

# Dziennik Urzędowy C 175

## Unii Europejskiej

Tom 50

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

27 lipca 2007

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
	III Akty przygotowawcze	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>436. sesja plenarna w dniach 30-31 maja 2007 r.</b>	
2007/C 175/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/84/EWG w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych COM (2006) 486 wersja ostateczna .....	1
2007/C 175/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008-2012 COM(2006) 687 wersja ostateczna — 2006/0229 (COD) .....	8
2007/C 175/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk kwartalnych w zakresie wolnych miejsc pracy we Wspólnocie COM(2007) 76 wersja ostateczna .....	11
2007/C 175/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) w związku z przystąpieniem Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej COM(2007) 95 wersja ostateczna 2007/0038 COD .....	13
2007/C 175/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wewnętrzny rynek usług — rynek pracy a wymogi ochrony konsumenta” .....	14
2007/C 175/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: norm jakości, jakich należy przestrzegać, z punktu widzenia partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zawartości, procedur i metod badań oddziaływania społecznego .....	21
2007/C 175/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wykonania dyrektywy 1997/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość COM(2006) 514 wersja ostateczna .....	28



Cena:  
18 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2007/C 175/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/855/EWG dotyczącą łączenia się spółek akcyjnych oraz dyrektywę Rady 82/891/EWG dotyczącą podziału spółek akcyjnych w odniesieniu do wymogu sprawozdania niezależnego biegłego dotyczącego połączenia się spółek lub ich podziału COM(2007) 91 wersja ostateczna — 2007/0035 (COD) .....	33
2007/C 175/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 11 dotyczące zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych (COM(2007) 90 wersja ostateczna — 2007/0037 (COD) .....	37
2007/C 175/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do instalacji urządzeń oświetleniowych i sygnalizacji świetlnej na kołowych ciągnikach rolniczych i leśnych COM(2007) 192 wersja ostateczna — 2007/0066 (COD) .....	40
2007/C 175/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów COM(2006) 745 wersja ostateczna — 2006/0246(COD) .....	40
2007/C 175/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin COM(2006) 388 wersja ostateczna — 2006/0136 (COD) .....	44
2007/C 175/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie COM(2006) 818 wersja ostateczna — 2006/0304 (COD) .....	47
2007/C 175/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące sektora owoców i warzyw oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia COM(2007) 17 wersja ostateczna — 2007/0012 (CNS) .....	53
2007/C 175/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji COM(2007) 93 wersja ostateczna — 2007/0036 (COD) .....	57
2007/C 175/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wyzwań i szans stojących przed UE w kontekście globalizacji .....	57
2007/C 175/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” COM(2006) 708 wersja ostateczna .....	65
2007/C 175/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie COM(2006) 479 wersja ostateczna — 2006/0163 (COD) .....	74
2007/C 175/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożycia alkoholu” COM(2006) 625 wersja ostateczna .....	78



2007/C 175/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad realizacji usług transportu lotniczego na terenie Wspólnoty COM(2006) 396 wersja ostateczna — 2006/0130 (COD) .....	85
2007/C 175/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego i kierowców zawodowych — bezpieczne miejsca parkingowe	88
2007/C 175/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej .....	91



## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 436. SESJA PLENARNA W DNIACH 30-31 MAJA 2007 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/84/EWG w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych**

COM (2006) 486 wersja ostateczna

(2007/C 175/01)

Dnia 26 września 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 kwietnia 2007 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 78 do 10 — nikt nie wstrzymał się od głosu — przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet uważa, że nie jest właściwe zastosowanie automatycznego dostosowania zgodnie ze stopą inflacji na obszarze UE-12 od roku 1992, zważywszy, że w 1995 r. do Unii przystąpiły 3 nowe państwa, 1 maja 2004 r. — 10, a 1 stycznia 2007 r. — 2.

1.2 Komitet sądzi, że do osiągnięcia oczekiwanej harmonizacji w Unii liczącej 27 państw konieczne jest również rozważenie wprowadzenia maksymalnej stawki akcyzy jako sposobu umożliwiającego z pewnością skuteczne zwalczanie przemytu i oszustw oraz zbliżenie poziomów opodatkowania, sprzyjając tym samym realnemu rozwojowi jednolitego rynku. Dzięki stopniowej harmonizacji, rzeczywistego wymiaru nabierze obrona interesów konsumentów, których nie można traktować jako przemytników, jeśli nabywają produkty alkoholowe tam, gdzie ich ceny są niższe.

1.3 Komitet zaleca wprowadzenie wyraźnego zakazu ustanawiania przez państwa członkowskie innych, dodatkowych form opodatkowania konsumentów do normalnego systemu podatków akcyzowych i VAT, czasem — jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości<sup>(1)</sup> — nazywając je „podatkami wspólnotowymi”.

(1) C-437/1997 Evangelischer Krankenhausverein Wien (EKW).

1.4 Komitet uważa, że omawiany wniosek niewystarczająco uzasadnia zastosowanie jako podstawy prawnej art. 93 traktatu, upoważniającego Radę do przyjmowania jednogłośnie przepisów dotyczących harmonizacji ustawodawstwa poszczególnych państw w sprawach podatkowych. W efekcie omawiany wniosek, umożliwiający państwom członkowskim ustalanie własnych stawek podatku opartych na stawce minimalnej, nie wprowadza żadnej harmonizacji.

1.5 Komitet uważa, że Komisja nie ma racji minimalizując znaczenie swego wniosku, uzasadniając w ten sposób brak oceny oddziaływania i konsultacji z zainteresowanymi stronami. W trakcie wysłuchania zorganizowanego przez Komitet wszyscy jego uczestnicy wyrazili sprzeciw wobec wniosku Komisji oraz domagali się, by w przyszłości Komisja przeprowadziła dogłębną analizę oddziaływania.

1.6 Komitet wnosi o wycofanie omawianego wniosku i domaga się, by w swych przyszłych pracach Komisja uaktualniła odniesienia do kodów nomenklatury scalonej znajdujących się w dyrektywie 92/83/EWG, jak również dokonała przeglądu metod klasyfikacji.

**2. Wniosek Komisji**

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/84/EWG w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych ustala minimalne

stawki podatku akcyzowego dla alkoholu i różnego rodzaju napojów alkoholowych. Artykuł 8 dyrektywy stanowi, że Komisja powinna przeprowadzać okresowe przeglądy, składać sprawozdania i ewentualnie proponować zmiany.

2.2 Dyskusja, jaka wywiązała się po złożeniu sprawozdania przez Komisję w dniu 26 maja 2004 r. wskazującego na celowość większej zbieżności minimalnych stawek w celu zagwarantowania sprawnej funkcjonującego wspólnego rynku oraz zapobiegania nadużyciom i przemytowi rozwijającemu się wskutek różnic w systemach obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich, skłoniła Radę do zwrócenia się o „przedstawienie wniosku dotyczącego dostosowania minimalnych stawek podatku akcyzowego, tak by uniknąć zmniejszenia wartości realnej wspólnotowych stawek minimalnych, przyznając jednocześnie okresy przejściowe i odstępstwa dla tych państw członkowskich, które mogą mieć trudności z podwyższeniem swoich stawek”. Rada dodała ponadto, iż „Komisja powinna również uwzględnić w należytych zakresie, że kwestia ta jest delikatna z politycznego punktu widzenia”.

2.3 Komisja proponuje zatem wprowadzenie następujących zmian do dyrektywy:

- przeprowadzenie rewaloryzacji minimalnych stawek podatku akcyzowego na alkohol, wyroby pośrednie i piwo zgodnie ze stopą inflacji od 1993 r. do 2005 r., która wyniosła około 31 %, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2008 r.,
- w momencie wejścia w życie nowych stawek przyznanie w drodze odstępstwa okresów przejściowych wynoszących 1 rok dla państw, które musiałyby podwyższyć swoje rzeczywiste stawki o ponad 10 % i 2 lata dla tych, które musiałyby podwyższyć stawki o ponad 20 %,
- przedłużenie okresu przeglądu przewidzianego w art. 8 dyrektywy z dwóch do czterech lat.

2.4 Głównym celem wniosku złożonego przez Radę jest przywrócenie stawkom ich wartości realnej z 1992 r., czyli poziomu, który według Komisji jest w stanie zapewnić „funkcjonowanie rynku wewnętrznego bez granic fiskalnych”.

### 3. Uwagi

3.1 Zważywszy na brak oceny oddziaływania, Komitet uznał za stosowne wysłuchać bezpośrednio opinii stowarzyszeń producentów i konsumentów oraz organizacji związkowych. W trakcie wysłuchania wszyscy uczestnicy wyrazili zdumienie z powodu wniosku dotyczącego dyrektywy. Niektóre organizacje odnotowały również, że wniosek doprowadziłby do pogłębienia różnic w traktowaniu poszczególnych napojów alkoholowych, z wyraźną szkodą dla wyrobów opodatkowanych akcyzą. Producenci napojów nie objętych tym podatkiem wnoszą, by obecny system — który ponadto został określony w porozumieniach dotyczących wspólnej polityki rolnej — pozostał niezmienny.

3.2 Uczestnicy wysłuchania <sup>(2)</sup> zgodzili się również, że w sprawach podatkowych należy uwzględnić aspekty społeczne i zdrowotne, ale nie powinny być one punktem odniesienia dla opodatkowania. Wezwali również do przeprowadzenia kampanii promującej „odpowiedzialną konsumpcję” w celu ograniczenia ryzyka nadużyć; Komitet popiera to wezwanie. Wreszcie podkreślone zostało, że branża europejska zajmuje czołowe miejsce w tym sektorze oraz że ma znaczący wkład do europejskiego PKB oraz zatrudnienia pośredniego i bezpośredniego w UE.

3.3 Wniosek dotyczący dyrektywy wydaje się pozornie działaniem rutynowym polegającym na zwykłym dostosowaniu wartości nominalnych do inflacji odnotowanej od 1993 r. do chwili obecnej. Podnosi on niemniej kwestię wyjątkowo złożoną i delikatną, która wskazuje, że niełatwo, by polityka i interesy narodowe ustąpiły na rzecz wysokiego poziomu harmonizacji podatkowej we Wspólnocie. Komitet wielokrotnie opowiadał się za procesem harmonizacji podatkowej będącej nieodzownym instrumentem pozwalającym konsumentom docenić korzyści płynące ze wspólnego rynku.

3.4 Posiedzenia ECOFIN-u z 7 i 28 listopada 2006 r. poświęcone między innymi analizie niniejszego wniosku, wzbudziły na nowo niekończące się dyskusje pomiędzy państwami członkowskimi i w zasadzie doprowadziły do ustaleń podobnych do postanowień z 1992 r., które dały początek dyrektywie określającej wyłącznie minimalne stawki bez możliwości wytyczenia wspólnego procesu w kierunku harmonizacji i zbliżenia stawek podatku akcyzowego.

3.5 Jeżeli przyjrzymy się uważnie stawkom obowiązującym w poszczególnych państwach członkowskich, stwierdzimy, że w rzeczywistości różnice są olbrzymie. Sprawozdanie z 26 maja 2004 r. zawierało opis podatków przyjętych dla różnych kategorii napojów w 25 państwach członkowskich i w ówczesnych państwach kandydujących, które 1 stycznia 2007 r. przystąpiły do Unii, czyli Rumunii i Bułgarii <sup>(3)</sup>. Różnica pomiędzy najniższymi a najwyższymi stawkami wynosi 1100 %!

3.6 Przykładowo: dla wina rozpiętość stawek wynosiła od 0 do 273 EUR, dla wina musującego od 0 do 546 EUR za 1 hl; dla piwa od 0,748 za stopień Plato <sup>(4)</sup> (równoważne 1,87) do 19,87 EUR za 1 hl/stopień zawartości alkoholu; dla wyrobów pośrednich musujących i niemusujących od 45 do 497 EUR za 1 hl, natomiast dla czystego alkoholu od 550 do 5 519 EUR za 1 hl, co dla napojów alkoholowych o zawartości alkoholu 40 % oznacza rozpiętość od 220 do 2 210 EUR za 1 hl.

<sup>(2)</sup> Europejska Konfederacja Producentów Spirytualiów (CEPS), Stowarzyszenie Producentów Cydru i Win Owocowych UE (AICV), *The Brewers of Europe, Comité européen des entreprises vins*.

<sup>(3)</sup> Patrz zał.: tabele opublikowane przez KE 26 maja 2004 r. w swym wniosku dotyczącym dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/84/EWG w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych.

<sup>(4)</sup> Według Wikipedii, encyklopedii internetowej, stopnie Plato to jednostki miary stosowane do pomiaru gęstości roztworu. Szczególnie przymysł piwiarski posługuje się skalą Plato ze względu na łatwość stosowania. Definicja mówi, że gęstość roztworu mierzona w stopniach Plato jest równoważna gęstości mierzonej w procentach m/m roztworu wody i sacharozy. Innymi słowami można na przykład powiedzieć, że litr brzożki ma zawartość równą 12 stopniom Plato, co oznacza, że gęstość ekstraktu (lub cukrów rozpuszczonych w brzożce) w tym wypadku jest równa gęstości jednego litra roztworu wodnego zawierającego 12 % m/m sacharozy, przyjmując w przybliżeniu ciężar właściwy wody równy 1 kg/l, przy założeniu, że znajdujemy się na poziomie morza i w temperaturze pokojowej. Można powiedzieć, że nasza próbka brzożki zawiera około 120 gram ekstraktu.

3.7 Zaproponowane przez Komisję dostosowanie wartości minimalnych stawek zmniejszyłoby różnicę pomiędzy stawkami stosowanymi w poszczególnych państwach od 1 100 % do wielkości wahającej się w granicach pomiędzy 800 a 1 000 %. Stwierdzenie Komisji, że zmienione przepisy są w stanie zapewnić funkcjonowanie wspólnego rynku wydaje się zatem dość pochopne. Aby osiągnąć pozytywne rezultaty, Komitet proponuje, by obok stawki minimalnej została wprowadzona stawka maksymalna, co stanowi rozwiązanie umożliwiające w przyszłości powstrzymanie przemytu i oszustwa.

3.8 Tak samo nieprzekonujące wydaje się zaakcentowanie faktu, że rewaloryzacja minimalnych stawek zgodnie ze stopą inflacji nie powoduje wzrostu ich wartości realnej. Chcąc przekazać pełne informacje, Komisja powinna była przedstawić dynamiczny obraz kształtowania się podatku akcyzowego w poszczególnych państwach członkowskich poczynając od roku wystąpienia z wnioskiem o harmonizację, tzn. od białej księgi z roku 1985. Konkretny efekt, jaki bowiem uzyskano, to, z kilkoma wyjątkami, wzrost wartości realnej podatku akcyzowego w państwach członkowskich po wygaśnięciu odstępstwa przyznanego niektórym państwom. Komitet negatywnie ocenia wszelkie praktyki krajowe, wprowadzające poza podatkami akcyzowymi dodatkowo inne formy opodatkowania, w niektórych przypadkach noszące miano „podatków wspólnotowych”.

3.9 Taka tendencja została potwierdzona w badaniu zleconym przez samą Komisję<sup>(5)</sup>, z którego wynika, że z wyjątkiem trzech państw członkowskich, wszystkie inne podwyższały podatki akcyzowe co rok lub co kilka lat.

3.10 To samo badanie, uwzględniające elastyczność popytu w stosunku do cen, wykazuje, że w razie dostosowania minimalnych stawek do inflacji:

- duże korzyści odniosłyby napoje spirytusowe, w szczególności w państwach nordyckich, ale także w Wielkiej Brytanii i Irlandii;
- w przypadku względnie dużej elastyczności cenowej, spożycie napojów spirytusowych (o wysokiej zawartości alkoholu) wzrosłoby w porównaniu z sytuacją charakteryzującą się elastycznością krzyżową (relacja między popytem na określony typ wyrobu a cenami innych kategorii wyrobów)<sup>(6)</sup>;
- w przypadku wysokiej elastyczności cenowej najbardziej ucierpiałoby piwo i wino: w państwach nordyckich odnotowano by znaczący spadek spożycia wina, natomiast w Niemczech, Belgii, Francji i Luksemburgu spadek spożycia piwa.

3.11 Interesujące byłoby przeprowadzić porównanie skutków zmian stawek minimalnych w UE liczącej 27 państw ze skutkami opisanymi w badaniu odnoszącymi się do UE-15.

<sup>(5)</sup> Customs Associates Ltd, *Study on the competition between alcoholic drinks — Final report*, luty 2001 r.

<sup>(6)</sup> Elastyczność krzyżowa w stosunku do ceny wskazuje na stopień istniejącej konkurencji pomiędzy różnymi napojami.

3.12 Komitet zastanawia się, czy w odniesieniu do tematu, który został określony jako wyjątkowo delikatny, Komisja powinna nadal pełnić czysto urzędniczą rolę, czy też przeciwnie, powinna — opierając się także na wymianie argumentów z państwami członkowskimi — przedstawiać propozycje, które mogą rzeczywiście zmniejszyć silne zakłócenia konkurencji wywołane utrzymaniem tak zróżnicowanego systemu opodatkowania.

3.13 Kolejny element nieuwzględniony w formułowaniu wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy to fakt, że w 1992 r. w 12 państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej różnice w dochodzie na mieszkańca nie były na tyle znaczne, by odczuwano ustalone stawki jako bardzo uciążliwe. W Europie liczącej 27 członków poziom zarobków i emerytur jest tak zróżnicowany, że mówienie o takich samych podatkach dla nowych i starych państw członkowskich jest rozwiązaniem niesprawiedliwym, które dotknie wyłącznie osoby o najskromniejszych dochodach. W wypadku pracowników i emerytów, których zarobki i emerytury nie przekraczają 100-150 EUR miesięcznie i którzy już odczuli podwyżkę podatku akcyzowego dla alkoholów od 50 % do 400 %, kolejna podwyżka o 31 % z pewnością odbije się negatywnie na poziomie spożycia. To właśnie ze względu na przystąpienie do Unii 12 nowych krajów, Komitet uważa za niewłaściwe automatyczne dostosowanie zgodnie ze stopą inflacji w UE-15 poczynając od 1992 r.

3.14 Poza tym, z nielicznymi wyjątkami, zaproponowany mechanizm jest sprzeczny z jakąkolwiek polityką antyinflacyjną realizowaną przez państwa członkowskie, które od dawna już wniosły, tam gdzie jeszcze istniały, mechanizmy automatycznej rewaloryzacji zarobków i emerytur zgodnie ze stopą inflacji. Komisja nie wyjaśnia dobrze, dlaczego należałoby utrzymać przy życiu taki mechanizm wyłącznie dla podatków akcyzowych!

