków transportu. Rozwiązywanie problemów dotyczących środowiska naturalnego nie powinno polegać na nakładaniu kar fiskalnych, lecz wręcz przeciwnie — na preferencyjnym traktowaniu tych przewozów, które są wykonywane z wykorzystaniem nowych technologii, sprzyjających redukcji zanieczyszczenia i oszczędności energii.

<sup>(6)</sup> TransURban (Projekt rozwoju systemów transportowych w regionach miejskich), współfinansowany przez UE w ramach programu INTERREG III, (program współpracy międzyregionalnej)

<sup>(7)</sup> Patrz komunikat Komisji w sprawie strategii tematycznej dotyczącej środowiska miejskiego — COM(2005) 718 z 11 stycznia 2006 r.

<sup>(8)</sup> Komunikat Komisji: plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału — COM(2006) 545

<sup>(9)</sup> Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych w transporcie drogowym w Unii Europejskiej — Dz.U. C 195, z 18.8.2006., s. 75

#### 4.5 Optymalizacja infrastruktury

4.5.1 Transeuropejskie sieci transportowe stanowią niezbędną infrastrukturę fizyczną dla rozwoju wewnętrznego rynku transportu, ale ich rozwój w całej UE nie jest równomierny i nie wszystkie cierpią na problemy wynikające z zatłoczenia.

4.5.2 Komitet popiera rozwiązania z udziałem intermodalnych łańcuchów logistyki, gdyż są one skuteczniejszym rozwiązaniem problemu zatłoczonych korytarzy drogowych i mogą zoptymalizować korzystanie z infrastruktury transportowej w ramach jednej gałęzi transportu lub pomiędzy nimi. Mowa tu np. o tunelach transalpejskich, korytarzach kolejowych czy intermodalnych węzłach transportu.

4.5.3 Należy ponownie podkreślić problem peryferyjności regionów i krajów oddalonych. Aby te oddalone od centrum UE obszary mogły w pełni korzystać z rynku wewnętrznego, niezbędne jest oddanie do użytku transeuropejskich sieci transportowych w założonych terminach, do czego z kolei konieczne będzie zwiększenie środków finansowych w budżecie UE, przeznaczonych na budowę wspomnianych sieci, zwłaszcza tych związanych z najbardziej zatłoczonymi połączeniami transgranicznymi (jako przykład Komisja wskazuje na połączenia między Hiszpanią i Francją przez Pireneje oraz korytarze alpejskie). Poprawa dostępności pociąga za sobą poprawę konkurencyjności oraz lepsze perspektywy rozwoju regionalnego.

4.5.4 Poza wspomnianym zwiększeniem budżetu, Unia Europejska powinna także zdecydowanie opowiedzieć się za wspieraniem systemu finansowania mieszanego przy tworzeniu infrastruktury, oferując stabilność i gwarancje prawne dla udziału kapitału prywatnego w budowie i eksploatacji infrastruktury transportowej.

#### 4.6 Inteligentna mobilność

4.6.1 Jak już wspomniano wcześniej, inteligentne systemy transportu przyczyniają się do bardziej efektywnego i racjonalnego wykorzystania infrastruktury oraz, w związku z tym, do zmniejszenia ilości wypadków i nasilenia zatłoczenia oraz do ochrony środowiska naturalnego.

4.6.2 Europejski system nawigacji satelitarnej Galileo, który będzie działał od 2010 r., zapewni rozwój przyszłych aplikacji

dla wszystkich środków transportu, takich jak: inicjatywa dotycząca inteligentnych samochodów<sup>(10)</sup> mająca na celu promowanie nowych technologii w pojazdach, program SESAR, który ma poprawić zarządzanie ruchem lotniczym w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni lotniczej, lub system ERMTS, który ma zwiększyć interoperacyjność pomiędzy krajowymi sieciami kolejowymi.

4.6.3 EKES w pełni popiera podejście polegające na intermodalności jako reakcję sektora transportu na zjawisko globalizacji i na otwarcie rynków światowych. Jej rozwój będzie wymagał dopasowania infrastruktury w taki sposób, aby wzmocnić wzajemne powiązania, które umożliwią ciągłość transportu i będą zapobiegać opóźnieniom i zerwaniu łańcucha logistycznego. Promowanie intermodalności przyczyni się do wzmocnienia roli wszystkich środków transportu, a zwłaszcza tych, które mogłyby okazać się niedostatecznie wykorzystywane.