3.15 Komitet uważa natomiast, że aktualny system jest absolutnie nieodpowiedni i uznaje dostosowanie do stopy inflacji (w UE 12, 25 czy 27 członków?) za środek niepotrzebnie karzący w szczególności osoby o najniższych dochodach, jak w wypadku wszystkich podatków pośrednich, które nie mają związku z rzeczywistym dochodem podatnika.

3.16 Podobnie jak w wypadku wina w niektórych państwach członkowskich, spożycie na umiarkowanym poziomie innych napojów alkoholowych jest częścią kultury i historii narodów europejskich. Należałoby zatem spojrzeć na problem całościowo, choć nie tracąc z oczu jego różnorodnych aspektów.

3.17 Komitet szanuje decyzje tych krajów, które przyjęły surową politykę podatkową dla wyrobów alkoholowych i tytoniowych, prawdopodobnie w związku ze zjawiskiem nadużywania alkoholu szczególnie w młodym pokoleniu. Niektóre państwa członkowskie oświadczyły, że ich polityka podatkowa musi uwzględniać kwestie zdrowia publicznego, ale takie podejmowane w pełni autonomicznie decyzje nie mogą wpływać na wybory i motywacje innych państw członkowskich.

3.18 W tym względzie Komitet wypowiedział się już w szczegółowej opinii <sup>(7)</sup>, w której podkreślił, że „najlepszym sposobem walki z nadużywaniem alkoholu jest edukacja, informacja oraz programy szkoleniowe skierowane przede wszystkim do osób nadużywających alkoholu”.

3.19 Komitet uważa, że nie są spełnione wymogi art. 93 traktatu, w myśl którego Rada, stanowiąca jednomyślnie, może uchylać przepisy dotyczące harmonizacji przepisów podatkowych, w stopniu, w jakim jest ona konieczna, w celu ustanowienia lub też usprawnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego w terminie przewidzianym w art. 14. Zwiększanie minimalnych stawek podatku akcyzowego w rzeczywistości nie prowadzi do harmonizacji, ale jedynie ustala minimalny poziom, który każde państwo członkowskie może podnosić bez ograniczeń. Od chwili przyjęcia dyrektywy 92/84/EWG różnice pomiędzy rzeczywistymi stawkami jeszcze bardziej się pogłębiły, co pokazuje, że nie udało się przeprowadzić harmonizacji poprzez tego typu dyrektywę.

#### 4. Walka z nadużyciami i przemytem

4.1 Jednym z negatywnych aspektów wywołanych wysokim poziomem różnicowania systemów opodatkowania jest, oprócz trudności w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, silna tendencja do unikania płacenia podatku akcyzowego w części, kiedy płaci się go w innym państwie członkowskim niż państwo ostatecznej konsumpcji wyrobu, lub w całości, poprzez import wyrobów z państw trzecich lub zmianę kierunku transportu towarów, które są przewożone w ramach systemu zawieszenia poboru podatku.

4.2 Rozwój handlu elektronicznego stwarza dodatkowy obszar dla potencjalnych oszustw podatkowych ze względu na niemożność kontrolowania sprzedaży na odległość i brak skoordynowanej polityki zwalczania oszustw akcyzowych w odniesieniu do alkoholu, zważywszy, że niektóre państwa członkowskie nie uważają tego typu oszustw za problem i że zjawisko to dotyczy wyłącznie obszarów o najwyższym opodatkowaniu.

4.3 Po rozszerzeniu granice zewnętrzne Unii sięgnęły krajów, gdzie poziom opodatkowania jest dużo niższy w stosunku do średniej UE i możliwości oszustw gwałtownie się zwiększyły. W niektórych z tych państw — dziś graniczących z UE — korupcja to zjawisko na dużą skalę dotykające również organów celnych. Należy wzmocnić środki zwalczania przemytu, a jeśli trzeba będzie przyjąć zaproponowane zwiększenie stawek podatku akcyzowego, zyski międzynarodowych przemytników jeszcze bardziej wzrosną.

4.4 Unia zajęła się problemem zwalczania oszustw dotyczących wyrobów podlegających podatkowi akcyzowemu, wydając dyrektywę 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania. Ze względu na jej słabe wyniki dyrektywa ta została zmieniona w 2004 r. dyrektywą 2004/106/WE Rady z 16 lutego 2004 r.,

zmieniającą również dyrektywę 77/799/EWG dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz państw członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich, niektórych podatków akcyzowych oraz opodatkowania składek ubezpieczeniowych.

4.5 W tym względzie Komitet stwierdził w swojej opinii <sup>(8)</sup>, że do skutecznego zwalczania oszustw „oczywiste jest, że trzeba modernizować, wzmacniać, upraszczać i zwiększać wydajność narzędzi służących współpracy administracyjnej i wymianie informacji pomiędzy państwami członkowskimi na temat podatku akcyzowego”.

4.6 W tej samej opinii podkreślono fakt, że „po raz kolejny korzyści wypływające z bardziej skutecznego funkcjonowania wspólnego rynku, w tym wypadku z procedur pozwalających wykrywać i zwalczać oszustwa podatkowe, są ograniczone ze względu na dążenie do ochrony interesów narodowych”. A następnie: „Niewątpliwie wiele przypadków oszustw jest bezpośrednio związanych z różnicami, czasami dość znacznymi, pomiędzy stawkami podatku akcyzowego w poszczególnych państwach członkowskich”.

„EKES korzysta z okazji, by zwrócić uwagę na ograniczenia związane ze stosowaniem zasady jednomyślności, która obecnie obowiązuje w stosunku do większości decyzji wspólnotowych w zakresie przepisów podatkowych i powtórzyć, że konieczne jest odejście od tej zasady na rzecz zasady większości, choćby kwalifikowanej, gdy chodzi o podatki wpływające na rynek wewnętrzny i będące przyczyną zakłócenia konkurencji”.

4.7 Komitet przedstawiał wielokrotnie poniższe zasadnicze koncepcje:

- wzmocnienie współpracy administracyjnej, stały dialog między organami podatkowymi, wzajemna pomoc, ustawiczne i wspólne szkolenie pracowników zajmujących się zwalczaniem oszustw, łączenie w sieci oparte na kompatybilnych platformach sił policyjnych i urzędników podatkowych oraz tworzenie wspólnych baz danych;
- sprzyjanie procesom harmonizacji podatkowej, tak w obszarze opodatkowania bezpośredniego, jak i w bardziej złożonym obszarze podatku akcyzowego;
- uruchomienie procesu mającego doprowadzić do odejścia od zasady jednomyślności w niektórych kwestiach podatkowych, począwszy od tych łatwiejszych do zrealizowania;
- odejście od modelu opodatkowania VAT sprzyjającego oszustwom, oraz
- odstąpienie od zwiększania obciążeń podatkowych.

4.8 W Szwecji na przykład w samej tylko branży piwowarskiej w 2004 r. odnotowano przywóz ok. 164 mln litrów piwa przez podróżnych lub przemytników, prawie tyle samo co poziom sprzedaży (173 mln litrów) przez monopol państwa (Systembolaget). Pociągnęło to za sobą straty w dochodzie z tytułu podatku akcyzowego i VAT w wys. 190 mln euro. W 2002 r. wielkość tych zakupów wzrosła o 40 % wskutek

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 69 z 21.3.2006 r. (sprawozdawca: Clive WILKINSON)

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 112 z 30.4.2004 r., s. 64 (sprawozdawca: Antonello PEZZINI)

zniesienia specjalnych przepisów ograniczających zakupy dokonywane za granicą. Szacuje się, że w ciągu dwóch ostatnich lat przemysł wzrósł dwukrotnie. Dania szacuje, że 95 mln litrów piwa przywozi się do tego kraju z Niemiec. Jeżeli uwzględnia się przy tym ok. 10 % wyrobów pochodzących z przemysłu, stanowi to ok. 30 % ilości piwa spożywanego w Danii, które nie jest opodatkowane w tym kraju. W 2005 r. podróżni przywieźli do Finlandii ponad 42 mln litrów piwa, co stanowi 10 % konsumpcji w tym kraju, z czym wiązały się straty w dochodzie z podatku sięgające ponad 50 mln euro. Do Austrii i Republiki Czeskiej przywieziono 30 mln litrów piwa pochodzącego z Niemiec, natomiast do Zjednoczonego Królestwa 100 mln litrów, nie licząc przemysłu na szeroką skalę<sup>(9)</sup>.

## 5. Struktura podatku akcyzowego stosowanego do napojów alkoholowych

5.1 W sprawozdaniu z 2004 r. Komisja zwróciła uwagę na pewne problemy odnotowane w trakcie praktycznego stosowania dyrektywy 92/84/EWG, w szczególności trzy:

- opcja umożliwiająca państwom członkowskim różne opodatkowanie napojów alkoholowych niemusujących i musujących;
- **konieczność aktualizacji odniesień do kodów nomenklatury scalonej wskazanych w dyrektywie 92/83/EWG** w określeniu kategorii napojów alkoholowych do celów podatkowych, by uwzględnić ewentualne zmiany kodów nomenklatury scalonej, jakie zaszły od 1992 r.;
- **klasyfikacja napojów alkoholowych w kategoriach przewidzianych przez dyrektywę 92/83/EWG** spowodowała różnice w klasyfikacji i w konsekwencji różnice w opodatkowaniu tego samego wyrobu w różnych państwach członkowskich.

5.2 W odniesieniu do pierwszego punktu, Komisja uzasadnia swą propozycję zniesienia możliwości różnego traktowania win

musujących i niemusujących, stwierdzając, że powody argumentujące za tą opcją, mianowicie przynależność win musujących do produktów luksusowych, już nie istnieją (choć w istocie w przypadku pewnych win niemusujących jest dokładnie odwrotnie!).

5.3 W odniesieniu do drugiego aspektu dyrektywa 92/83/EWG (dotycząca struktury podatków akcyzowych) przewiduje w art. 26, że podawane przez nią kody nomenklatury scalonej to kody obowiązujące w dniu przyjęcia dyrektywy (19 października 1992 r.). Komisja proponuje tymczasem odniesienie się do kodów nomenklatury scalonej stosowanych od ostatniej możliwej daty, przyjmując na przyszłość decyzje dotyczące zmian zgodnie z art. 24 dyrektywy 92/12/EWG (procedura, w której uczestniczy komitet ds. podatków akcyzowych, podobnie jak w wypadku produktów energetycznych).

5.4 W odniesieniu do trzeciej kwestii, celem uregulowania problemu zgłaszanego przez liczne podmioty i związanego ze zbyt mało precyzyjnym sformułowaniem przepisów dyrektywy, która nie określa, jakie ilości alkoholu destylowanego można dodawać do „innych napojów fermentowanych”, Komisja proponuje w większym stopniu uniezależnić klasyfikację napojów alkoholowych dla celów podatkowych (akcyzy) od klasyfikacji nomenklatury scalonej.

5.5 Komitet uznaje za uzasadnione i spójne zmiany postulowane przez podmioty gospodarcze pod kątem uproszczenia i ochrony konkurencji. Komitet zgadza się z meritem propozycji sformułowanych swego czasu przez Komisję i zastanawia się, dlaczego zmiany te nie zostały wprowadzone poprzez odpowiednią nowelizację dyrektywy 92/83/EWG.

5.6 Komitet wnosi o wycofanie wniosku dotyczącego dyrektywy i jednocześnie zaleca przyjęcie zmian do dyrektywy 92/83/EWG zaproponowanych przez Komisję.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(9)</sup> Oxford economics, *The consequences of the proposed Increase in the minimum excise duty rates for beer*, luty 2007 r.



## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

**Punkt 4.6**

Skreślić

*„4.6 W tej samej opinii podkreślono fakt, że »po raz kolejny korzyści wypływające z bardziej skutecznego funkcjonowania wspólnego rynku, w tym wypadku z procedur pozwalających wykrywać i zwalczać oszustwa podatkowe, są ograniczone ze względu na dążenie do ochrony interesów narodowych«. A następnie: »Niewątpliwie wiele przypadków oszustw jest bezpośrednio związanych z różnicami, czasami dość znacznymi, pomiędzy stawkami podatku akcyzowego w poszczególnych państwach członkowskich«.*”

*„EKES korzysta z okazji, by zwrócić uwagę na ograniczenia związane ze stosowaniem zasady jednomyślności, która obecnie obowiązuje w stosunku do większości decyzji wspólnotowych w zakresie przepisów podatkowych i powtórzyć, że konieczne jest odejście od tej zasady na rzecz zasady większości, choćby kwalifikowanej, gdy chodzi o podatki wpływające na rynek wewnętrzny i będące przyczyną zakłócenia konkurencji”.*

Uzasadnienie

Większość kwalifikowana, konieczna do podejmowania decyzji, stanowi temat o silnym zabarwieniu politycznym, co do którego trzeba będzie osiągnąć porozumienie w przyszłym traktacie: po wprowadzeniu wspólnej waluty, a wraz z nią utracie możliwości prowadzenia polityki walutowej zgodnie z tym, co podpowiada sytuacja ekonomiczna każdego z państw, jedynym narzędziem sterowania polityką gospodarczą, jakim dysponują państwa członkowskie, jest polityka podatkowa. Dopóki nie pogłębi się spójności gospodarczej i społecznej, nie należy obstawać przy tym, aby większość, nawet kwalifikowana, mogła narzucać swoje kryteria ogółowi państw członkowskich UE.

Ponadto odejście od zasady jednomyślności doprowadziłoby do tego, że pewne państwa, które dzięki niej mogą kontynuować wspieranie kluczowych sektorów swojej gospodarki (jak sektor winiarski lub piwowarski w pewnych krajach) byłyby zmuszone do negocjowania w innych warunkach podejmowania decyzji, tracąc tym samym możliwość dalszego blokowania pewnych planów sprzecznych z ich narodowymi interesami, z czego korzystają obecnie.

Wynik głosowania:

Za: 21

Przeciw: 54

Wstrzymało się: 4

**Punkt 4.7**

Dopisać:

Komitet przedstawiał wielokrotnie poniższe zasadnicze koncepcje:

- wzmocnienie współpracy administracyjnej, stały dialog między organami podatkowymi, wzajemna pomoc, ustawiczne i wspólne szkolenie pracowników zajmujących się zwalczaniem oszustw, łączenie w sieci oparte na kompatybilnych platformach sił policyjnych i urzędników podatkowych oraz tworzenie wspólnych baz danych;
- poprawa egzekwowania praw konsumentów związanych ze sprzedażą wysyłkową wszystkich produktów na rynku wewnętrznym;
- sprzyjanie procesom harmonizacji podatkowej, tak w obszarze opodatkowania bezpośredniego, jak i w bardziej złożonym obszarze podatku akcyzowego;
- uruchomienie procesu mającego doprowadzić do odejścia od zasady jednomyślności w niektórych kwestiach podatkowych, począwszy od tych łatwiejszych do zrealizowania, w ramach spójnej europejskiej polityki podatkowej;
- odejście od modelu opodatkowania VAT sprzyjającego oszustwom, oraz
- odstąpienie od zwiększania obciążeń podatkowych

*Uzasadnienie*

Uzasadnienie 1: Należy rozdzielić, przynajmniej formalnie, pojęcie stawki maksymalnej od harmonizacji, zbliżenia poziomów opodatkowania i stopniowej harmonizacji. Chociaż jednym z wyników ustanowienia stawki maksymalnej byłoby ograniczenie istniejących obecnie rozbieżności w stawkach, jak wskazano to w punktach 3.5, 3.6, i 3.7, z równoczesną poprawą rzeczywistej harmonizacji, to sposób zredagowania tego punktu może prowadzić do utożsamiania stawki maksymalnej ze stawką docelową. Niniejsza poprawka ma na celu uniknięcie takiego utożsamiania.

W istocie, obecne problemy spowodowane są wysokimi stawkami stosowanymi w niektórych krajach (Irlandia, Wielka Brytania, Finlandia czy Szwecja), co pociąga za sobą olbrzymie rozbieżności w stosunku do krajów sąsiednich.

Ponadto proponujemy zmianę odniesienia do produktów alkoholowych na bardziej dokładne wyrażenie „napoje zawierające alkohol”. Niektóre produkty alkoholowe sprzedawane w aptekach nie mają nic wspólnego z napojami, o które chodzi w tym punkcie.

Oprócz tego skutecznym sposobem rozwijania rynku wewnętrznego i zapobiegania oszustwom jest pozostawienie obywatelom Unii Europejskiej możliwości korzystania z prawa do nabywania tych produktów na odległość, tak jak dzieje się to w przypadku produktów spożywczych. Dzięki temu mogłyby powstać legalne kanały dystrybucji, które byłyby kontrolowane przez organa podatkowe i sanitarne, a konsumenci uzyskaliby większą wiedzę o tych towarach. W ten sposób zrealizowana została też traktatowa zasada swobodnego przepływu towarów, która dotyczy nie tylko handlu prowadzonego przez profesjonalistów, ale także transakcji zawieranych przez osoby indywidualne. Swobodny przepływ oznacza, że konsumenci zamieszkali w jednym państwie członkowskim powinni mieć możliwość nabywania towarów na obszarze innego państwa członkowskiego zgodnie z odpowiednimi jednokowymi przepisami minimalnymi co do transakcji kupna-sprzedaży dóbr konsumpcyjnych.

Komitet niedawno stwierdził, że propagowanie wśród konsumentów korzyści związanych z jednolitym rynkiem powinno być jednym z priorytetów na drodze do pełnej jego realizacji (opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przeglądu jednolitego rynku; Dz.U. C 93 z 27.4.2007 r., opinia INT/332).

Uzasadnienie 2: Konieczne uściślenie, jako że jak wspomniano w kolejnym punkcie, model przyjęty w związku z podatkiem VAT był przyczyną szerokiej fali orzecznictwa, ze względu na luki w prawie i jego zastosowaniu na poziomie europejskim i krajowym. Dlatego też ważna jest koordynacja, jeśli uruchomiony zostanie proces wspomniany w opinii.

*Wynik głosowania:*

Za: 20

Przeciw: 55

Wstrzymało się: 4

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008-2012**

COM(2006) 687 wersja ostateczna — 2006/0229 (COD)

(2007/C 175/02)

Dnia 19 stycznia 2007 r. Rada, działając zgodnie z 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 19 kwietnia 2007 r. Sprawozdawcą był Sergio SANTILLÁN.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja 2007 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 159 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie pięcioletniego programu statystycznego na lata 2008-2012 i podziela opinię, zgodnie z którą zharmonizowana i porównywalna statystyka jest elementem niezbędnym dla zrozumienia Europy przez społeczeństwo, dla udziału obywateli w debacie nad przyszłością Europy oraz dla udziału podmiotów gospodarczych w jednolitym rynku.

1.2 EKES podkreśla konieczność wyposażenia Eurostatu i krajowych urzędów statystycznych w najlepsze zasoby ludzkie i materialne, na jakie pozwalają środki budżetowe, ponieważ jest to niezbędne dla sprostania coraz większym zadaniom nakładanym na statystyki, a także ze względu na znaczenie Unii Europejskiej jako podmiotu globalnego.

1.3 Zdaniem Komitetu należy położyć większy nacisk na aspekty związane z dobrobytem Europejczyków i dlatego proponuje on poszerzenie programu statystycznego o następujące dziedziny:

- działania na rzecz dzieci,
- starzenie się ludności i sytuacja osób starszych,
- godzenie życia rodzinnego i zawodowego,
- ponadto polityka społeczna powinna znaleźć się w osobnym rozdziale.

1.4 Biorąc pod uwagę istotny charakter informacji statystycznych na temat kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach realizacji celów strategii lizbońskiej, należy uznać za niewystarczającą uwagę poświęconą w programie statystycznym 2008-2012 kwestii poprawy tego typu informacji.

1.5 Ponadto należy opracować statystyki na temat gospodarki społecznej ze względu na jej wysoki poziom rozwoju w Unii Europejskiej.

1.6 Oprócz tego istnieją dziedziny, w których obecnie dostępne dane statystyczne są niewystarczające i w związku z tym w programie pięcioletnim należy im poświęcić więcej uwagi. Są to:

- imigracja i azyl; kwestia o coraz większym znaczeniu, w sprawie której nie istnieją wystarczająco wiarygodne dane statystyczne,

— przestępczość i sądownictwo karne,

— zatrudnienie; choć w tej dziedzinie istnieją obecnie dane dotyczące ludności aktywnej zawodowo, zatrudnienia, bezrobocia itp., to szybkie przemiany na rynku pracy, związane z pojawieniem się nowych form działalności gospodarczej, powstawaniem zawodów i nowych form umów o pracę, wymagają stałej aktualizacji metod prowadzenia badań i pracy w terenie.

1.7 EKES przypomina, że zgodnie z Traktatem „tworzenie statystyk (...) nie powinno (...) pociągać za sobą nadmiernych obciążeń dla podmiotów gospodarczych”<sup>(1)</sup>. Wymaga to:

- a) z jednej strony wysiłków, by nie obciążać zbędnymi lub nadmiernymi kosztami przedsiębiorstw, głównie MŚP,
- b) z drugiej strony, by nie powtarzały się żądania dostarczenia danych; należy przestrzegać podstawowej zasady, zgodnie z którą każda informacja wymagana jest tylko raz, a następnie rozsyłana do instytucji statystycznych i między nimi wymieniana, z poszanowaniem zasad obowiązujących w odniesieniu do statystyk wspólnotowych (poufność danych statystycznych itp.).

1.8 Co do statystyk w dziedzinie handlu zewnętrznego, to stwierdzono wymagające skorygowania rozbieżności między danymi dotyczącymi eksportu z jednego kraju do drugiego, a danymi dotyczącymi importu do drugiego kraju z pierwszego. Innymi słowy liczba oznaczająca eksport z A do B jest różna od liczby oznaczającej import do B z A.

1.9 Biorąc pod uwagę różnorodność UE złożonej z 27 państw członkowskich, EKES stwierdza, że konieczny jest wysiłek, by osiągnąć jak najwyższy stopień koordynacji terminologicznej w dziedzinie statystyk.

1.10 Zdaniem EKES-u, aby zapewnić większą neutralność danych statystycznych oraz przestrzeganie innych zasad zawartych w kodeksie dobrych praktyk (w tym poufności danych statystycznych), istotna jest kontrola działalności prowadzonej przez prywatne agencje bezpośrednio lub pośrednio w ramach europejskiego systemu statystycznego.

<sup>(1)</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 285 ust. 2.

## 2. Treść wniosku

2.1 Art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 322/97<sup>(2)</sup> określa wymogi dotyczące wieloletniego wspólnotowego programu statystycznego<sup>(3)</sup>. Wynika z niego, iż program winien wyznaczać kierunki, główne dziedziny i cele działań przewidzianych na okres nieprzekraczający pięciu lat oraz stanowić ramy dla tworzenia wszystkich statystyk Wspólnoty. Wspólnotowy program statystyczny jest wdrażany poprzez roczne programy prac, zawierające sprecyzowane cele robocze na każdy rok, oraz poprzez szczegółowe regulacje prawne dotyczące ważniejszych działań. Jest on przedmiotem śródkresowych sprawozdań z postępów prac oraz oceny formalnej po zakończeniu okresu trwania programu.

2.2 W tym kontekście celem niniejszego wniosku, którego podstawą prawną jest art. 285 TWE, jest ustanowienie kompleksowego programu strategicznego dotyczącego statystyk urzędowych Wspólnoty. Program powinien obejmować tworzenie produktów i usług oraz ich dostarczanie użytkownikom, poprawę jakości statystyk oraz dalszy rozwój Europejskiego Systemu Statystycznego<sup>(4)</sup>.

2.3 Głównym celem wspólnotowych statystyk urzędowych jest regularne wspieranie podstaw rozwoju, monitorowania i oceny polityki Wspólnoty poprzez zapewnianie rzetelnej, obiektywnej, porównywalnej, spójnej informacji rzeczowej. W pewnych dziedzinach informacja statystyczna jest również wykorzystywana bezpośrednio przez instytucje Wspólnoty do zarządzania kluczowymi obszarami polityki.

2.4 Kierunek programu na lata 2008-2012 wyznaczają następujące priorytety polityczne:

- dobrobyt, wzrost i konkurencyjność,
- solidarność, spójność gospodarcza i społeczna oraz zrównoważony rozwój,
- bezpieczeństwo oraz
- dalsze rozszerzanie Unii Europejskiej.

2.5 W ramach opracowania wniosku Komisja przeprowadziła konsultacje z zainteresowanymi stronami, tzn. z państwami członkowskimi UE, krajami EFTA i krajami kandydującymi, a także z technicznymi grupami roboczymi ESS. Wstępną wersję programu zaopiniował Europejski Komitet Doradczy ds. Informacji Statystycznych w Sferach Ekonomicznych i Społecznych (CEIES)<sup>(5)</sup> oraz Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (CMFB)<sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 52 z 22.2.1957, s. 1.

<sup>(3)</sup> Art. 3 ust. 1.

<sup>(4)</sup> Jest to partnerstwo obejmujące Eurostat, krajowe instytuty statystyczne i inne krajowe podmioty statystyczne odpowiedzialne w każdym państwie członkowskim za sporządzanie i rozpowszechnianie statystyk europejskich.

<sup>(5)</sup> Powołany decyzją Rady nr 91/116/EWG (zmienioną decyzją Rady nr 97/255/WE).

<sup>(6)</sup> Ustanowiony decyzją Rady 91/115/EWG (zmienioną decyzją Rady nr 96/174/WE).

2.6 Jeśli chodzi o zastosowane podejście, to z dwóch możliwych opcji — „ograniczonej” i „całościowej” — Komisja wybrała tę drugą biorąc pod uwagę trzy czynniki: zdolności i efektywność ESS, koszty ponoszone przez państwa członkowskie odpowiedzialne za wdrażanie programu oraz obciążenia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Na przestrzeni lat EKES wielokrotnie wypowiadał się na temat programów statystycznych<sup>(7)</sup> oraz różnych szczegółowych aspektów unijnej polityki statystycznej. W swym stanowisku Komitet podkreślał głównie następujące elementy: waga systemu statystycznego dla osiągnięcia celów gospodarczych, społecznych i politycznych Unii, konieczność wspierania i wzmocnienia Eurostatu będącego kluczem do funkcjonowania tego systemu oraz, jeśli chodzi o zakres decyzyjny państw członkowskich, krajowe urzędy statystyczne.

3.2 EKES potwierdza znaczenie tych elementów i podkreśla ponadto w kontekście omawianej decyzji trzy inne aspekty wymagające dysponowania możliwie jak najlepszym aparatem statystycznym: rola UE jako podmiotu na arenie globalnej, osiągnięcie celów lizbońskich oraz rozszerzenie, jako że koordynacja statystyk 27 państw jest wyzwaniem bez precedensu. Podsumowując: aby Unia mogła działać z powodzeniem, istotne jest między innymi skuteczne funkcjonowanie jej systemu statystycznego.

3.3 Jeśli chodzi o środki, to program pięcioletni 2008-2012 przewiduje budżet w wysokości 274,2 mln euro (co oznacza wzrost o 24,3 % w stosunku do środków operacyjnych programu 2003-2007). Należy jednak wziąć pod uwagę inne aspekty, których nie pokrywa wymieniona suma<sup>(8)</sup>. Jeśli uwzględnić wydatki administracyjne oraz współfinansowanie ze strony państw członkowskich i innych organów, zaangażowane środki osiągną sumę 739,34 mln euro.

3.4 Co do zarządzania w dziedzinie statystyki, to zgodnie z kodeksem dobrych praktyk<sup>(9)</sup> zadaniem urzędów krajowych i urzędu statystycznego Wspólnoty jest:

- a) utworzenie środowiska instytucjonalnego i organizacyjnego promującego efektywność i wiarygodność krajowych i europejskich urzędów statystycznych opracowujących i rozpowszechniających statystyki urzędowe;

<sup>(7)</sup> W 1998 r. EKES wydał opinię w sprawie wniosku w sprawie decyzji Rady dotyczącej wspólnotowego programu statystycznego na lata 1998-2002 (Dz.U. C 235 z 27.7.1998, s. 60), a w 2002 r. w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej wspólnotowego programu statystycznego na lata 2002-2007 (Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 17).

<sup>(8)</sup> Wydatki na personel i administrację; środki operacyjne pochodzące z innych statystycznych pozycji w budżecie, które mogą być dodatkowo otwarte w celu zaspokojenia nowych potrzeb regulacyjnych w okresie 2008-2012 (działania typu Edicom); środki operacyjne udostępniane przez Dyrekcje Generalne w ich pozycjach w budżecie; środki na szczeblu krajowym i regionalnym. Aby zagwarantować przestrzeganie ogólnych priorytetów programu, Eurostat przydzieli własne środki operacyjne i zasoby ludzkie.

<sup>(9)</sup> Zalecenie Komisji w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych COM (2005) 217 końcowy.

- b) przestrzeganie europejskich norm, wytycznych i dobrych praktyk związanych z procesami stosowanymi przez krajowe i wspólnotowe urzędy statystyczne w zakresie organizacji, gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania statystyk urzędowych, a także dążenie do osiągnięcia powszechnego uznania z uwagi na dobre zarządzanie i wydajność celem zwiększenia wiarygodności tych statystyk;
- c) zagwarantowanie zgodności statystyk wspólnotowych z europejskimi normami jakości oraz reagowanie na potrzeby użytkowników instytucjonalnych z UE, rządów, instytucji badawczych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw i społeczeństwa w ogóle.

3.5 Wspólnotowy program statystyczny na lata 2008-2012 zawiera 32 przekrojowe cele (wymienione w załączniku I) oraz przewiduje ok. 90 konkretnych celów i działań (załącznik II) odnoszących się tak do ogólnej polityki, jak i do 18 szczegółowych obszarów polityki unijnej.

3.5.1 Program określa działania w następujących głównych obszarach:

- swobodny przepływ towarów
- rolnictwo
- swobodny przepływ osób, usług i kapitału
- polityka wizowa, azyl, imigracja oraz inne działania związane ze swobodnym przepływem osób
- transport
- wspólnotowe normy w zakresie konkurencji, podatków i zbliżania prawodawstwa
- polityka gospodarcza i walutowa
- zatrudnienie
- wspólna polityka handlowa
- współpraca celna
- polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież
- kultura
- zdrowie publiczne
- ochrona konsumentów
- sieci transeuropejskie
- przemysł (w tym dane na temat społeczeństwa informacyjnego)
- spójność gospodarcza i społeczna

- badania i rozwój technologii
- środowisko naturalne
- współpraca na rzecz rozwoju
- współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z krajami trzecimi.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Biorąc pod uwagę ambitne cele programu na lata 2008-2012 oraz fakt, iż zakłada on obecnie ścisłą współpracę między Eurostatem a urzędami statystycznymi 27 państw członkowskich należy podkreślić, że priorytetem powinna być praca nad statystykami i jak najskuteczniejsze wykorzystanie dostępnych — ograniczonych — środków.

4.2 W art. 4 wniosku w sprawie decyzji mowa jest o ustanowieniu priorytetów w dziedzinie statystyk w związku z koniecznością jak najskuteczniejszego wykorzystania ograniczonych środków. Jednakże nie zostały określone kryteria ani wytyczne co do ustanowienia takich priorytetów. Ponadto trudne wydaje się ich ustanowienie, gdy jednocześnie stwierdza się konieczność wzmocnienia czy utworzenia nowych obszarów pracy.

4.3 EKES podziela opinię, iż „szybka ewolucja możliwości i dostępności Internetu sprawia, że będzie to w przyszłości doskonałe narzędzie rozpowszechniania danych statystycznych. Zwiększy ono znacząco społeczność potencjalnych użytkowników, tworząc w ten sposób nowe możliwości rozpowszechniania”<sup>(10)</sup>. Dla osiągnięcia tego celu oraz uwzględniając fakt, iż strona internetowa Eurostatu wpływa na wizerunek Unii Europejskiej, konieczne jest, by prezentacja danych i ich lektura była tak prosta i atrakcyjna, jak tylko pozwala na to technologia.

4.4 EKES podziela stanowisko, według którego należy zacieśnić współpracę między Eurostatem a krajowymi urzędami statystycznymi<sup>(11)</sup>. Jednakże Komitet zauważa, że wniosek w sprawie decyzji nie mówi o konkretnych sposobach i nie ustanawia środków zacieśnienia tej współpracy.

4.5 Jeśli chodzi o zakres i priorytety statystyk europejskich, to EKES zauważa, że — jak wynika z listy działań wymienionych w punkcie 3.5.1 niniejszej opinii — system statystyczny koncentruje się głównie na aspektach gospodarczych, nie zawiera natomiast wystarczających informacji na temat aspektów społecznych mających bezpośredni wpływ na życie obywateli Unii. Komitet zauważa też, iż w przeciwieństwie do innych dziedzin polityka społeczna jest przedstawiona w połączeniu z innymi sektorami, a mianowicie z edukacją, kształceniem zawodowym i młodzieżą.

Bruksela 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Załącznik I, p. 3.6 Rozpowszechnianie.

<sup>(11)</sup> Załącznik I, p. 3.6 Rozpowszechnianie.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk kwartalnych w zakresie wolnych miejsc pracy we Wspólnocie**

COM(2007) 76 wersja ostateczna

(2007/C 175/03)

Dnia 4 kwietnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Dnia 24 kwietnia 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 31 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Susannę FLORIO na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Dostępność wiarygodnych i dobrych jakościowo danych statystycznych to dla podmiotów instytucjonalnych, gospodarczych i społecznych niezbędne narzędzie monitorowania i oceny skuteczności określonych działań legislacyjnych oraz podejmowania decyzji na przyszłość.

1.2 Możliwość wyrobienia sobie możliwie jak najbardziej dokładnego i bliskiego rzeczywistości poglądu na obecną sytuację stanowi niezbędny element pozwalający na przyjęcie najlepszych możliwych rozwiązań politycznych.

1.3 Jest to szczególnie prawdziwe w przypadku statystyk dotyczących stanu zatrudnienia w Europie służących analizie postępów poczynionych przez państwa członkowskie w odniesieniu do celów wyznaczonych w ramach strategii lizbońskiej.

1.4 Dla zrozumienia kształtowania się tendencji na rynku pracy w Unii Europejskiej duże znaczenie ma wiedza na temat tego, w jakich branżach, regionach i w jakiej liczbie występują wolne miejsca pracy. Oferty miejsc pracy, które pozostały nieobsadzone, odzwierciedlają zmiany koniunkturalne w poszczególnych sektorach gospodarki i mogą dać pogląd pomocny we wskazaniu regionów europejskich o największych brakach pod względem siły roboczej lub, przeciwnie, o znaczącym wroście pod względem gospodarczym i w dziedzinie zatrudnienia.

1.5 Wolne miejsca pracy są uwzględnione w podstawowych europejskich wskaźnikach gospodarczych (PEWG) i stanowią wskaźnik, który w wypadku szybkiego udostępnienia jest również przydatny dla Europejskiego Banku Centralnego i dla Komisji Europejskiej przy ocenie skutków rozwoju gospodarczego w danych sektorach, jak również dla wyważenia decyzji dotyczących polityki walutowej.

1.6 Ożywienie strategii lizbońskiej, sięgające Rady Europejskiej w marcu 2005 r., uwzględniało wśród największych prio-

rytetów utworzenie nowych miejsc pracy wyższej jakości, co nieuchronnie zwiększyło potrzebę polepszenia informacji statystycznych dotyczących zapotrzebowania na siłę roboczą.

1.7 Zintegrowane wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008 oraz ogólne wytyczne polityki gospodarczej (OWPG), w kontekście europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia (EES) wymagają zagregowanych danych w skali europejskiej o wolnych miejscach pracy w podziale na rodzaje działalności gospodarczej w celu przeanalizowania poziomu i struktury popytu na siłę roboczą.

1.8 Dostępność wiarygodnych i często aktualizowanych danych statystycznych pozwala również poszczególnym państwom członkowskim na ocenę sytuacji na rynku pracy i na podjęcie konsekwentnie do tego decyzji w zakresie polityki zatrudnienia, również w skali regionalnej.

## 2. Wniosek Komisji

2.1 Krajowe dane o wolnych i obsadzonych miejscach pracy są gromadzone od 2003 r. na zasadzie „gentlemen's agreement”, czyli niepisanej umowy. Umowa ta, choć dawała gwarancje elastyczności i niezależności państwom członkowskim, nie spełniała w pełni potrzeb użytkowników danych.

2.2 W chwili obecnej cztery państwa członkowskie nie przekazały danych do Eurostatu, a przekazane dane nie zawsze są w pełni ze sobą porównywalne. Natomiast gromadzenie danych kwartalnych nie odpowiada wymogom EBC i Komisji dotyczących zakresu, terminowego dostarczania i harmonizacji danych.

2.3 Przy pomocy wniosku dotyczącego rozporządzenia COM (2007) 76 wersja ostateczna, opracowanego z inicjatywy Komitetu Zatrudnienia, Komisja dąży do ustanowienia zasad pozwalających uzyskać porównywalne dane statystyczne o wolnych miejscach pracy w określonych ramach czasowych.

2.4 W trakcie prac nad wnioskiem, obejmujących konsultacje z ekspertami i Komitetem ds. Programów Statystycznych (KPS) rozważano różne możliwe opcje. Ostatecznie wariant przedstawiony we wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawia, że gromadzenie rocznych danych strukturalnych, w krótkim okresie, nadal będzie odbywało się na zasadzie niepisanej umowy.