#### 4.7 Wymiar globalny

4.7.1 Komitet ponownie podkreśla wyrażone już w swej opinii w sprawie białej księgi z 2001 r.<sup>(11)</sup> zdanie, że polityka transportu międzynarodowego jest jednym z elementów polityki handlowej, a nawet, w niektórych aspektach, elementem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB); dlatego też uważa, że Komisja Europejska powinna mieć w tej dziedzinie takie kompetencje, jakie są jej nadane w Traktatach w dziedzinie negocjacji umów międzynarodowych w dziedzinie handlu, tak aby, działając z ramienia Rady, reprezentowała — tam, gdzie jest to możliwe — całą UE w kwestiach dotyczących transportu we wszelkich organach międzynarodowych kompetentnych w zakresie polityki transportowej. Ponadto kompetencje te należy rozszerzyć o uprawnienia do negocjowania w imieniu państw członkowskich umów dotyczących transportu z krajami trzecimi.

4.7.2 Dodatkowo, Komitet uważa za konieczne uproszczenie formalności celnych, które, nie obniżając jakości usług<sup>(12)</sup>, nie prowadziłyby do zwiększenia kosztów, a także zagwarantowanie zasad dotyczących ustanawiania granic wewnętrznych w UE za pomocą odpowiednich układów, jak np. układ Schengen lub kolejne układy w tej dziedzinie.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Komunikat w sprawie inicjatywy dotyczącej inteligentnych samochodów „Podnoszenie świadomości w zakresie ICT (technologii informatycznych i komunikacyjnych) na rzecz bardziej inteligentnych, bezpieczniejszych i czystszych pojazdów” - COM(2006) 59 wersja ostateczna.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań dla cel w Wspólnocie (Cła 2013) — Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujący tekst projektu opinii Sekcji został odrzucony na rzecz poprawki przyjętej przez Zgromadzenie, pomimo iż uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

**Punkt 4.6.4**

Co się tyczy logistyki w transporcie towarowym, Komitet proponuje, aby zamienić okresowe ograniczenia w ruchu drogowym ustanawiane przez władze krajowe na ograniczenia, które mogłaby koordynować Unia Europejska; wymaga to przyjęcia przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie; środki te powinny być zharmonizowane z deklaracją o minimalnej transeuropejskiej sieci drogowej wolnej od takich ograniczeń, która umożliwiałaby ciągłość ruchu transportu drogowego.

**Wynik głosowania:**

82 osoby za zmianą punktu, 72 — przeciw, 9 osób wstrzymało się od głosu.

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych**

COM(2006) 576 wersja ostateczna — 2006/0187 (COD)

(2007/C 161/24)

Dnia 19 października 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 Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Ivan VOLES.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z 15 marca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 83. głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje nową umowę z USA, oznaczającą kontynuowanie koordynacji programów znakowania efektywności energetycznej Energy Star przez okres kolejnych pięciu lat, a także starania Komisji o wprowadzenie ostrzejszych wymagań specyfikacji technicznych dla urządzeń biurowych, w sposób bardziej elastyczny i odpowiedni do postępów techniki. EKES zgadza się z wnioskiem dotyczącym przekształcenia rozporządzenia (WE) nr 2422/2001, dostosowującym wspólnotowy program Energy Star do nowej umowy, i zgłasza poniższe uwagi.

1.2 Chociaż w USA rejestracja w bazie danych Energy Star jest warunkiem udziału w zamówieniach publicznych, wniosek mówi jedynie o zachęcaniu do stosowania w zamówieniach publicznych dotyczących urządzeń biurowych wymagań w zakresie efektywności energetycznej, które nie będą niższe niż wymagania w ramach Energy Star. Komitet sugeruje wprowadzenie bardziej wiążącego zapisu, tak by wszelkie zamówienia publiczne na urządzenia biurowe wymagały, by oferowany produkt spełniał wymogi Energy Star.

1.3 W UE istnieje szereg systemów znakowania energetycznego, takich jak oznakowanie ekologiczne, ekoprojekt i wiele krajowych systemów znakowania. Komisja próbowała koordynować różnorodne wspólnotowe programy znakowania, ale nie przyniosło to widocznych wyników. EKES wzywa Komisję do bardziej efektywnego koordynowania tych systemów znakowania, by uniknąć dezorientowania konsumentów.