2.5 Zatem wniosek skupia się głównie na regulacji gromadzenia kwartalnych danych statystycznych o wolnych miejscach pracy. Na podstawie doświadczenia nabytego przy stosowaniu tego rozporządzenia przewiduje się możliwość wydania w przyszłości nowego rozporządzenia pozwalającego na uzyskanie potrzebnych danych w skali rocznej.

2.6 W celu określenia stopnia szczegółowości podziału na rodzaje działalności gospodarczej, należy zastosować aktualnie obowiązującą wersję wspólnej statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnotach Europejskich (NACE).

2.7 Gdy to możliwe, zachowując określone standardy jakości, pozostawiono państwom członkowskim swobodę korzystania ze źródeł administracyjnych czy ograniczenia liczby rodzajów działalności gospodarczej do uwzględnienia, w celu zmniejszenia obciążeń dla przedsiębiorstw (art. 5).

2.8 Komisja (art. 8) przewiduje przeprowadzenie całej serii analiz wykonalności przez państwa członkowskie, które mają trudności z przedłożeniem danych dla:

- a) podmiotów zatrudniających mniej niż 10 pracowników i/lub
- b) następujących rodzajów działalności:
  - i) rolnictwo, leśnictwo i rybactwo,
  - ii) administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne,
  - iii) edukacja,
  - iv) ochrona zdrowia i opieka społeczna,
  - v) działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją,
  - vi) działalność organizacji stowarzyszeniowych, naprawa komputerów i artykułów użytku osobistego i domowego oraz pozostała działalność usługowa indywidualna.

2.9 W pierwszej fazie rozruchu (pierwsze trzy lata) przewiduje się wsparcie finansowe UE dla państw członkowskich. Koszty te przez pierwsze trzy lata będą uwzględnione w programie wspólnotowym na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej PROGRESS<sup>(1)</sup> (art. 9). W ten sposób będzie można uruchomić inicjatywy wprowadzające innowacje i udoskonalenia w dziedzinie gromadzenia danych, a także zakończyć fazę niepisanej umowy.

(<sup>1</sup>) Przyjęty decyzją 1672/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. W sekcji „1-zatrudnienie” wyraźnie mowa jest o finansowaniu działań (w tym działań statystycznych) mających na celu „[...]poprawę zrozumienia sytuacji i perspektyw w dziedzinie zatrudnienia, w szczególności poprzez [...] opracowywanie danych statystycznych i wspólnych wskaźników[...]”.

### 3. Wnioski i zalecenia

3.1 EKES podkreśla znaczenie dysponowania jak najbardziej spójnymi i wiarygodnymi danymi statystycznymi o stanie zatrudnienia w Europie, docenia i popiera starania Komisji o ustanowienie ram prawnych umożliwiających uzyskanie jak najbardziej aktualnych, porównywalnych i właściwych danych o wolnych miejscach pracy na szczeblu europejskim.

3.2 Dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej, pod względem gospodarczym i przede wszystkim pod względem zatrudnienia, potrzebne jest stałe i skuteczne wsparcie w postaci danych statystycznych dostępnych dla wszystkich użytkowników takich danych oraz podmiotów gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych, tak na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

3.3 EKES zgadza się z wyborem instrumentu, jakim jest rozporządzenie, ponieważ wniosek wymaga, jak w przypadku większości działań statystycznych, jednolitego i szczegółowego stosowania na terenie całej Unii Europejskiej.

3.4 Decyzja o uwzględnieniu we wniosku tylko gromadzenia danych kwartalnych, a kontynuowania gromadzenia rocznych danych strukturalnych na zasadzie niepisanej umowy, z pewnością wynika ze słusznego zamiaru stopniowej realizacji przejścia od gromadzenia danych na zasadzie niepisanej umowy do gromadzenia danych na bazie rozporządzenia europejskiego. Temu przejściowemu okresowi powinno koniecznie towarzyszyć stałe monitorowanie uzyskanych wyników i EKES ma nadzieję, że w najbliższej przyszłości będzie można uzyskać bardziej kompletny i wiarygodny obraz możliwości europejskiego rynku pracy, tak na bazie danych rocznych, jak i kwartalnych.

Komitet ubolewa, że nie przygotowano jeszcze oceny wpływu, ale oczekuje jej sporządzenia przez Komisję przed ewentualnym przyjęciem drugiego rozporządzenia wdrażającego, gdyż co do zasady nastąpi wzrost kosztów i obciążeń dla przedsiębiorstw europejskich bez rekompensującego ten wzrost zmniejszenia innej działalności w zakresie badań.

3.5 EKES uważa jednak, że ze względu na potrzebę uproszczenia operacji związanych z gromadzeniem danych statystycznych i zmniejszenia ich kosztów zdecydowano, w sposób nie w pełni jasny, że zbieranie danych dotyczących sektorów tzw. „sezonowych”, w szczególności związanych z rolnictwem, rybactwem i leśnictwem, ma charakter dobrowolny.

3.6 Problem „sezonowego dostosowywania” budzi jednak wątpliwości odnośnie do wiarygodności takich statystyk, ponieważ w innych branżach przemysłowych lub w administracji publicznej formy sezonowych umów o pracę są stosowane od wielu lat (przemysł włókienniczy, rolno-spożywczy, turystyka itd.).

3.7 Poza tym, obecnie we wszystkich państwach UE umowy o prace obejmują dziesiątki różnych form stosunku pracy. Dlatego ważne byłoby uzyskanie informacji, o jakie wolne miejsca pracy chodzi (na czas nieokreślony, na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, na umowę zlecenie, w formie współpracy itd.).

3.8 Bliższy rzeczywistości obraz potencjału rynku pracy, jego ewolucji oraz słabości w niektórych sektorach lub regionach dałby możliwość lepszego skoncentrowania się na strategiach, jakie należałoby zastosować, by osiągnąć cele lizbońskie.

3.9 Również z tego powodu EKES uważa, że przede wszystkim w takich kwestiach niezbędna jest konsultacja z europejskimi partnerami społecznymi oraz ich bezpośrednie zaangażowanie.

Komitet przyjmuje z zadowoleniem uprawnienia kontrolne Parlamentu wobec wniosku, którego przyjęcie podlegać będzie procedurze współdecyzji z Parlamentem Europejskim. Rozporządzenia wdrażające będą przedmiotem komitologii w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, zgodnie z procedurą ustanowioną na mocy decyzji Rady 1999/468/WE i decyzji Rady 2006/512/WE.

Bruksela, 31 maja 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 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) w związku z przystąpieniem Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej**

COM(2007) 95 wersja ostateczna 2007/0038 COD

(2007/C 175/04)

Dnia 25 kwietnia 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Umberta BURANIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono wspólną klasyfikację jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) dla państw członkowskich.

1.2 Zostało ono po raz pierwszy zmienione w 2005 r. po przystąpieniu 10 nowych państw członkowskich. Po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii zaistniała potrzeba dokonania

następnej modyfikacji, wprowadzającej do załącznika rozporządzenia tabele dotyczące wyżej wymienionych nowych państw.

## 2. Wnioski i zalecenia

2.1 EKES przyjmuje do wiadomości wnioski Komisji oraz biorąc pod uwagę, że jest on konieczny w związku z przystąpieniem nowych państw i ze względu na jego czysto techniczny charakter, udziela mu swojego poparcia.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wewnętrzny rynek usług — rynek pracy a wymogi ochrony konsumenta”

(2007/C 175/05)

Dnia 29 września 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust.2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie: „Wewnętrzny rynek usług — rynek pracy a wymogi ochrony konsumenta”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą była Karin ALLEWELDT.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 2 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Cele

1.1 W kontekście strategii lizbońskiej, dyrektywa UE w sprawie usług na rynku wewnętrznym<sup>(1)</sup> powinna wspierać konkurencyjność, wzrost i zatrudnienie. Wywołała ona jednocześnie gorącą dyskusję nad kształtem swobody przepływu usług. Konflikt dotyczył i dotyczy jej wpływu na krajowe rynki pracy, warunki socjalne oraz wymogi ochrony konsumentów. W swojej opinii z lutego 2005 r.<sup>(2)</sup> Komitet zajął obszerne stanowisko w sprawie projektu Komisji, z tego względu przedmiotem dyskusji nie będzie treść dyrektywy, a raczej jej wpływ na zatrudnienie i interesy konsumentów, którego można oczekiwać w związku z planowanym wdrożeniem jednolitego rynku usług.

1.2 Swoboda świadczenia usług została zapisana w traktacie UE jako jedna z czterech swobód jednolitego rynku i od długiego czasu jest skuteczna politycznie. Strategia Komisji, której przejawem jest dyrektywa usługowa, przewiduje eliminację wszelkich ograniczeń związanych ze świadczeniem usług. Jednocześnie dotyczy ona, po części pośrednio, aspektów rynku pracy i ochrony konsumentów. Jednakże zwiększony zakres praktycznej realizacji swobody przepływu usług bardziej uwidoczni różnice między poszczególnymi systemami krajowymi oraz sprawi, że będą one dotkliwiej odczuwalne. Jednocześnie istnieje stosunkowo niewiele uregulowań na poziomie UE dotyczących ochrony interesów pracowników i konsumentów. W tym zakresie dominują krajowe, często bardzo zróżnicowane warunki prawne, socjalne i odnoszące się do zatrudnienia. Do tego należy dodać zapisane w dyrektywie usługowej równoległe bądź częściowe obowiązywanie pewnych uregulowań krajowych dotyczących kraju pochodzenia i kraju świadczenia usługi, czego skutki pokaże dopiero przyszła praktyka.

1.3 Stabilność społeczna i zaufanie konsumentów są istotnymi elementami integracji europejskiej oraz warunkiem dla istnienia sprawnie funkcjonującego wewnętrznego rynku usług.

Wielką wadą toczącej się debaty nad dyrektywą usługową UE jest brak wiarygodnych analiz odnoszących się do jej wpływu na krajowe warunki socjalne, zatrudnienie i interesy konsumentów. Przedmiotem krytyki ze strony EKES-u był brak podstaw statystycznych do ilościowego określenia transgranicznego przepływu usług i zakładania przedsiębiorstw<sup>(3)</sup>. Nie istnieją również praktycznie żadne rzetelne dane odnoszące się do zmian strukturalnych, jakich należy się spodziewać na rynkach pracy państw członkowskich. Zatem z jednej strony istnieje niewiele bardzo ogólnych statystycznych oszacowań oddziaływania, a z drugiej — przypadki szczególne, często nielegalne lub w części legalne. Ani jedno, ani drugie nie wystarcza do dokonania rzeczowej analizy skutków.

1.4 Stworzenie wewnętrznego rynku usług jest ważnym elementem strategii lizbońskiej. Szanse rozwoju w tym sektorze są ważnym impulsem zwiększającym zatrudnienie. Większa konkurencja, którą spowoduje liberalizacja rynku usług, będzie miała pozytywny wpływ, gdyż zwiększy się podaż usług i obniżą się ich ceny. Jednakże musi to się odbywać przy stałej poprawie ochrony socjalnej zatrudnianych pracowników oraz właściwym poziomie ochrony konsumentów. To samo odnosi się do norm jakości i bezpieczeństwa, obowiązujących w państwach członkowskich, w tym w zakresie ochrony środowiska. Należy się spodziewać zróżnicowanego wpływu na zatrudnienie w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich. W tym kontekście decydującym czynnikiem jest wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.5 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest lepsze wykazanie oddziaływania aktualnej strategii wewnętrznego rynku usług na rynki pracy, warunki zatrudnienia i ochronę konsumentów, dzięki czemu będzie ona miała praktyczne znaczenie także dla podmiotów, których dotyczy, oraz instytucji UE. Te aspekty potraktowano marginalnie w obu poprzednich wysłuchaniach zorganizowanych przez EKES w sprawie wewnętrznego rynku usług<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Por. CESE 137/2005, pkt 3.2, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 r.

<sup>(4)</sup> W dniu 19 września 2001 r. EKES zorganizował wysłuchanie w sprawie ogólnej strategii jednolitego rynku, zaś w dniu 24 maja 2004 r. — wysłuchanie w ramach opinii w sprawie dyrektywy usługowej UE dotyczące sześciu kluczowych zagadnień, na przykład obowiązkowej odpowiedzialności zawodowej, „one-stop-shop” (jednego punktu kontaktowego), metod opisu statystycznego itp.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

<sup>(2)</sup> CESE 137/2005, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 r.

1.5.1 Zgodnie z obowiązującą w prawie europejskim koncepcją „swobody świadczenia usług”, która obejmuje każde świadczenie między dwoma podmiotami gospodarczymi w różnych państwach członkowskich<sup>(6)</sup>, można wyróżnić następujące grupy zagadnień:

- opinie w sprawie ilościowych efektów zatrudnienia, w odniesieniu do poszczególnych sektorów i krajów oraz zmian, których należy oczekiwać w związku z przenoszeniem, przeniesieniem za granicę lub importem poszczególnych usług;
- nowe wyzwania w odniesieniu do warunków zatrudnienia, powstałe wskutek szybkiego wzrostu mobilności oddelegowanych pracowników w warunkach zwiększającego się transgranicznego przepływu usług;
- interesy konsumentów i ich uwzględnienie w strategii jednolitego rynku usług;
- małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), będące głównymi pracodawcami, które odgrywają po tym względem ważną rolę.

1.6 Niniejszą opinię należy postrzegać z jednej strony jako punkt wyjścia, z drugiej natomiast jako wkład w ostateczne sprawozdanie Komisji Europejskiej z przeglądu jednolitego rynku<sup>(6)</sup> oraz w dyskusje na forum IMAC-u<sup>(7)</sup>. Opiera się ona na aktualnie dostępnych danych, doświadczeniach praktycznych oraz oczekiwaniach ekspertów i bezpośrednio zainteresowanych stron. Informacje te zostały zebrane podczas wysłuchania, które odbyło się w kwietniu 2006 r. w Wiedniu, oraz na podstawie ankiety przeprowadzonej jesienią 2006 r., skierowanej do niemal 6000 ekspertów reprezentujących biznes, związki zawodowe i różne grupy interesu, a także świat nauki i ministerstwa. Odpowiedzi na pytania udzieliło ponad 150 respondentów. Nie pretenduje ona do miana badania naukowego i nie może takowego zastąpić. Ma raczej wskazać pewne punkty odniesienia względem bieżących problemów i przyszłego rozwoju wypadków, które zarówno wymagają bardziej dogłębnej analizy w dłuższym okresie przez działające w ramach EKES-u Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR), jak i posłużą instytucjom UE i innym podmiotom za impulsy w podejmowanych przez nie decyzjach politycznych i badaniach naukowych.

## 2. Dynamika sektora usługowego w UE

2.1 Komisja Europejska uzasadnia swoją strategię wewnętrznego rynku słabym rozwojem transgranicznego przepływu usług w UE. Oczekuje się, że bardziej dynamiczny wewnętrzny rynek usług spowoduje jednocześnie pojawienie się impulsów zwiększających zatrudnienie oraz pozytywne efekty dla konsumentów i przedsiębiorstw. W jaki konkretny sposób objawia się ta dynamika?

<sup>(6)</sup> Usługą jest każda pojedyncza działalność gospodarcza uwzględniona w art. 50 traktatu WE, w odniesieniu do której świadczeniu odpowiada gospodarcze świadczenie wzajemne.

<sup>(6)</sup> Oczekuje się, że sprawozdanie to zostanie opublikowane w trakcie portugalskiej prezydencji w Radzie.

<sup>(7)</sup> Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Rynku Wewnętrznego.

2.2 Wciąż nierozwiązanym problemem jest uzyskanie statystycznego obrazu transgranicznego przepływu usług. Do chwili obecnej Eurostat i krajowe urzędy statystyczne wykorzystują w tym celu tzw. statystykę przepływów płatności, tzn. eksport lub import usług występuje jedynie wtedy, kiedy powoduje powstanie płatności transgranicznej. Tymczasem w sektorze usług istnieje bardzo obszerna współpraca, transfer wiedzy czy wymiana świadczeń, istnieje obszerny system przeliczeń między poszczególnymi częściami przedsiębiorstw, między partnerami sieciowymi lub jedynie długotrwale współpracującymi, prawnie niezależnymi jednostkami gospodarczymi w poszczególnych krajach. W takich strukturach sieciowych dany partner zalicza przepływ wiedzy, czasu czy świadczenia usługi również we własnym kraju jako swoje świadczenie na rzecz odbiorcy, co jednak nie powoduje powstania płatności transgranicznej.

2.3 Powoduje to, że sektor usługowy zdaniem Komitetu prowadzi zdecydowanie większą wymianę, a zatem ma większy wpływ na jednolity rynek, niż to obecnie wynika ze statystyk urzędowych. Z tego względu EKES zdecydowanie opowiada się za zleceniem przez Unię Europejską podstawowego badania naukowego określającego, w jaki sposób poszczególne sektory usługowe państw członkowskich kształtują obecnie swoją współpracę z przedsiębiorstwami w innych krajach. Przy takim założeniu i na takiej podstawie należy w przyszłości opracować rzetelny opis rzeczywistej wielkości rynku usług Unii Europejskiej. Zostanie to wsparte odpowiednimi wysiłkami statystyków europejskich, służącymi opracowaniu i wprowadzeniu we wszystkich krajach indeksów cen dla wszystkich usług.

2.4 Dla przykładu: Komisja zakłada zgodnie z obecnymi informacjami, że sektor usług wytwarza 56 % PKB w UE, daje 70 % całkowitego zatrudnienia, ale reprezentuje jedynie 20 % handlu wewnątrz UE. Wzrost wydajności w sektorze usług w UE jest znacznie niższy niż w Stanach Zjednoczonych<sup>(8)</sup>.

2.5 Tej słabości nie widać na rynku światowym, na którym Unia Europejska ma największy, stale rosnący udział w handlu usługami. W 2003 r. udział UE wyniósł 26 % wobec udziału USA wynoszącego nieco ponad 20 %. Również nowi partnerzy handlowi — Indie i Chiny — mimo znacznej dynamiki, nie przekraczają jak dotąd wspólnego udziału wynoszącego nieco ponad 5 %. W latach 1997-2003 udział UE wzrósł o 1,8 % i również pod tym względem był najlepszy.

2.6 Zakłada się więc, że ta słabość dotyczy przede wszystkim handlu wewnątrz UE. Ale również w tym przypadku liczby niekoniecznie pozwalają na wyciągnięcie tego wniosku. W latach od 2000-2003 r. handel usługami wewnątrz Unii zwiększył się o 10,8 %, a z partnerami spoza UE jedynie o 6,4 %. Zatem dynamika na rynku wewnętrznym była stosunkowo duża, tym bardziej, że w 2003 r. ogólny wzrost gospodarczy był ujemny. Ponadto należy również uwzględnić spadek cen usług.

<sup>(8)</sup> Źródło tych danych, jak również danych zawartych w punktach 3.5 i 3.6: Komisja Europejska 2004 i 2005.

2.7 Komitet wzywa Komisję do intensywniejszej oceny skutków dalszej realizacji jednolitego rynku usług. Przydatna w tym kontekście mogłaby być tak zwana analiza SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats — silne i słabe strony, szanse i zagrożenia).

### 3. Wpływ bardziej efektywnego wewnętrznego rynku usług na zatrudnienie

3.1 Oceny wpływu na zatrudnienie zależą od prognoz wzrostu. Holenderski Urząd ds. Analiz Polityki Gospodarczej opracował w październiku 2004 r. jedną z pierwszych analiz wpływu dyrektywy usługowej<sup>(9)</sup>. Przyjmuje ona zwyczajowe założenie OECD, zgodnie z którym każda eliminacja uregulowań powoduje wzrost i zarazem zwiększenie zatrudnienia. Interesujący jest wniosek tego badania, że to nie uregulowania per se działają jak bariera, ale ich zróżnicowanie. Zgodnie z oczekiwaniami dyrektywa usługowa mogłaby spowodować wzrost handlu usługami o 15 do 30 %, zaś udział zagranicznych inwestycji bezpośrednich w sektorze handlu — o 20 do 35 %.

3.2 Wiosną 2005 r. duński instytut Copenhagen Economics opublikował na zlecenie Komisji badanie<sup>(10)</sup>, które przyjmuje jednoznaczne stanowisko w sprawie wpływu na zatrudnienie. Przy oczekiwanym wzroście konsumpcji o 0,6 % PKB Unii Europejskiej, wzrost netto liczby miejsc pracy powinien wynieść ok. 600 tysięcy we wszystkich 25 państwach członkowskich. Oczekuje się również wzrostu wydajności i jednocześnie wzrostu płac średnio o 0,4 %.

3.3 Wnioski badania kopenhaskiego są przedmiotem gorącej dyskusji, przede wszystkim ze względu na argumentowanie wyłącznie za pomocą strony podażowej i wskazywanie wyłącznie na efekt wzrastającego popytu przy spadających cenach, wywołanego eliminacją wszelkich uregulowań. Nie uwzględnia się natomiast żadnych czynników, które mogłyby przeciwdziałać wzrastającemu popytowi, na przykład spadku siły nabywczej lub odmiennego zachowania konsumentów. Ponadto dobór sektorów wydaje się kontrowersyjny. Inne oceny efektu zatrudnienia nie są dostępne lub opierają się na badaniu kopenhaskim, dochodząc odpowiednio do takich samych wniosków<sup>(11)</sup>. Należy też wziąć pod uwagę wpływ badań i innowacji, podnoszenia kwalifikacji oraz wykorzystania technologii komunikacyjnych na zwiększenie efektywności wewnętrznego rynku usług.

3.4 Należy oczywiście pozytywnie ocenić wzrost liczby miejsc pracy o 600 tysięcy, lecz wobec wysokich oczekiwań jest

on jednak dość skromny<sup>(12)</sup>. Jednakże o wiele ważniejszy jest fakt, że ten wzrost może różnić się w poszczególnych sektorach, krajach czy w odniesieniu do różnych grup zatrudnionych. Jak dotąd brak jest danych w tym zakresie. Z pomocą Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku i wykorzystując siłę napędową niniejszej inicjatywy, EKES chciałby spróbować uzyskać jasny obraz takich zmian strukturalnych na rynku pracy.

3.5 Ankieta EKES-u wyraźnie wskazuje, że zainteresowanie tego rodzaju informacjami jest znaczne. Zdaniem 90 % respondentów dostępne informacje na temat wpływu wewnętrznego rynku usług na zatrudnienie są niewystarczające. Nasze pytania odnoszą się przede wszystkim do tych sektorów, które w największym stopniu zostały dotknięte spadkiem lub wzrostem liczby miejsc pracy. 60 % respondentów przewiduje pozytywne oddziaływanie na zatrudnienie ogółem lub w przypadku określonych sektorów. Najczęściej wskazywano tutaj usługi doradztwa dla przedsiębiorstw i doradztwa prawnego, w dalszej kolejności wymieniano: handel, rzemiosło/MŚP, transport, służbę zdrowia, rolnictwo i leśnictwo, usługi przemysłowe, edukację, turystykę, usługi spersonalizowane oraz zarządzanie budową i nieruchomościami. Na pytanie, czy należy spodziewać się utraty miejsc pracy, 44 % respondentów udzieliło twierdzącej odpowiedzi. W tym przypadku jako sektor, który utraci najwięcej, najczęściej wskazywano przemysł. Na dalszych miejscach wymieniano: usługi publiczne, zarządzanie budową i nieruchomościami, rolnictwo i leśnictwo, usługi dla przedsiębiorstw, branżę spożywczą, usługi spersonalizowane, handel/handel detaliczny, turystykę i przemysł tekstylny.

3.6 Ciekawe zestawienia przyniosło pytanie dotyczące korzyści wynikających z tego procesu. Można oczekiwać, że decydujące znaczenie ma dostosowanie do rynku i że klęskę poniesie ten, komu nie uda się dopasować do nowych, zliberalizowanych warunków oraz rynku transgranicznego. A zatem wykwalifikowana siła robocza ma większe szanse niż niewykwalifikowana, a młodzi, wyspecjalizowani i mobilni pracownicy mają większe szanse niż osoby starsze i mniej elastyczne. Stanowiska cieszące się wysokim poziomem ochrony socjalnej tracić będą w porównaniu z zawodami niepodlegającymi ochronie czy samozatrudnienie, które w przyszłości zyskiwać mają na znaczeniu. Wskazano, że gorszą pozycję będzie miała jakość w porównaniu do ceny, wysokie wymagania w zakresie dopuszczenia do zawodu oraz kraje o wysokich kosztach społecznych. Nowe państwa członkowskie postrzega się jako te, które osiągną największe korzyści, stare zalicza się do tych, których korzyści będą najmniejsze. Lokalni i mali usługodawcy będą musieli stawić czoła presji międzynarodowych przedsiębiorstw. Natomiast jeżeli chodzi o skutki dla konsumentów, ankieta nie przyniosła jednoznacznych wniosków.

3.7 Przyszłość małych i średnich przedsiębiorstw stanowiła szczególnie obszar zainteresowania ankiety: Czy przyrost transgranicznego przepływu usług przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia, czy też presja cenowa i konkurencyjna doprowadzi do wyeliminowania MŚP, a przez to do redukcji zatrudnienia? Dwie trzecie respondentów (66 %) pozytywnie ocenia perspektywę zatrudnienia. Równocześnie jednak 55 % przewiduje konsekwencje konkurencji w postaci wyparcia niektórych firm z rynku. Niemniej zdaniem wyraźnej większości (69 %) liberalizacja rynku usług nie ma istotnego wpływu na rozwój MŚP,

<sup>(9)</sup> Kox et. al, *The Free Movement of Services within the EU*, Raport CPB nr 69, październik 2004 r. (*Swoboda przepływu usług w UE*).

<sup>(10)</sup> *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, styczeń 2005 r. (*Ocena ekonomiczna barier na rynku wewnętrznym w odniesieniu do usług*).

<sup>(11)</sup> Na przykład badanie „Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies” (Zgłębiając strategię lizbońską: badania wydajności, usług i technologii), przeprowadzone na zlecenie austriackiego Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Wiedeń 2006.

<sup>(12)</sup> Pojawiają się poważne głosy krytyczne, uznające nawet te szacunki za nierealistyczne.

który zależy w większym stopniu od innych czynników. Podsumowując, przeważają oczekiwania pozytywne, niemniej ogólne efekty miałyby przedstawiać się raczej skromnie. Przewiduje się jednak, że decydującymi czynnikami sukcesu względnie przetrwania będą kwalifikacje pracowników, zdolność do innowacji oraz jakość świadczonych usług. Występować będzie także silniejsza presja czy też popyt na dalej idącą harmonizację (w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, wymogów w dziedzinie zarządzania, cen i płac, składek na ubezpieczenia społeczne, opodatkowania przedsiębiorstw, ogólnego dostosowania do standardów unijnych i międzynarodowych). Pogorszenia sytuacji oczekuje się w zakresie standardów socjalnych oraz w dziedzinie ochrony konsumentów i środowiska. Wyrażano również obawy, że ofiarą podboju rynków przez wielkich usługodawców mogłaby także paść specyfika lokalna i kulturowa.

3.8 Na pytanie, czy osoby pracujące na własny rachunek będą miały w przyszłości więcej szans na prowadzenie transgranicznej działalności gospodarczej, 84 % respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

#### 4. Nowe wyzwania związane z warunkami pracy i zatrudnienia

4.1 W prawie wszystkich przypadkach usługi transgraniczne wiążą się z mobilnością pracowników. W obecnych, niezbyt zharmonizowanych warunkach panujących w UE, na jednym, krajowym rynku pracy lub w jednym przedsiębiorstwie występują zróżnicowane uregulowania socjalne. Dyrektywa UE dotycząca delegowania pracowników określa minimalny zakres niezbędnych warunków równego traktowania pracowników oddelegowanych i miejscowych. Ponadto kwestie prawa pracy i zabezpieczeń społecznych zostały zasadniczo wyłączone z zakresu dyrektywy usługowej. To jednak nie pozostanie bez wpływu na rosnący transgraniczny rynek usług. Pomimo dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników nadal występuje niezharmonizowany obszar uregulowań w zakresie umów zbiorowych. Wyłączenie prawa pracy z zakresu dyrektywy usługowej spowodowało, że w odniesieniu do pracowników nie przewiduje się „zasady miejsca pracy”, a ponadto zastosowane sformułowania prawne spotkały się z gwałtownym sprzeciwem i niekoniernie można je uznać za jednoznaczne. Trzeba tutaj będzie poczekać na wdrożenie odpowiednich przepisów w prawie krajowym. Wreszcie, zakładając, że powiedzie się pogłębienie wewnętrznego rynku usług, wzrastająca częstotliwość, a prawdopodobnie również dłuższe okresy delegowania stanowiąc będą nową jakość.

4.2 Nie można i nie należy toczyć w tym momencie dyskusji w sprawie realizacji dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników. Najważniejsze pytanie brzmi raczej: jakie nowe problemy powstaną lub co doprowadzi do zwiększenia tych już istniejących wskutek częstszej i czasami dłuższej niż dotąd wspólnej pracy osób z różnych państw członkowskich, zatrudnionych w ramach zlecenia wykonywania usług w jednym miejscu na częściowo odmiennych warunkach? A z drugiej strony, gdzie należy szukać szansy, biorąc pod uwagę prognozy badania kopenhaskiego o wzrastających wynagrodzeniach? Nie chodzi tutaj z pewnością o to, by uczestnikom rynku i osobom, na których ciąży odpowiedzialność polityczna, zarzucić, że działają z

ogólnym zamiarem dumpingu socjalnego, lecz by przedstawić rzetelny obraz sytuacji.

4.3 82 % respondentów udzieliło twierdzącej odpowiedzi na pytanie, czy spodziewają się, że wraz z przyrostem transgranicznego przepływu usług, a przez to wraz z zatrudnieniem delegowanych pracowników w innym kraju, nastąpią także zmiany w zakresie warunków zatrudnienia w ich własnym kraju. 20 % ankietowanych oczekuje, że warunki pracy poprawią się, natomiast 17 % liczy się z ich pogorszeniem. Tylko 7 % respondentów wierzy, że wzrośnie pewność zatrudnienia. 56 % zakłada, że należy się liczyć z uelastycznieniem stosunków pracy i skróceniem okresów zatrudnienia.

4.4 Kwestia uelastycznienia pojawia się ponownie w odpowiedziach na kolejne pytania, które miały charakter otwarty. Wielu ankietowanych oczekuje zmniejszenia się zatrudnienia na czas nieokreślony na rzecz zatrudnienia na niepełny etat, umów zlecenia i umów o dzieło oraz wzrostu pozornego samozatrudnienia. Respondenci wymieniają również pozytywne oczekiwania: nauka języków, nowe poglądy i zachęty do podnoszenia kwalifikacji, wzrost płac oraz większa liczba ofert pracy. Przeważają jednak obawy: większa konkurencja, gorsze warunki pracy, dłuższe i bardziej elastyczne godziny pracy, jak również nasilenie się konfliktów społecznych i nielegalnych praktyk oraz obniżka płac. Systemy socjalne staną w obliczu nowych trudności. Mniej mobilnym pracownikom, zwłaszcza kobietom, będzie w przyszłości trudniej, a rodziny cierpieć będą z powodu rosnącej mobilności. Na pytanie o wpływ przyszłej liberalizacji wewnętrznego rynku usług na rozwój płac 50 % ankietowanych odpowiedziało, że spodziewa się obniżenia płac, 43 % oczekuje ich wzrostu, a 7 % nie spodziewa się żadnego szczególnego efektu bądź podkreśla zależność od danego sektora.

4.5 Na pytanie, czy dyrektywa dotycząca delegowania pracowników wystarcza do zapewnienia ochrony socjalnej, 48 % ankietowanych odpowiedziało twierdząco, a 52 % przecząco. Gdyby potrzeba było nowych uregulowań, większość (65 %) preferowałaby podejście ogólnounijne, jedna trzecia respondentów uznaje, że problematykę tę lepiej byłoby uregulować na poziomie krajowym, a 2 % sądzi, że konieczne są obydwa rozwiązania. Odpowiedzi na otwarte pytanie dotyczące problemów szczególnie wymagających zwrócenia uwagi streścić można w następujący sposób: najczęściej wspomniano o braku harmonizacji sfery socjalnej (w tym kwestii dopuszczenia do zawodu i rzemiosła) oraz wynikającym stąd nierównym traktowaniu. W konsekwencji niektórzy wzywali do rozszerzenia zakresu dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników pod względem sektorów, których dotyczy, i treści przepisów. Istotne znaczenie zdaniem ankietowanych mają także nieprawidłowe stosowanie przepisów dotyczących delegowania pracowników, niepewność prawna i nasilające się nielegalne praktyki oraz braki w zakresie kontroli i egzekwowania prawa. Do tego dochodzą problemy w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, systemach zabezpieczenia socjalnego oraz w walce ze zjawiskiem pozornego samozatrudnienia. Wreszcie krytykuje się nadmiar biurokracji oraz występujące wciąż utrudnienia na szczeblu krajowym i tendencję do izolacjonizmu narodowego. Źródłem problemów jest także sytuacja, gdy nie zwraca się wystarczającej uwagi na różnice językowe i kulturowe.

4.6 Jaki skutek na szczeblu przedsiębiorstwa będzie miała sytuacja, w której w ramach zlecenia wykonywania usług pracownicy z innych państw zatrudnieni będą na częściowo odmiennych warunkach krajowych? 6 % ankietowanych nie dostrzega żadnych szczególnych skutków, a 23 % uznaje, że obecnie nie można tego jeszcze oszacować. 24 % respondentów oczekuje, że występujące w ramach jednego przedsiębiorstwa różnice w zakresie warunków pracy zwiększą się, 34 % przewiduje nowe trudności w stosowaniu się do przepisów z zakresu ochrony socjalnej i prawa pracy, a 13 % potwierdza, że krajowe uprawnienia do udziału w podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorstw nie w pełni obejmują pracowników delegowanych. W miejscu na komentarze dotyczące powyższego pytania wskazywano dodatkowe aspekty. Pojawiają się nowe problemy płacowe i socjalne na przykład ze względu na nierówną zapłatę za taką samą pracę bądź z uwagi na cięcia dobrowolnych zakładowych świadczeń socjalnych. Równie często pojawiały się oczekiwania, że poznanie „lepszych sposobów postępowania” może być szansą na poprawę warunków pracy i podniesienie jakości pracy. W tym zakresie należałoby rozwinąć „większą inteligencję” w dialogu społecznym na poziomie przedsiębiorstw. Bariery komunikacyjne mogą negatywnie wpływać na jakość pracy i utrudniać pracę zespołową, a także może uciecierpieć na tym solidarność załogi. W pewnych okolicznościach pojedynczym pracownikom może być trudniej poznać i egzekwować przysługujące im prawa. Zbyt duże dysproporcje mogą również utrudniać przedsiębiorstwu odniesienie sukcesu (konflikty, biurokracja, jakość pracy), a stosowanie się do przepisów prawa może prowadzić do stawiania nieproporcjonalnych wymogów i większych nadużyć. Wreszcie liberalizację rynku usług postrzega się także jako szansę na rozwiązanie problemu niedoborów wykwalifikowanego personelu przy obsadzie stanowisk.

4.7 Trudno jest streścić odpowiedzi na pytanie o konkretne przykłady z praktyki, jako że przyczyniają się one do lepszego zrozumienia problemu właśnie dzięki swej specyficznej treści. Z tego względu w tym miejscu przytoczone zostaną jedynie pojedyncze przykłady wskazujące na problemy, o których dotychczas nie wspomniano. Wskazywano na przykład na niejasne przepisy i procedury dotyczące wypadków przy pracy, na szczególne problemy w przypadku delegacji w ramach jednego koncernu, na kwestię zmiany umów o pracę, na stosowanie postanowień umów zbiorowych z innego kraju, jak również na traktowanie pracowników migrujących w celach zarobkowych.

## 5. Interesy konsumentów na wewnętrznym rynku usług

5.1 Wewnętrzny rynek usług powinien przynieść korzyści również konsumentom. Wynika to z kwestii dostępności (cena, dostęp, oferta), jakości, przejrzystości (informacja, zaufanie) i pewności prawnej (odpowiedzialność cywilna, ochrona konsumentów). Czy te aspekty są obecnie realizowane w wystarczającym stopniu? Czy projekty dotyczące wdrożenia jednolitego rynku usług wspierają je czy z punktu widzenia konsumentów istnieją tendencje problematyczne? Trzecią część ankiety przeznaczono na przedstawienie praktycznych doświadczeń odnoszących się do transgranicznego przepływu usług z punktu widzenia konsumenta.

5.2 Ocena dyrektywy usługowej nie jest z punktu widzenia ochrony konsumenta jednoznaczna. Podczas wysłuchania zorga-

nizowanego przez EKES w kwietniu 2006 r. pojawiły się głosy krytyczne, że ochronę konsumentów potraktowano w sposób karygodnie niedostateczny. Pojawiały się również opinie pozytywne odnoszące się przede wszystkim do poprawy strony podaźowej. Ogólnie zagadnienia ochrony konsumentów nie są przedstawione w sposób wystarczający i wystąpią najprawdopodobniej dopiero przy rozważaniu poszczególnych skutków na poziomie krajowym. Jednakże zaufanie konsumentów ma duże znaczenie dla sukcesu wewnętrznego rynku usług w UE.