1.4 Wiedza w społeczeństwie na temat logo Energy Star jest bardzo ograniczona i EKES wzywa w związku z tym do podtrzymania zobowiązania, ciężącego zarówno na Komisji, jak i na państwach członkowskich, by rozreklamować logo i umożliwić finansowanie jego promocji z odpowiednich programów na rzecz efektywności energetycznej, takich jak Inteligentna Energia — Europa i kampania Ekologiczna Energia dla Europy.

1.5 Komitet wzywa do zmiany składu Urzędu Wspólnoty Europejskiej ds. Energy Star (ECESB) jako organu doradczego, tak by obejmował on przedstawicieli wszystkich państw człon-

kowskich oraz zainteresowanych organizacji pracodawców i pracowników.

1.6 Komitet wzywa, by Komisja zwiększyła swoje wsparcie dla rozwoju technologicznego, prowadzącego do zwiększenia efektywności energetycznej urządzeń biurowych za pośrednictwem 7. programu ramowego i innych programów wspierających naukę, badania i innowacje.

1.7 Komisja i państwa członkowskie powinny monitorować spełnianie przez produkty wymagań dla rejestracji poprzez przeprowadzanie koniecznych prób i testów oraz publikowanie ich pozytywnych i negatywnych wyników, co zwiększyłoby wiarygodność oznakowania Energy Star.

## 2. Wstęp

2.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych przekształca rozporządzenie (WE) nr 2422/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 listopada 2001 r. <sup>(1)</sup>, które ustanowiło szczegółowe zasady dla programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (w tym komputerów, monitorów, drukarek, kopiarek oraz faksów) przy pomocy logo Energy Star. Unia Europejska przyłączyła się do programu Energy Star, realizowanego w USA od 1992 r. i rozszerzanego na dalsze kraje, na podstawie umowy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Wspólnotą Europejską z 19 grudnia 2000 r. EKES przyjął opinię w sprawie tego rozporządzenia <sup>(2)</sup> w 2000 r.

2.2 Komisja została wyznaczona jako organ zarządzający, odpowiedzialny za realizację programu Energy Star. Na mocy rozporządzenia (WE) nr 2422/2001 utworzony został Urząd Wspólnoty Europejskiej ds. Energy Star (ECESB), będący forum doradczym, w którego skład wchodzi przedstawiciele producentów, eksperci, handlowcy, konsumenci oraz obrońcy środowiska naturalnego z państw członkowskich i którego zadaniem jest ocena realizacji programu oraz proponowanie nowych specyfikacji technicznych służących zmniejszeniu zużycia energii przez urządzenia biurowe.

<sup>(1)</sup> DzU L 332 z 15.12.2001

<sup>(2)</sup> DzU C 204 z 18.7.2000

2.3 W swoim komunikacie dotyczącym wprowadzania w życie programu Energy Star w UE w latach 2001–2005 z 27 marca 2006 r. Komisja zaproponowała przedłużenie umowy z USA dotyczącej programu Energy Star, która wygasa w czerwcu 2006 r., na okres kolejnych pięciu lat, argumentując, że:

- efektywne wykorzystanie energii jest jednym z podstawowych filarów zrównoważonej polityki energetycznej we Wspólnocie, tak jak została ona zdefiniowana w zielonej księdze Komisji w sprawie racjonalizacji zużycia energii;
- urzędnicy biurowe mają znaczący udział w zużyciu energii elektrycznej przez sektor usługowy i gospodarstwa domowe i udział ten stale wzrasta;
- program Energy Star umożliwia koordynację wysiłków Wspólnoty i państw członkowskich zmierzających do poprawy efektywności energetycznej;
- program Energy Star zapewnia ramy dla koordynacji działań z USA, Japonią, Koreą i innymi kluczowymi rynkami;
- można oczekiwać, że większość producentów będzie spełniać wymagania techniczne narzucone przez program Energy Star, co wyraźnie przyczyni się do obniżenia zużycia energii przez cały sektor;
- program Energy Star, w którym udział jest dobrowolny, stanowi stosowne uzupełnienie obowiązkowego znakowania energetycznego produktów zgodnie z dyrektywą 92/75/WE oraz dyrektywą 2005/32/WE dotyczącą wymogów dla ekoprojektu, a także zwiększa przejrzystość rynku.