5.3 W ankiecie poproszono respondentów o wskazanie hierarchii kryteriów decydujących o tym, na ile wewnętrzny rynek usług będzie przyjazny dla konsumentów (dostępność, jakość, przejrzystość i pewność prawna), przedstawionych w punkcie 5.1. Najpierw ankietowani mieli je uporządkować zgodnie z własnymi zapatrywaniami, a następnie oceniając, na ile aspekty te promowane są przez dyrektywę usługową. Podczas gdy zgodnie z własnymi poglądami respondenci lokowali na wysokich pozycjach jakość i pewność prawną (miejsce 1. i 2.), dyrektywę usługową wyraźnie postrzega się jako promującą przede wszystkim dostępność, a pewność prawną sytuującą na ostatnim miejscu. Zadowolonych z obecnego stanu realizacji wymienionych aspektów było zaledwie 23 % ankietowanych, natomiast 77 % wskazywało na potrzebę poprawy.

5.4 Chociaż dyrektywa usługowa zasadniczo nie zmienia przepisów w zakresie ochrony konsumentów obowiązujących w kraju świadczenia usługi, w trakcie debaty stale wyrażano obawy, że rozwiązanie to nie jest wolne od wad. Na pytanie, czy ankietowani sądzą, że krajowe przepisy w zakresie ochrony konsumentów będą w przyszłości zagrożone, 52 % udzieliło twierdzącej odpowiedzi. Najczęściej narzeka się na pogorszenie sytuacji pod względem stosowania prawa, zwłaszcza jeśli chodzi o reklamacje i roszczenia odszkodowawcze. Znajduje to także odzwierciedlenie w odpowiedziach udzielanych na kolejne pytanie, w których 76 % respondentów dostrzega problemy związane z odpowiedzialnością i egzekucją administracyjną. 51 % ankietowanych obawia się ogólnego pogorszenia poziomu ochrony konsumentów. Za szczególnie zagrożone uznaje się wszystkie podwyższone krajowe standardy (przewyższające ogólnounijny minimalny poziom ochrony). Zagrożenie to dotyczy również przepisów administracyjnych odnoszących się do wykonywania rzemiosła, które bezpośrednio dotyczą konsumentów, jako że będą one w przyszłości regulowane zgodnie z zasadą kraju pochodzenia, na przykład kwestie ochrony przed oszustwami czy podstawy roszczeń odszkodowawczych. Istnieje obawa pogorszenia się warunków gwarancji oraz obniżenia się jakości usług. Wreszcie liczni respondenci wyrażali obawy dotyczące utraty prawa do informacji, na przykład informacji o produkcie (zagrożenie dla środowiska, odpowiedzialność, ogólna przejrzystość), cenie, usługodawcy (uczciwość usługodawcy, poziom kwalifikacji, obowiązkowe zabezpieczenia), warunkach gwarancji, o odpowiedzialności za produkt itd.

5.5 Odrębne pytanie dotyczyło pożądaných i niezbędnych informacji dla konsumentów w przypadku transgranicznego świadczenia usług. Na pierwszym miejscu wymieniano informacje na temat gwarancji prawnych, odszkodowań i prawa do reklamacji, w dalszej kolejności wspomniano o danych dotyczących tożsamości usługodawcy/pochodzenia, przejrzystości cen

oraz o dokładnych informacjach na temat jakości usługi i bezpieczeństwa produktu/gwarancji. Wyraźnie zdezorientowani debatą dotyczącą zasady kraju pochodzenia liczni ankietowani żądają informacji dotyczących właściwego prawa i jurysdykcji organów nadzoru lub instancji rozpatrujących zażalenia.

5.6 Doświadczenia z europejskimi punktami doradztwa dla konsumentów lub w zakresie unijnej współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów miało tylko 25 % ankietowanych. W ich ocenie były to doświadczenia w większości pozytywnie, niemniej wskazywano również pewne braki, na przykład w zakresie transgranicznej pomocy w egzekwowaniu praw czy też w znalezieniu właściwych partnerów krajowych. Pojawiały się także głosy krytyczne, które uznawały obowiązującą procedurę za nadto zbiurokratyzowaną i zbyt drogą, a ogólną współpracę w zakresie ochrony konsumentów — za zbyt słabą i mało skuteczną, zwłaszcza w skomplikowanych przypadkach. Można odnieść ogólne wrażenie, że informacje na temat europejskich punktów doradztwa dla konsumentów bądź możliwości współpracy nie są zbyt rozpowszechnione.

5.7 W celu poprawy jakości usług dyrektywa usługowa proponuje wprowadzenie dobrowolnych standardów i systemów certyfikacji. Propozycję tę za bardzo dobrą uznało 54 % ankietowanych, 46 % natomiast uważa, że jest ona raczej wątpliwa. Zwolennicy dobrowolnych standardów jakości uważają je za rozwiązanie efektywne, które musi dowieść swojej wartości na rynku i wobec klientów. Krytycy podzielają pogląd, że bez kontroli ze strony państwa nie można zagwarantować przestrzegania owych standardów. Preferuje się zatem jasne uregulowanie prawne. Dobrowolne standardy mogłyby być przestrzegane przez rzetelne przedsiębiorstwa, nie pomogą one jednak w przypadku „czarnych owiec”. Tymczasem właśnie to jest niezwykle ważne w przypadku transgranicznego przepływu usług.

5.8 Dyrektywa usługowa wprowadza również system wspólnej kontroli przez organy kraju pochodzenia i kraju świadczenia usługi. EKES chciał się dowiedzieć, czy zwiększa ona zaufanie ze strony konsumentów. 82 % ankietowanych odpowiedziało twierdząco, podczas gdy 18 % było odmiennego zdania. Najwyraźniej występują pewne istotne zastrzeżenia co do realizacji takiej kontroli w praktyce.

5.9 Następnie ankietowani mieli ponownie sposobność wypowiedzenia się w pytaniach otwartych dotyczących ochrony konsumentów na przyszłym wewnętrznym rynku usług. W tym przypadku po raz kolejny dały o sobie znać niedostateczna przejrzystość i pewność prawna w kwestii ochrony konsumentów w zakresie gwarancji, odpowiedzialności (np. w przypadku niewypłacalności), roszczeń gwarancyjnych (niedostateczny poziom harmonizacji, problematyka ciężaru dowodu) oraz egzekucja roszczeń odszkodowawczych (zbyt powolna, zbyt skomplikowane procedury, pożądana większa harmonizacja). Na drugim miejscu wymieniano zapewnienie wystarczającej informacji na temat usługi i usługodawcy. Jako niedociągnięcie postrzegano brak wspólnych standardów jakości oraz porównywalności kompetencji i kwalifikacji zawodowych. Często niewłaściwie wdraża się przepisy w zakresie ochrony konsumentów lub brak jest takowych przepisów w poszczególnych obszarach (np. w przypadku prywatnych emerytur, służby

zdrowia). Istotną rolę odgrywają kwestie socjalne (obniżenie minimalnej płacy, migracja), podobnie jak obawy przed pogorszeniem standardów ochrony środowiska i bezpieczeństwa. Należy określić minimalny poziom publicznie dostępnych usług gwarantujących udział społeczeństwa. Wśród dalszych obaw wymieniano zakłócenia konkurencji dla lokalnych usługodawców (np. różne obciążenia socjalne) i problemy związane z posługiwaniem się różnymi walutami.

## 6. Najważniejsze wnioski

6.1 Wyniki ankiety wskazują znaczne duże zainteresowanie rozwiązaniem nowych wyzwań dla rynków pracy, zatrudnienia i ochrony konsumenta wynikających z wprowadzenia wewnętrznego rynku usług. Wielokrotnie zwraca się uwagę na tendencje problematyczne, jednak wymienia się także szanse na przyszłość. Zarówno jedne, jak i drugie zasługują na większą uwagę i powinny inspirować czekające nas teraz proces wdrażania dyrektywy usługowej.

6.2 Wciąż nierozwiązanym problemem jest uzyskanie statystycznego obrazu transgranicznego przepływu usług. Rzeczywiste informacje są niezbędne do oceny dynamiki zatrudnienia, jaką taki przepływ może przynieść. EKES ponawia zatem swoje wezwanie do przeprowadzenia jednorazowego badania, gdyż tylko w taki sposób można rozwiązać ten problem.

6.3 Informacje na temat potencjalnego oddziaływania nowej strategii rynku wewnętrznego na zatrudnienie zdaniem 90 % ankietowanych są niewystarczające. 60 % oczekuje pozytywnych skutków dla zatrudnienia. 44 % respondentów liczy się z utratą miejsc pracy. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się przede wszystkim relokacji zatrudnienia. W tym względzie wskazane byłoby zastosowanie sektorowego i zróżnicowanego podejścia do dalszego monitorowania wewnętrznego rynku usług przez CMJR, koncentrując się na usługach związanych z przemysłem, na edukacji, wybranych, zliberalizowanych usługach publicznych, usługach spersonalizowanych, rzemiośle. Pouczające są tu przykłady tych, którzy osiągną największe korzyści. W tym przypadku zaleca się dokładne zbadanie kwestii wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej siły roboczej oraz szans wyspecjalizowanych i mobilnych pracowników w porównaniu do osób o ograniczonej elastyczności. Oczekuje się, że pierwsze zagadnienie dotyczyć będzie przepływu zarówno między państwami członkowskimi, jak i w ramach sektora. To drugie natomiast stanowi szczególnie wyzwanie dla rynków pracy i systemów ubezpieczenia społecznego.

6.4 Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw ocenia się w większości pozytywnie, podobnie zatem także postrzega się perspektywy zatrudnienia, przy czym jednak szacuje się, że oddziaływanie dyrektywy usługowej w tym zakresie jest raczej niewielkie. Niemniej oczekuje się nowych wyzwań, którym trzeba będzie sprostać poprzez poprawę jakości i kwalifikacji pracowników oraz innowacyjności. Niektórzy chcą stawić czoła nowej presji konkurencyjnej poprzez większą harmonizację warunków ramowych. Istnieją obawy, że specyfika lokalna i kulturowa mogłaby w przyszłości paść ofiarą podboju rynków przez wielkich usługodawców.

6.5 Od przyszłego pogłębienia wewnętrznego rynku usług oczekuje się w większości zmian w krajowych warunkach pracy i zatrudnienia (82 %). Dzieje się tak nie ze względu na nieznaną dyrektywy usługowej, lecz z uwagi na brak harmonizacji warunków i nowe wpływy rynkowe. W większości oczekuje się skrócenia okresów zatrudnienia i uelastyczenia stosunków pracy. Pozytywne oczekiwania wiążą się z większym wyborem ofert pracy, nauką języków i ogólnym poziomem kwalifikacji.

6.6 W tym kontekście istotną rolę odgrywają obowiązujące przepisy dotyczące delegowania pracowników. Braki w zakresie wdrożenia przepisów przedstawiano często jako problem. W obliczu nowych wyzwań, zdaniem połowy ankietowanych, obecne przepisy są jednak niewystarczające, by zapewnić ochronę socjalną. Wniosek taki wyraźnie nasuwa się przy dokładnej analizie na szczeblu przedsiębiorstw. Im większy obszar pozostaje niezharmonizowany, tym więcej okazji do nierównego traktowania pracowników wykonujących tę samą pracę. Po części sytuację tę postrzegano także jako szansę, jeśli kontakt z „lepszymi praktykami” stanowi zachętę do poprawy warunków pracy w kraju pochodzenia. Ogólnie można stwierdzić, że niejednakowe warunki pracy bądź regulacje prawne w jednym zakładzie/przedsiębiorstwie stanowią wyzwanie także dla samego przedsiębiorstwa. Nie ma tu miejsca na debatę na temat dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników. Należy jednak koniecznie stwierdzić, że częściej występować będą dysproporcje, a zatem nasilać się także konflikty. Rozwiązanie tego problemu jest zadaniem dla UE i ustawodawców krajowych, zwłaszcza w ramach aktualnego procesu wdrażania dyrektywy usługowej, niemniej jest to także wyzwanie dla dialogu społecznego w UE.

6.7 Większa mobilność pracowników w ramach transgranicznego przepływu usług i rosnące trudności z rozeznaniem się w przysługujących im prawach doprowadzą do wzrostu zapotrzebowania na doradztwo. Należy zapewnić doradztwo o zasięgu obejmującym całą UE. Istotną podstawę informacyjną stanowi praca centrów Euro Info i rozbudowa bazy danych z pytaniami stawianymi przez pracobiorców, którą żywo interesuje się również EKES.

6.8 Ocena dyrektywy usługowej UE nie jest z punktu widzenia konsumenta jednoznaczna. Pojawiają się zarówno głosy krytyczne, jak i oceny pozytywne. Analiza wyników ankiety wskazuje, że wysoko cenione są jakość i pewność prawna, jednak zdaniem respondentów aspekty te nie są odpowiednio promowane w dyrektywie usługowej. Zaledwie 23 %

ankietowanych wyraża swoje zadowolenie z aktualnego stanu ochrony konsumentów.

6.9 Na pierwszym planie stoi troska o pewność prawną i egzekucję praw. Chociaż dyrektywa usługowa zasadniczo nie zmienia krajowych przepisów w zakresie ochrony konsumentów, 52 % ankietowanych dostrzega tu w przyszłości zagrożenie dla przepisów krajowych. Postuluje się wprowadzenie jasnych uregulowań dotyczących gwarancji i odpowiedzialności oraz szybką egzekucję roszczeń odszkodowawczych. Obowiązujące przepisy wydają się tutaj niewystarczające; względnie sądzi się, że aktualne wysokie standardy zostaną zagrożone w przyszłości przez konkurencję. Równie ważne jest zapewnienie wystarczającej informacji na temat usługi i usługodawcy. Jako niedociągnięcie postrzegano brak wspólnych standardów jakości (poglądy na temat dobrowolnej certyfikacji były podzielone) oraz porównywalności kompetencji i kwalifikacji zawodowych. Często niewłaściwie wdraża się przepisy w zakresie ochrony konsumentów lub brak jest takowych przepisów w poszczególnych obszarach (np. w przypadku prywatnych emerytur, służby zdrowia).

6.10 Tylko niewiele osób posiada doświadczenia z europejskimi punktami doradztwa dla konsumentów lub w zakresie transgranicznej współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Istniejące rozwiązania ocenia się w większości pozytywnie, nie są one jednak wystarczające. Są one zbyt słabe i niewiele pomocne przy egzekucji praw i w skomplikowanych przypadkach.

6.11 Zagadnienia ochrony konsumentów na wewnętrznym rynku usług muszą odgrywać większą rolę. Dostrzegalna niepewność w odniesieniu do sytuacji prawnej w transgranicznym przepływie usług wymaga strategii informowania na szczeblu krajowym i na poziomie UE. Nie wolno niedoceniać postulatów dotyczących dokładnych informacji na temat usługi i usługodawcy. Kwestię tę należy także uwzględnić przy wdrażaniu dyrektywy usługowej.

6.12 EKES w dalszym ciągu zajmować się będzie w ramach działalności Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, w ścisłej współpracy z Sekcją Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, oddziaływaniem wewnętrznego rynku usług na wzrost handlu usługami pomiędzy państwami członkowskim oraz na zatrudnienie i ochronę konsumentów. W oparciu o wnioski płynące z niniejszej opinii należałoby przyjrzeć się bliżej poszczególnym sektorom/branżom i zastosować w nich najważniejsze informacje uzyskane w ankiecie.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: norm jakości, jakich należy przestrzegać, z punktu widzenia partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zawartości, procedur i metod badań oddziaływania społecznego**

(2007/C 175/06)

W piśmie z 19 września 2006 r. Jego Ekscelencja Wilhelm SCHÖNFELDER, ambasador nadzwyczajny i pełnomocny, stały przedstawiciel Republiki Federalnej Niemiec przy Unii Europejskiej, w imieniu prezydencji niemieckiej Rady zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 31 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię stosunkiem głosów 102 do 3, 5 osób wstrzymało się od głosu.

## 1. Wstęp

Wniosek zgłoszony przez prezydencję niemiecką dotyczący opracowania opinii rozpoznawczej w sprawie norm jakości, jakich należy przestrzegać, z punktu widzenia partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zawartości, procedur i metod badań oddziaływania społecznego świadczy o intencji rządu niemieckiego, by położyć nacisk na poprawę prawodawstwa (*better regulation*) we współpracy z prezydencją portugalską i słoweńską i w następstwie deklaracji sześciu prezydencji z 2004 roku. Tak więc „obszerna ocena skutków”<sup>(1)</sup> wszystkich nowych projektów będzie kluczowym elementem niemieckiego planu działania”. Chodzi o to, by „uwzględnić w procesie tworzenia prawa skutki społeczne [...]”<sup>(2)</sup>. „Analizę oddziaływania można zdefiniować po prostu jako metodę zmierzającą do określenia możliwych lub rzeczywistych skutków danej interwencji. Jej celem jest poprawa wiarygodnego zasobu informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje, i dzięki temu poprawa jakości podejmowanych decyzji”<sup>(3)</sup>.

## 2. Uwagi ogólne

Podczas konferencji w sprawie przyszłych perspektyw analiz oddziaływania w Unii Europejskiej, zorganizowanej przez Komisję Europejską w Brukseli 20 marca 2006 r., okazało się, że panuje powszechna zgoda co do potrzeby zagwarantowania, że system analiz oddziaływania Komisji Europejskiej opiera się na solidnych podstawach oraz że analizy te powinny określać wpływ na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej<sup>(4)</sup>. Po raz pierwszy analizę oddziaływania wprowadzono w kontekście poprawy wstępnych etapów prawodawstwa Unii Europejskiej. Uwzględnianie wymiaru społecznego czy konsekwencji wspólnotowego prawodawstwa wpisuje się w realizację

<sup>(1)</sup> Skrót ang. IAs.

<sup>(2)</sup> „Europa — razem do sukcesu”, Program prezydencji niemieckiej 1 stycznia — 30 czerwca 2007 r., opracowany przez federalny rząd niemiecki (internet: [www.eu2007.de](http://www.eu2007.de)).

<sup>(3)</sup> Cytat z *European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Uniwersytet Manchester, 2002 [tłumaczenie robocze — przyp. tłum.].

<sup>(4)</sup> Parlament proponuje czwartą płaszczyznę dla analiz oddziaływania, a mianowicie prawa podstawowe. Otwarta pozostaje kwestia, czy prawa podstawowe powinny być traktowane jako osobna dziedzina, czy też włączone na zasadzie *mainstreamingu* do trzech pozostałych dziedzin. W każdym razie oddziaływanie na prawa podstawowe musi podlegać analizie.

agendy społecznej. Europejscy obywatele oczekują od Europy społecznego charakteru, a od jednolitego rynku — społecznej kompatybilności, i na różne sposoby wyrażają pragnienie uczestnictwa w procesie przybliżania ich do Unii Europejskiej.

### 2.1 Krótka retrospekcja inicjatywy Komisji Europejskiej dotyczącej wdrożenia analizy oddziaływania

Podjęta w 2003 r. przez Komisję Europejską inicjatywa zmierzająca do wdrożenia procedury analizy oddziaływania dla wszystkich ważniejszych wniosków legislacyjnych przedstawionych w rocznej strategii politycznej lub programie pracy opiera się na założeniu, że wnioski te mogą być poddawane analizie oddziaływania „o ile mają potencjalny wpływ na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej lub środowiskowej czy też ich wdrożenie wymaga takiego czy innego środka regulacyjnego”<sup>(5)</sup>. Inicjatywę tę zapoczątkowano w celu stopniowego włączenia analizy oddziaływania do procesu legislacyjnego od roku 2005<sup>(6)</sup>.

Od roku 2003 wiele już zostało powiedziane ogólnie na temat analizy oddziaływania, ale padło niewiele szczegółów na temat aspektów społecznych tych badań.

### 2.2 Społeczne aspekty analizy oddziaływania — krótki zarys prac Komisji Europejskiej

2.2.1 DG ds. Edukacji i Kultury i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równych Szans uwzględniają — co naturalne — aspekty społeczne w swoich analizach oddziaływania. Ponadto „zasada analizy proporcjonalnej”<sup>(7)</sup> nakazuje różnicować proporcje uwzględnienia czynników społecznych w innych dziedzinach. Rodzi się więc pytanie, czy aspekty społeczne (w tym dotyczące europejskiej agendy społecznej) powinny stanowić

<sup>(5)</sup> *The inclusion of social elements in Impact Assessment*, s. 13. Dokument sporządzony przez Istituto per la Ricerca Sociale w styczniu 2006 r. Instytut ten gromadzi dokumenty Komisji (decyzje, rozporządzenia, komunikaty i dyrektywy) przez okres 3 lat — czyli od 2003 r. do 2005 r.

<sup>(6)</sup> W czerwcu 2005 r. Komisja Europejska wydała dokument pt. „Wskaźniki dotyczące analizy oddziaływania”, sygn. SEC(2005)791.Zob. również: [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/impact\\_assessment/docs/sec\\_2005\\_791\\_guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf).

<sup>(7)</sup> Zasada analizy proporcjonalnej zakłada, że „stopień szczegółowości jest zróżnicowany w zależności od potencjalnych skutków propozycji. Oznacza to, że dogłębność analizy jest proporcjonalna do znaczenia potencjalnego wpływu”. COM(2002)276.



podstawowe kryterium (*bottom line*) także tych propozycji, które nie dotyczą zagadnień społecznych lub które będą miały prawdopodobnie ograniczone oddziaływanie społeczne. Z empirycznego punktu widzenia badania przeprowadzone przez Istituto per la Ricerca Sociale (Instytut Badań Społecznych) (p. przyp. 4) wykazały, że „analizy oddziaływania, które nie uwzględniają aspektów społecznych, koncentrują się zasadniczo na dziedzinach gospodarczych. Okazuje się, że jedna trzecia analiz oddziaływania nie uwzględnia aspektów społecznych lub robi to w sposób marginalny”<sup>(8)</sup>.

2.2.2 Niemniej „jeśli oczywiste jest, że środek dotyczy strefy społecznej [...], aspekty społeczne są szeroko brane pod uwagę i dość dobrze rozwinięte w całej analizie oddziaływania”<sup>(9)</sup>. „Kwestia zatrudnienia wyraźnie jawi się jako najczęściej powtarzająca się i najbardziej podkreślana konsekwencja społeczna”<sup>(10)</sup>.

2.2.3 Według Istituto per la Ricerca Sociale „stopień uwzględnienia składników społecznych niekoniecznie jest »proporcjonalny« [...] do treści politycznej i potencjalnego wpływu. [...] często oddziaływanie to jest opisane jedynie w sposób ogólnikowy [...]” i „opiera się na [...] popularnych hipotezach [...]. Zależności te rzadko omawiane są w kontekście konkretnego środka, docelowej grupy i zasięgu terytorialnego, których on dotyczy, konkretnego wyboru instrumentów politycznych i wyników procesu wdrożenia”<sup>(11)</sup>. Badania przeprowadzone przez instytut wykazały również, że „liczne analizy oddziaływania nie zakładały żadnej współzależności z innymi obszarami działania czy polityki wspólnotowej”. Analizy oddziaływania stanowią poważne obciążenie, nie mogą one jednak być niepełne lub powierzchowne, gdyż ich niedoskonałość odbije się na jakości prawodawstwa.

### 2.3 Rola podmiotów zainteresowanych analizą oddziaływania

2.3.1 Ocena wpływu wniosku legislacyjnego nie ogranicza się do odhaczenia rubryczek. Należy ją monitorować, najlepiej we współpracy lub w ścisłej współpracy z tymi, którzy będą posługiwać się danym prawem, w szczególności z tymi, których będzie ono dotyczyć w najbardziej bezpośredni sposób. Zważywszy, że wymiar społeczny jest jednym z trzech kryteriów oceny polityki UE, należałoby utworzyć standardową procedurę — przejrzystą i prostą zarazem — zbierania ukierunkowanych danych w ramach analizy oddziaływania. Przytoczmy tu kilka opcji:

- Konsultacje przez internet: konsultacje internetowe na dużą skalę nie są dostosowane do specyficznych wniosków prawnych niosących pewne konsekwencje społeczne. Konsultacje przez internet muszą ograniczać się do bezpośrednio zainteresowanych podmiotów. Konsultacje ukierunkowane wymagają utworzenia sieci tematycznej (wirtualne społeczności do tematycznych analiz oddziaływania?) i pewnego minimum struktury, koordynacji i monitorowania.
- Konsultacje poprzez fora zainteresowanych podmiotów: z uwagi na ograniczenia czasowe ta opcja mogłaby nie zapewnić wymaganego stopnia precyzji.

<sup>(8)</sup> *The inclusion of social elements in Impact Assessment*, s. 28 [tłumaczenie robocze — przyp. tłum.].

<sup>(9)</sup> *Ibid.*, s. 30.

<sup>(10)</sup> *Ibid.*, s. 31.

<sup>(11)</sup> *Ibid.*, s. 77.

- Konsultacje oficjalnych platform konsultacyjnych: ta opcja rodzi pytanie o zaangażowanie takich organów jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w proces badania oddziaływania społecznego (ta uwaga dotyczy również analizy oddziaływania w dziedzinie zrównoważonego rozwoju). Z założenia organy te powołano w celu zapewnienia pluralizmu interesów i korelacji polityki.
- Konsultacje skierowane na zainteresowane podmioty: o takiej opcji myśli pewna liczba organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

## 3. Podstawowe kwestie metodologiczne

3.1 Aby określić zalecaną metodologię należy postawić szereg pytań:

- Jaki jest stan rzeczy, innymi słowy, czego dokonała Komisja w zakresie włączenia aspektów społecznych do swojej analizy oddziaływania?
- Czy jedna analiza oddziaływania społecznego projektu może być stosowana do wszystkich wniosków legislacyjnych, czy też każdy projekt wymaga analizy *ad hoc*?
- Jaka jest rola zainteresowanych podmiotów? Jak najlepiej włączyć je do procesu?
- Jaka mogłaby być rola EKES-u jako zgromadzenia przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i jako idealnie usytuowanej strategicznie platformy dla potrzeb kontaktowych i tworzenia sieci?
- W jakim zakresie Komisja uwzględniła udział partnerów społecznych i głównych organizacji pozarządowych w badaniach oddziaływania społecznego swoich propozycji? Jaka forma ich udziału byłaby najlepsza?
- Czy nie należałoby opracować bardziej szczegółowego kodeksu postępowania niż obecnie używany przez Komisję lub zasad etycznych obowiązujących przy prowadzeniu badań oddziaływania społecznego?
- Jaki powinien być tryb opracowania analiz oddziaływania społecznego (opracowania wewnętrzne, czy zlecane za pomocą procedury przetargowej, i według jakich kryteriów)?

## 4. Uwagi wewnętrzne

4.1 Ze względu na złożoność i znaczenie oceny społecznych skutków wniosków legislacyjnych wszystkie zaangażowane podmioty, czyli partnerzy społeczni i przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, powinni rozważyć następujące kwestie dotyczące metodologii:

- Jaka powinna być forma i zasięg takiej analizy?

- Czy analiza ta ma obejmować szeroki zakres zagadnień (np. „Lepsze stanowienie prawa”, zielona księga w sprawie majątkowego ustroju małżeńskiego, w tym zagadnienia wzajemnego uznawania), czy należy skoncentrować się na zagadnieniach o ewidentnym znaczeniu społecznym (np. usługi portowe, bezpieczeństwo na morzu, zielona księga w sprawie modernizacji prawa pracy)?
- Jakie niesie to konsekwencje dla przygotowania prac i opracowania analizy?
- W kwestii wymagań dotyczących podejścia „naukowego” (w tytule zawarto „normy jakości”): czy należy określić domyślne normy na podstawie przypadków i doświadczeń praktycznych, czy należy najpierw opracować te normy?

4.2 Wysłuchanie publiczne w Komitecie pozwoliło społecznym organizacjom pozarządowym, partnerom społecznym i innym podmiotom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także ekspertom na wyrażenie swojego stanowiska, omówienie projektu opinii i tym samym przekazanie jasnego komunikatu instytucjom europejskim ogólnie, a Komisji Europejskiej w szczególności.

4.3 Zważywszy wreszcie na fakt, iż analizy oddziaływania społecznego mają kluczowe znaczenie dla procesu podejmowania decyzji w UE, Komitet pragnąłby sformułować propozycje ulepszeń i ściślejzego włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tę procedurę.

## 5. Wskaźniki społeczne: rozważania ogólne i problemy natury metodologicznej

5.1 Istnieją liczne systemy wskaźników społecznych na poziomie krajowym i międzynarodowym, należy jednak sprawdzić, czy są one prawidłowe i odpowiednie dla specyficznych potrzeb analizy oddziaływania.

5.2 Od około trzydziestu lat wiele krajów pracuje nad takimi wskaźnikami do oceny trafności i konsekwencji polityki gospodarczej inaczej niż poprzez proste dane ilościowe, po to by „pilotować” rozwój społeczny równoległe do rozwoju gospodarczego i dysponować środkami oceny dobrobytu społecznego i jego zmian.

5.3 Dzięki temu nastąpił znaczny rozwój statystyk społecznych, przede wszystkim w zakresie podstawowych dziedzin życia społecznego: kształcenia, zdrowia, ochrony socjalnej, środowiska, mieszkalnictwa, transportu, badań, bezrobocia itp. Jeśli jednak dane te nie są porządkowane, syntetyzowane i interpretowane, nie stanowią automatycznie wskaźników społecznych.

5.4 Wskaźnik jest jedynie „daną statystyczną, której nadaje się szczególną wagę w celu pozyskania wiedzy, oceny sytuacji lub podjęcia działania” <sup>(12)</sup>. W kontekście analiz oddziaływania nie chodzi wyłącznie o kompilację statystyk społecznych z poszczególnych krajów, pochodzących z różnych źródeł, lecz o nadanie danym takiego kształtu, który pozwoli na ocenę stanu rzeczy w zakresie wybranych zagadnień, w zależności od ich znaczenia dla analizy oddziaływania.

5.5 Może się zdarzyć, że w niektórych dziedzinach istnieją wyłącznie fragmentaryczne badania i rozproszone ankiety i że nie można przeprowadzić analizy korzyści i kosztów. Wiadomo na przykład, że niektóre kategorie pestycydów mają szkodliwe działanie na zdrowie, i że ich kumulacja od pewnego progu powoduje poważne schorzenia. Decyzja o ograniczeniu używania chemicznych pestycydów miałaby pozytywny wpływ na zdrowie ludności i pracowników używających tych substancji, mimo że nie można w ramach odpowiedniej analizy oddziaływania przedstawić dokładnych danych dotyczących długofalowych korzyści z takiej polityki.

5.6 Tymczasem oczywiste jest, że społeczny wymiar „zdrowotny” uzasadnia zastosowanie proponowanego środka i w znacznym stopniu wzmacnia rozumowanie ekonomiczne (jak obniżenie kosztów produkcji rolnej i wynikający z tego wzrost konkurencyjności). Ponadto w uzasadnieniu takiej propozycji można przywołać podstawowe prawo do zdrowego środowiska.

5.7 W praktyce dysponujemy znaczną liczbą statystyk społecznych, zróżnicowanych w zależności od aktualnych tematów poddawanych publicznej debacie w poszczególnych krajach (przykładowo warunki pracy, zatrudnienie młodzieży i osób starszych, zatrudnienie kobiet, przestępczość, różnice w zarobkach, dyskryminacja w zatrudnieniu, delokalizacja), jednak do niedawna z ogółu statystyk wyciągano niewiele wskaźników społecznych. Obecnie na szczęście ponownie zyskują one na znaczeniu w nowym kontekście społeczno-gospodarczym ostatniego dziesięciolecia, w którym ponownie dowartościowuje się rolę państwa w polityce społecznej i regulacji życia gospodarczego.

5.8 Wskaźniki społeczne nie zawsze są jednak wystarczająco użyteczne, jeśli pozostają w izolacji. Nabierają one więcej sensu, jeśli zostają włączone w szerszą perspektywę, czy to rozwoju społecznego i gospodarczego, czy rozwoju zrównoważonego. Ich źródła ulegają dywersyfikacji: nie pochodzą już wyłącznie z centralnych źródeł państwowych, lecz także z organizacji pozarządowych, z ośrodków badań i analiz (*think tanks* dużych fundacji). Różnicowany jest też sposób ich prezentacji: począwszy od wyboru danych statystycznych przez zestawienia danych w celu utworzenia złożonych wskaźników tematycznych lub ogólnych, a skończywszy na ankietach tematycznych.

5.9 Wiele instytucji międzynarodowych publikuje wskaźniki i statystyki społeczne oraz przeprowadza porównania pomiędzy krajami, które są ich członkami. Najważniejsze instrumenty, na jakie można się w tej kwestii powołać, i które odnoszą się do krajów unijnych, pochodzą (kolejność przypadkowa) z OECD, UNDP, Komisji Europejskiej, zwłaszcza z Eurostatu, UNESCO, Banku Światowego i MOP.

5.10 I właśnie ta różnorodność źródeł powoduje problemy, jeśli chodzi o jakość statystyk, możliwość ich porównania i harmonizacji pojęć — nie wszystkie kraje posiadają urzędy statystyczne wysokiej jakości. „Wybór wskaźników służących do pomiaru konwergencji społecznej krajów Unii stanowi prawdziwe wyzwanie natury politycznej. Wskaźniki używane do

<sup>(12)</sup> Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives (Wskaźniki społeczne, stan obecny i perspektywy)*, les Papiers du CERC, n°2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

porównań nie są neutralne: odzwierciedlają one kolejność priorytetów i czasami koncepcje na temat pożądanego stanu społeczeństwa, które mogą pełnoprawnie różnić się pomiędzy krajami. Na przykładzie bezrobocia widać, że niektóre wskaźniki mogą mieć rzeczywisty wpływ na kierunek polityki, czasem odwrotny od zamierzonego<sup>(13)</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że obecnie budowę systemów wskaźników pozostawiono technikom<sup>(14)</sup>.

5.11 Zwłaszcza w UNDP rozwinięto krytykę wobec przyjmowania PKB i wzrostu za wskaźniki społecznego dobrobytu i opracowano wskaźnik rozwoju społecznego HDI (*Human Development Index*), zrodzony z inspiracji pracami Amartyi Sena dotyczącymi ubóstwa, głodu, demokracji i krytyki czysto ekonomicznych wskaźników liczbowych, za które Sen otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii.

5.12 Dane dotyczące dostępu do wody pitnej, poziomu alfabetyzmu kobiet i mężczyzn, systemu ochrony zdrowia i wyników zwalczania pandemii, a także uczestnictwa w procesie demokratycznym, średniej długości życia w zależności od płci, śmiertelności noworodków i dzieci itp. stanowią dane właściwe do oceny poziomu dobrobytu w społeczeństwie, jak również sytuacji środowiska naturalnego. Dane te nie są jednak bezpośrednio skorelowane z PKB.

5.13 Pierwsze wskaźniki scalone HDI UNDP wywołały liczne debaty i kontrowersje, ponieważ kraje „bogate” znalazły się czasami poza czołówką w rankingu „szczęścia krajowego brutto”. Ze względu na swoją solidność wskaźnik ten zyskał jednak niekwestionowaną pozycję wśród alternatyw do wskaźników czysto ekonomicznych (mierzy wykształcenie, oczekiwaną długość życia, relatywne dochody, aby uwzględnić poziom ubóstwa).

5.14 Statystyki społeczne stanowią niezbędne uzupełnienie statystyk ekonomicznych, a zainteresowanie opinii publicznej zasadniczymi kwestiami społecznymi nadaje im znaczenie polityczne, które musi być bezwzględnie brane pod uwagę przez rządzących.

5.15 Obiektywnie należy podkreślić, że na przeszkodzie do ich uwzględnienia, poza uprzedzeniami ekonomistów lub „podejściem księgowego” na krótką lub średnią metę, stoi różnorodność zagadnień społecznych oraz trudność w znalezieniu powiązań pomiędzy nimi i dokonaniu pomiarów, w celu ich włączenia do wytycznych polityki gospodarczej.

5.16 Można by dojść intuicyjnie do takich samych wniosków przy konstruowaniu wskaźników środowiskowych, zmierzają-

cych do włączenia czynników zewnętrznych we wzrost gospodarczy. Ostatecznie wzrost oparty na wycince lasów deszczowych powinien prowadzić do jego zakwestionowania, o ile analiza oddziaływania uwzględniałaby wszystkie czynniki społeczne i środowiskowe, które jak już wiemy mają bardziej niż równoważące znaczenie w stosunku do czynników ekonomiczno-finansowych. Niezmiernie trudno jest jednak przedstawić w postaci liczb takie czynniki zewnętrzne jak zmiany klimatu, utratę różnorodności biologicznej, los osób żyjących ze zbieractwa lub eksploatacji ziół oraz takie następstwa jak szybkie wywołanie gleby i jej erozja. Krótkoterminowy bilans księgowy może być zdecydowanie dodatni, podczas gdy w dłuższej perspektywie i z uwzględnieniem czynników zewnętrznych okazałby się zdecydowanie ujemny, nie tylko dla regionu czy kraju, którego bezpośrednio dotyczy, ale dla całego globu.