2.4 Nowa umowa została zatwierdzona przez Radę 18 grudnia 2006 r. i podpisana w Waszyngtonie 20 grudnia 2006 r. Zakłada zwiększenie wymagań technicznych dla produktów, a główną zmianą jest wprowadzenie specyfikacji zużycia energii nie tylko w trybie gotowości, ale i w innych ważnych trybach, w szczególności w stanie włączonym. Załącznik C do umowy zawiera ambitne i nowatorskie wymagania dla komputerów, monitorów i sprzętu obrazującego (kopiarek, drukarek, skanerów i faksów), które zgodnie z szacunkami ECESB powinny pozwolić na zaoszczędzenie nawet 30 TWh w UE-27 w ciągu najbliższych trzech lat.

2.5 ECESB zasugerował, że program Energy Star na nowy okres powinien być realizowany w sposób skuteczniejszy i umożliwiać szybsze dostosowywanie specyfikacji technicznych do rozwoju technologicznego i zmian na rynku. Uproszczenie programu Energy Star powinno przynieść oszczędności zarówno dla administracji Wspólnoty, jak i dla państw członkowskich.

2.6 Wniosek dotyczący rozporządzenia zmienia następujące artykuły rozporządzenia nr 2422/2001:

- Artykuł 6: Promowanie logo. Komisja proponuje znieść obowiązek państw członkowskich i Wspólnoty dotyczący promowania logo, jako że program Energy Star jest programem dobrowolnym i to w interesie producentów leży jego promowanie. Komisja nadal będzie zapewniać portal internetowy zawierający informacje o producentach i produktach włączonych do programu.
- Artykuł 8: ECESB nie będzie już miał obowiązku przedstawiania sprawozdania w sprawie rozpowszechnienia na rynku produktów Energy Star. Ogłoszony zostanie przetarg dotyczący sporządzenia tego sprawozdania. Komisja nie

będzie również zobowiązana do informowania Rady i PE o działaniach ECESB, ponieważ wszelkie informacje dostępne są na portalu internetowym Komisji dotyczącym ECESB.

- Artykuł 10: Plan pracy. Komisja we współpracy z ECESB będzie sporządzać i publikować trzyletnie plany pracy, których stan wdrażania będzie kontrolowany i upubliczniany przynajmniej raz w roku.
- Artykuł 11: Procedury przygotowawcze przed rewizją warunków technicznych. Komisja i ECESB mogą podjąć inicjatywę zmiany umowy, a w szczególności wspólnych specyfikacji technicznych. Obowiązki ECESB dotyczące rewizji specyfikacji technicznych zostały ograniczone.
- Artykuł 13: Wprowadzenie w życie. Artykuł zostaje uchylony, ponieważ na państwa członkowskie nie nałożono obowiązków, o których wykonaniu musiałyby powiadamiać Komisję.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Rady o kontynuowaniu programu Energy Star oraz nową umowę partnerską z USA. Z uwagi na rosnącą liczbę i zakres wykorzystywania urządzeń biurowych poprawa ich efektywności energetycznej jest dobrym sposobem obniżenia wzrostu zużycia energii elektrycznej. Komitet popiera zatem starania Komisji o zaostrenie w nowej umowie wymagań wobec specyfikacji technicznych dla poszczególnych kategorii urządzeń biurowych z należnym uwzględnieniem postępu technologicznego.

3.2 W opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia (WE) nr 2422/2001 Komitet podkreślił konieczność okresowego aktualizowania umowy pod kątem zaostrenia specyfikacji efektywności energetycznej stosownie do rozwoju techniki i wymóg ten pozostaje aktualny także w odniesieniu do programu Energy Star.

3.3 W USA rejestracja w bazie danych Energy Star jest warunkiem udziału przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych, natomiast w UE przy zamówieniach publicznych nie stawia się takiego wymagania. Komitet z zadowoleniem zauważa, że rozporządzenie nakłada na Komisję i urzędy publiczne szczebla krajowego obowiązek ustanawiania przy zamówieniach publicznych dotyczących urządzeń biurowych wymagań w zakresie efektywności energetycznej, które są przynajmniej tak wysokie jak wymagania w ramach Energy Star. Byłoby pożądane, gdyby podobne postanowienia znalazły się także w odpowiednich dyrektywach o zamówieniach publicznych. Komitet oczekuje, że Komisja sama pójdzie za tym przykładem i ustanowi takie wymagania w ogłaszanych przez siebie przetargach publicznych, także w tych wiążących się z pomocą rozwojową Wspólnoty.

3.4 Program Energy Star UE jest jednym z szeregu programów znakowania, które dotyczą efektywności energetycznej produktów, wśród których znajdują się często także urządzenia biurowe. Są to programy takie jak: wspólnotowe oznakowanie ekologiczne, ekoprojekt czy krajowe programy znakowania jak „Nordycki łabędź” (Nordic Swan), szwedzkie TCO, niemiecki „Niebieski anioł” (Blue Angel) i inne. Komisja starała się koordynować Energy Star z innymi wspólnotowymi systemami znakowania, ale trudno jest dostrzec wyniki. EKES

wzywa zatem Komisję, aby poszukała sposobu bardziej efektywnego koordynowania tych działań w celu porównywania, koordynacji i wykorzystania wspólnych specyfikacji technicznych, tak by konsumenci i użytkownicy mieli lepsze informacje o normach energetycznych i ekologicznych, jakie spełniają oferowane produkty, i mogli łatwiej odnaleźć się wśród licznych oznaczeń umieszczanych na produktach. Wzywa władze państw członkowskich do uważnego przeglądu specyfikacji Energy Star, gdy zajdzie taka potrzeba.

3.5 Umowa zakładała prowadzenie dalekosiężnych i dynamicznych działań promocyjnych, służących zwiększeniu wiedzy o logo wśród konsumentów i użytkowników. EKES uznaje dotychczasowe wyniki działań, zarówno Komisji jak i państw członkowskich, za niewystarczające. Wiedza o logo w społeczeństwie jest bardzo niska i praktycznie nie wpływa na decyzje dotyczące zakupu urządzeń biurowych, co obniża także motywację producentów do szerszego promowania logo. Do działań promocyjnych nie włączyły się organizacje konsumenckie ani organizacje przedsiębiorców i pracodawców. Komitet żąda zatem zachowania ciężącego na Komisji i państwach członkowskich obowiązku propagowania logo i zintensyfikowania działalności informacyjnej. Zaleca zakwalifikowanie tych działań do projektów finansowanych z programu Inteligentna Energia dla Europy (IEE), kampanii Ekologiczna Energia dla Europy i innych programów.

3.6 Na stronie internetowej [www.eu-energystar.org](http://www.eu-energystar.org) dostępny jest kalkulator zużycia energii służący do dokonywania indywidualnych przykładowych obliczeń, ale należy poinstruować producentów, by umieszczali dane dotyczące specyfikacji Energy Star w instrukcjach obsługi, wraz z informacją, jak wykorzystywać dane urządzenie w sposób najbardziej energooszczędny.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Obecny skład ECESB nieodpowiednio reprezentuje organizacje pracodawców i pracowników, zainteresowane organizacje pozarządowe i wszystkie państwa członkowskie. Komitet wnosi zatem, by Komisja zmieniła jego skład tak, by był on bardziej przejrzysty i możliwie reprezentatywny.

4.2 Komisja powinna zwiększyć wsparcie dla technologicznego opracowywania ostrzejszych specyfikacji w zakresie efektywności energetycznej, także poprzez programy na rzecz rozwoju nauki, badań i innowacji, a zwłaszcza poprzez 7. program ramowy.

4.3 W tej sytuacji należałoby wyraźniej odróżnić logo Energy Star znajdujące się na starszych urządzeniach od logo umieszczanego na urządzeniach spełniających ostrzejsze wymagania, wprowadzone w załączniku C do nowej umowy. Niektóre systemy znakowania wskazują datę zatwierdzenia specyfikacji. Komitet zaleca omówienie tej kwestii z partnerami z USA.

4.4 Komisja powinna regularnie publikować informacje o oszczędnościach, jakie przyniosło zastosowanie w ramach programu Energy Star specyfikacji dla urządzeń biurowych stawiających ostrzejsze wymagania w zakresie efektywności energetycznej oraz podawać konkretne przykłady oszczędności energii z praktyki sektora publicznego, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

4.5 Umowa dotycząca Energy Star zakłada przeprowadzanie przez partnerów kontroli służących sprawdzeniu słuszności rejestracji produktu. Rozporządzenie powinno zatem dotyczyć zadań państw członkowskich związanych z takimi kontrolami oraz zawierać podstawowe wskazówki dla ich wykonywania. W żadnym dokumencie Komisji nie wspomina się o kontroli produktów zarejestrowanych w bazie danych. Jeżeli takowe informacje istnieją, wskazane byłoby umieszczenie ich na stronie internetowej programu; jeżeli nie istnieją, celowe byłoby wprowadzenie testów urządzeń i publikowanie ich wyników. W przeciwnym razie może dojść do osłabienia wiarygodności logo.