5.17 Obiektywne ograniczenia w wykorzystaniu wymiaru społecznego i środowiskowego w analizach oddziaływania są wyraźnie widoczne w bilansie zysków i strat, który leży u podstaw pewnej liczby ocen „lepszego prawodawstwa” i który wykorzystywany jest we wspólnotowych badaniach wpływu<sup>(15)</sup>. Mimo iż oceny dokonuje się na bazie odpowiedniego wskaźnika (liczba utraconych miejsc pracy, brak możliwości przekwalifikowania), społeczny wpływ niekoniecznie jest czynnikiem determinującym w procesie podejmowania decyzji politycznych. Zawiera często składowe, których nie można przedstawić w liczbach, zwłaszcza jeśli analiza oddziaływania przedstawia krótkoterminowy, a w najlepszym wypadku średnioterminowy bilans finansowy. O wiele trudniej jest ogarnąć dłuższą perspektywę, a jak ocenić spodziewaną korzyść finansową ze spadku śmiertelności związanej z zanieczyszczeniem morza paliwami?<sup>(16)</sup>

5.18 I wreszcie w debacie społecznej używa się czasem pojęć dość słabo określonych. Przykładowo wskaźnik dotyczący *flexicurity* zostałby różnie zdefiniowany w zależności od kraju, a mianowicie od tego, czy istnieją określone doświadczenia w tej dziedzinie, czy też pragnie się wprowadzić to pojęcie do europejskiej<sup>(17)</sup> lub krajowej debaty, odwołując się do krajowych „modeli” ukształtowanych w specyficznych warunkach, które trudno jest przenieść do innej rzeczywistości społecznej. Jakie elementy należałoby wziąć pod uwagę, a przede wszystkim jaką wartość, pozytywną czy negatywną, należałoby im przypisać? „Uwzględnienie lub wyłączenie pewnych wskaźników może ujawniać niewyrażone w sposób otwarty wartości i ideologie”<sup>(18)</sup>. Problem ulega dalszemu zwielokrotnieniu przy tworzeniu wskaźników złożonych: które wskaźniki uwzględnić, jaki przypisać im współczynnik, co faktycznie oznacza uzyskany wskaźnik złożony?

<sup>(13)</sup> Jean-Baptiste de Foucault, *Zwalczaniu bezrobocia zawsze grozi przekształcenie się w zwalczanie wskaźników bezrobocia*, [w:] Joelle Affichard, *Relevantność wskaźników statystycznych do pilotowania polityki społecznej*, Institut Paris La Défense.

<sup>(14)</sup> Bernard Perret *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives* (Wskaźniki społeczne, stan obecny i perspektywy), les Papiers du CERC, n°2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

<sup>(15)</sup> Przykładowo analiza oddziaływania reformy WOR sektora bananów WPR ukazuje, że dziesiątki tysięcy miejsc zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu zostaną nieodwracalnie utracone wobec braku alternatywnych możliwości zatrudnienia w produkujących regionach najbardziej oddalonych UE, gdzie już teraz istnieje wysokie bezrobocie. Na polecenie WTO podjęto decyzję o przeprowadzeniu reformy WOR mimo ogromnego kosztu społecznego.

<sup>(16)</sup> Patrz: analiza oddziaływania na ten temat, w której oszacowano finansowe zyski z uratowanych istnień i chorób, których udało się uniknąć; w jednej z nowszych analiz oddziaływania (wniosek dyrektywy w sprawie pestycydów) nie przedstawiono takich szacunków.

<sup>(17)</sup> Zielona księga w sprawie zmiany prawa pracy.

<sup>(18)</sup> Les Associés de Recherche EKOS Inc., *L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation* (Wykorzystanie wskaźników społecznych jako instrumentów oceny), 1998 (raport sporządzony dla rządu kanadyjskiego).

5.19 Niemniej wskaźniki złożone mogą zawierać zarówno wymiar ilościowy, jak i jakościowy, i można je przedstawiać, uwzględniając wiek, płeć i inne znaczące kryteria, ale muszą one pozostać łatwe do zrozumienia. Przykładowo, jak opracować wskaźnik jakości życia w Europie? Można by włączyć do niego dochody, oczekiwaną długość życia, odczucia co do skuteczności systemu ochrony zdrowia, emerytury, średni poziom wykształcenia, poczucie zadowolenia z pracy itp. Dlaczego jednak nie włączyć również stopy bezrobocia, niedostatecznego zatrudnienia czy warunków mieszkaniowych? I jakie znaczenie względne przypisać każdej składowej?

5.20 Widać, że konstrukcja ta nie jest wyłącznie zadaniem czysto technicznym i odwołuje się do podzielanego systemu wartości czy tradycji wciąż żywych w społeczeństwie, wymaga konsultacji z organizacjami społecznymi i ostatecznie odzwierciedli pewną opcję ideologiczną i polityczną. Obecnie „metody dotyczące wskaźników społecznych rzadko faktycznie uwzględniają cele społeczeństwa, które niosą ze sobą wartości i normy społeczne... Najważniejszym elementem [...] metody jest identyfikacja i klasyfikacja, za pomocą konsultacji i konsensu, odnośników [...] w wielu sferach życia społecznego. Dane i wyniki, a także ich powiązania, są również określane w tym procesie [...]. Innymi słowy, aby wskaźniki społeczne mogły pobudzać działania polityczne, proces musi stanowić część produktu” (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Powstaje pytanie dotyczące wyboru przedmiotu analiz statystycznych. Czy powinny one dotyczyć poszczególnych osób i społeczności, czy podstawowych komórek gospodarczych i społecznych, jakimi są gospodarstwa domowe? Koncentrowanie się na grupach etnicznych pociąga za sobą problemy ze względu na wymóg unikania dyskryminacji, ale mogłoby okazać się przydatne do sprecyzowania charakteru i skali dyskryminacji w celu zaproponowania działań zmierzających do jej ograniczenia i wyeliminowania w mniej lub bardziej odległym terminie.

5.22 Wybór statystyk i tworzenie wskaźników może być prowadzone pod kątem już realizowanej polityki, lub w celu naświetlenia możliwości wyboru od samego początku. Aby wybrać określoną politykę (cele i środki potrzebne do jej realizacji), konieczny byłby niewątpliwie szerszy zakres danych statystycznych, który mógłby zostać ograniczony w chwili wyłonienia najbardziej właściwych statystyk i wskaźników. Takie wybory mają jednak mimo wszystko silną konotację empiryczną: nie są to nauki ścisłe i na podstawie tych samych statystyk można dokonać różnych interpretacji, które zawierać będą dane finansowe i niefinansowe.

5.23 Przykładowo, nieobrobione dane zebrane przez OECD do wskaźników społecznych w publikacji „Społeczeństwo w przekroju 2005” (p. bibliografia) przedstawiają się następująco dla poszczególnych wskaźników:

— wskaźniki dotyczące ogólnego kontekstu: dochód krajowy na mieszkańca, współczynnik zależności demograficznej, współczynnik płodności, cudzoziemcy i ludność urodzona za granicą, małżeństwa i rozwody;

— wskaźniki dotyczące niezależności: wykształcenie, bezrobocie, gospodarstwa bezrobotnych, pracujące matki, świadczenia dla bezrobotnych, minima socjalne, poziom wykształcenia, wiek przejścia na emeryturę, młodzież nieaktywna, uczniowie z upośledzeniami;

— wskaźniki dotyczące sprawiedliwości: ubóstwo, nierówność dochodów, ubóstwo dzieci, dochody osób starszych, publiczne wydatki socjalne, prywatne wydatki socjalne, łączne wydatki socjalne, emerytury, perspektywy emerytalne;

— wskaźniki dotyczące zdrowia: oczekiwana długość życia, oczekiwana długość życia skorygowana w zależności od stanu zdrowia, śmiertelność niemowląt, łączne wydatki na zdrowie, długoterminowa opieka zdrowotna;

— wskaźniki dotyczące spójności społecznej: subiektywne poczucie zadowolenia, izolacja społeczna, udział w stowarzyszeniach, macierzyństwo wśród nastolatek, zażywanie środków odurzających i zgony w jego następstwie, samobójstwa.

5.24 Eurostat używa następujących wskaźników społecznych:

— Wskaźniki strukturalne:

— zatrudnienie: stopa zatrudnienia, stopa zatrudnienia pracowników starszych, średni wiek odejścia z rynku pracy, różnica pomiędzy wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn, poziom składek od niskich zarobków, obciążenia podatkowe od kosztu siły roboczej, pułapka bezrobocia, pułapka niskich zarobków, kształcenie ustawiczne, wypadki przy pracy (ciężkie i śmiertelne), stopa bezrobocia (całkowita lub z podziałem na płeć);

— spójność społeczna: nierówna dystrybucja dochodów, poziom zagrożenia ubóstwem, poziom zagrożenia ubóstwem trwałym, regionalny rozkład stopy zatrudnienia, młodzież przedwcześnie opuszczająca szkołę, stopa długotrwałego bezrobocia, ludność żyjąca w gospodarstwach bezrobotnych.

— Zrównoważony rozwój:

— ubóstwo i wykluczenie społeczne: poziom zagrożenia ubóstwem po wypłacie świadczeń socjalnych, ubóstwo finansowe, dostęp do rynku pracy, inne aspekty wykluczenia społecznego;

— starzenie się społeczeństwa, stopa zależności osób starszych, wystarczalność emerytur, zmiany demograficzne, stabilność finansów publicznych;

— zdrowie publiczne: liczba lat życia w zdrowiu od urodzenia ze względu na płeć, ochrona zdrowia ludzkiego i styl życia, bezpieczeństwo i jakość żywności, zarządzanie produktami chemicznymi, ryzyko dla zdrowia związane z warunkami środowiskowymi.

— Rynek pracy:

— zharmonizowana stopa bezrobocia;

— wskaźnik kosztu siły roboczej.

5.25 Należy się zastanowić, w jakiej mierze te przykładowe wskaźniki, które nie wyczerpują pełnej listy, mogą skutecznie wpisywać się w ogólne cele otwartej metody koordynacji z marca 2006 r., czyli:

- promować spójność społeczną, równość szans kobiet i mężczyzn oraz równość szans dla wszystkich dzięki odpowiednim, dostępnym, finansowo stabilnym, elastycznym i skutecznym systemom ochrony socjalnej i działaniom na rzecz integracji społecznej;
- współgrać, skutecznie i dwukierunkowo, z celami liczbowymi na rzecz pobudzania wzrostu, jakościowej i ilościowej poprawy zatrudnienia oraz wzmocnienia spójności społecznej, a także ze strategią Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego;
- ulepszyć proces zarządzania, przejrzystości oraz zaangażowania zainteresowanych stron w tworzenie, wdrażanie oraz kontrolę omawianej polityki.

5.26 Konieczne jest jednak, by pojęcia i metody stosowane w odniesieniu do niektórych wskaźników były precyzyjne. Na przykład jeśli chodzi o ubóstwo, francuska Rada ds. Zatrudnienia, Dochodów i Spójności Społecznej (*Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale* — CERC)<sup>(19)</sup> zwraca uwagę na „wielowymiarowość” tego pojęcia.

5.26.1 Ubóstwo ma bowiem wiele wymiarów: niewystarczające środki pieniężne, pogorszone warunki życia, niewystarczające środki poznawcze, społeczne i kulturalne. Dla każdego z tych wymiarów wyznacza się dwa podejścia w celu określenia ubóstwa:

- pierwsze polega na zdefiniowaniu w sposób „absolutny” minimalnych potrzeb; osoby, których minimalne potrzeby nie są zaspokojone, określane są jako ubogie;
- drugie definiuje ubóstwo w sposób względny — podejście to zostało przyjęte w 1984 r. przez Radę Europejską, która zdefiniowała ubóstwo na potrzeby prac statystycznych prowadzonych w Unii Europejskiej i jako ubogie określa osoby, których dochód i środki (materialne, kulturalne i społeczne) są do tego stopnia niewystarczające, że uniemożliwiają życie w warunkach uważanych za możliwe do przyjęcia w państwie członkowskim, w którym te osoby zamieszkują.

5.27 Reasumując, celem wskaźników społecznych jest zwrócenie uwagi opinii publicznej i decydentów na kwestie społeczne, które mogą zostać niedocenione lub źle zrozumiane. To zadanie skupiania uwagi decydentów na najważniejszych zagadnieniach jest tym istotniejsze, że bardzo często mają oni do czynienia z nadmiarem informacji, a jak wyraził to jasno Herbert Simon, zbyt wiele informacji zabija informację.

5.27.1 Wynika z tego, iż z funkcjonalnego punktu widzenia ostatecznym celem systemów wskaźników jest otrzymanie „optymalnego zbioru informacji”.

5.28 Wskaźnik to więcej niż dane statystyczne.

<sup>(19)</sup> <http://www.cerc.gouv.fr>.

System wskaźników nie jest zwykłym zbiorem danych. Wynikają z tego pewne konsekwencje:

- 1) Każdy indywidualny wskaźnik musi mieć uzasadnienie w ramach analizy złożonych zjawisk, które ma opisywać.
- 2) Zgodnie z tą samą logiką, wskaźniki muszą mieć „wyraziste” cechy, tzn. mieć dużą siłę obrazowania i przedstawiania rzeczywistości — niektórzy mówią tu o „metaforycznej” wartości wskaźników.
- 3) Ze względu na swój cel (zwracanie uwagi decydentów i opinii publicznej na najważniejsze fakty i tendencje, aby wpływać na politykę) najużyteczniejsze są wskaźniki odnoszące się do wielkości, których zmianie można przypisać jednoznaczną wartość (pozytywną lub negatywną) — mówi się tu o „jasności normatywnej”. Negatywnym przykładem może być nasilenie się zjawiska pracy w niepełnym wymiarze godzin, które nie jest jednomyślnie uznawane za pozytywne, chyba że wynika z wyboru pracownika. Takie kryterium jasności może prowadzić do usunięcia z tabel pewnych wskaźników mniej istotnych dla naszego projektu, np. dotyczących stylu życia lub tendencji kulturowych (mody, gustów muzycznych itp.), choć mają one wpływ na organizację pracy i gospodarkę.
- 4) Z praktycznego punktu widzenia korzystne jest uzasadnienie wyboru wskaźników ich funkcjonalnością, są one bowiem lepiej lub gorzej przystosowane do następujących trzech rodzajów zastosowań: porównania międzynarodowe lub międzyregionalne, porównania czasowe oraz monitorowanie i ocena działań publicznych, jakości i wydajności usług publicznych.
- 5) Wskaźniki muszą być wreszcie uporządkowane w kategoriach i podkategoriach w ramach struktury, która ułatwi odpowiednią czytelność całości. Należy szczególnie rozróżnić wskaźniki odnoszące się do kontekstu, środków i wyników, wskaźniki obiektywne i wskaźniki subiektywne.

5.29 W praktyce, cechy dobrego wskaźnika są następujące:

- jednoznaczność: wskaźnik jest użyteczny jedynie wówczas, gdy nie ma jakiegokolwiek dwuznaczności co do charakteru zjawiska, które odzwierciedla (klasyczny przykład negatywny: dane dotyczące zgłoszonych czynów karalnych i wykroczeń odzwierciedlają jednocześnie zmiany przestępczości, jak i aktywność organów policyjnych);
- reprezentatywność: wskaźnik jest bardziej użyteczny, jeśli za pomocą jednej liczby może podsumować szeroką grupę zjawisk;
- jasność normatywna (p. wyżej);
- wiarygodność, systematyczność: informacje konieczne do wyznaczenia wskaźnika muszą być przekazywane systematycznie, za pomocą wiarygodnych ankiet;
- porównywalność w czasie lub przestrzeni (pomiędzy krajami, regionami, itp.): porównywalność jest ściśle związana z jednoznacznością i wiarygodnością.

### 5.30 Cechy systemu wskaźników:

- kompletność: należy uwzględnić najważniejsze aspekty rzeczywistości do zbadania;
- zrównoważenie: liczba i pozycja wskaźników dotyczących poszczególnych zagadnień musi odzwierciedlać ich proporcjonalne znaczenie; nie należy stawiać żadnego z aspektów rzeczywistości w pozycji uprzywilejowanej, ze szkodą dla pozostałych aspektów;
- wybiórczość lub hierarchia: wskaźniki powinny być niezbyt liczne lub zhierarchizowane w klarowny sposób.

6. EKES domaga się włączenia oceny oddziaływania społecznego inicjatyw legislacyjnych i strategicznych UE we wszystkich dziedzinach polityki. Innymi słowy, Komisja powinna starannie oceniać wpływ społeczny wszystkich inicjatyw, których to dotyczy, bez zastanawiania się, która dyrekcja generalna odpowiedzialna jest za daną dziedzinę od strony wykonawczej lub merytorycznej. Jest to istotne, jeśli Europa pragnie faktycznie być „Europą społeczną” i zdobyć poparcie obywateli. Inicjatywa dotycząca „lepszego prawodawstwa” zapewnia odpowiednią płaszczyznę dla działań podejmowanych w tym kierunku.

6.1 W takiej ocenie należy przeprowadzić indywidualne badania konkretnych grup, których potencjalnie i w różny sposób może dotyczyć nowe prawodawstwo. Szczególną uwagę należy poświęcić grupom mniej uprzywilejowanym, takim jak kobiety, osoby niepełnosprawne czy mniejszości etniczne. W niektórych przypadkach, w zależności od dziedziny, której dotyczy inicjatywa, należałoby nawet przeprowadzić indywidualne badania w konkretnych podgrupach, na przykład wśród osób niewidomych.

## 7. Wnioski

7.1 Jak wynika z powyższych rozważań oraz z wysłuchania publicznego zorganizowanego przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 28 marca 2007 r., niemożliwe jest określenie jednego wskaźnika społecznego opartego na pojedynczym kryterium, co wynika z wielowymiarowości niektórych pojęć. W istocie, sam charakter debaty społecznej sprawia, że pojęcia mają nieprecyzyjny kształt i w nieunikniony sposób ulegają zmianom w zależności od kraju lub od realiów społecznych. Ponadto uwzględnienie lub wyłączenie pewnych wskaźników może ujawniać niewyraźne w sposób otwarty wartości i ideologie. Wybór wskaźników ma też silne konotacje empiryczne, co w zasadzie stoi w sprzeczności z jakimkolwiek sztywnym sposobem myślenia.

7.2 Zwracanie uwagi decydentów politycznych na skutki społeczne planowanego prawodawstwa jest z pewnością godne pochwały i konieczne, a nawet niezbędne, jednak mamy tu do czynienia z problemem metodologicznym, gdyż „zbyt wiele informacji zabija informację”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, iż należy poczynić szczególne wysiłki w zakresie metodologii; zagadnienie to wymaga jeszcze dookreślenia.

7.3 W związku z tym, zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, na obecnym etapie refleksji sprawą podstawową jest zwrócenie uwagi Komisji między innymi na kryteria jakości, jakie powinien spełniać wskaźnik, czyli:

- jednoznaczność,
- reprezentatywność,
- jasność normatywna,
- wiarygodność i systematyczność, z uwzględnieniem porównywalności w czasie lub w przestrzeni oraz faktu, że koniecznym warunkiem jakości systemu wskaźników jest ich kompletność, zrównoważenie, wybiórczość i/lub hierarchia.

7