4.6 Komitet zaleca utrzymanie początkowego obowiązku Komisji w zakresie przygotowywania i przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, przed upływem pięciu lat obowiązywania umowy, sprawozdania z kontroli efektywności energetycznej urządzeń biurowych, obejmującego także propozycje działań uzupełniających dla programu.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej**

COM(2006)722 wersja ostateczna — 2006/0241 (COD)

(2007/C 161/25)

Dnia 12 grudnia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 171 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 81 głosami za — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 W ramach koncepcji „Europy obywateli” bardzo ważne jest upraszczanie i wyjaśnianie prawa wspólnotowego, aby stało się dzięki temu bardziej dostępne dla obywateli i aby mogli oni uzyskać nowe możliwości korzystania ze szczególnych przyznanych im praw. Cel ten jednak nie będzie mógł zostać osiągnięty, dopóki liczne przepisy, które wielokrotnie — i nieraz w znacznym stopniu — były zmieniane, będą znajdować się częściowo w pierwotnych aktach prawnych, a częściowo w późniejszych zmieniających je aktach. Aby odnaleźć aktualnie obowiązujące przepisy trzeba więc podjąć znaczne poszukiwania, podczas których trzeba porównać ze sobą sporą liczbę aktów prawnych. Dlatego też kodyfikacja wielokrotnie zmienianych przepisów jest bardzo ważnym działaniem, zmierzającym do uproszczenia prawa wspólnotowego i nadania mu większej przejrzystości.

1.2 Celem omawianego wniosku jest skodyfikowanie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1017/68 z dnia 19 lipca 1968 r. w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej. Nowe rozporządzenie zastąpi włączone do niego akty; omawiany wniosek całkowicie zachowuje treść kodyfikowanych aktów i ogranicza się do ich zgrupowania, dokonując tylko takich formalnych zmian, jakie wynikają z samego zadania kodyfikacji.

## 2. Uwagi

2.1 Chociaż omawiany wniosek całkowicie spełnia wyżej przedstawioną zasadę z ust. 2, Komitet stawia niecierpiącą zwłoki pytanie, czy obecne brzmienie art. 5 ust. 2 nie stało się już nieaktualne. Zaznaczony w nim okres „sześciu miesięcy od dnia przystąpienia” dla wymienionych państw (Austrii, Finlandii,

Szwecji i dziesięciu państw, które następnie jednocześnie przystąpiły do UE) dawno już upłynął. Art. 5 ust. 2 mógłby mieć jakkolwiek sens jedynie w przypadku, gdyby wymienione w nim porozumienia, decyzje czy uzgodnione praktyki były jeszcze przedmiotem analizy lub dyskusji w którejś z instytucji UE, co należałoby najpierw sprawdzić.

2.2 Ponadto należałoby tam odtworzyć dosłowny tekst art. 81 ust. 1 Traktatu, gdyż nie wszystkie porozumienia, lecz tylko porozumienia „między przedsiębiorstwami”, i nie wszystkie decyzje, lecz tylko decyzje „związków przedsiębiorstw” podlegają postanowieniom art. 81. ust. 1.

2.3 EKES pragnie tutaj skorzystać z okazji, aby przypomnieć instytucjom europejskim, że łączenie żeglugi morskiej i śródlądowej pod terminem „transportu wodnego” — jak to ujęto w Przeglądzie średniookresowym Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu 2001-2010, w Programie legislacyjnym i programie prac Komisji Europejskiej na rok 2007 czy w Programie prezydencji niemieckiej w Radzie UE, włącznie z Wieloletnim programem prezydencji niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej czy też w trwającej w Parlamencie Europejskim debacie nad wnioskiem Komisji Europejskiej w sprawie odpowiedzialności w związku z wypadkami w żegludze pasażerskiej — może prowadzić do znacznych nieporozumień, jeśli chodzi o założenia polityki. Szlaki wodne i statki żeglugi śródlądowej podlegają zupełnie innym ramom prawnym niż szlaki wodne i statki żeglugi morskiej, na krótkie czy długie odległości. W omawianym wniosku zaproponowano jednak odpowiednie pod kątem założeń polityki — bo skutecznie wykorzystywane już wcześniej — pojęcie transportu lądowego i śródlądowego, do którego zaliczają się transport kolejowy, drogowy, żegluga śródlądowa oraz ich intermodalność.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS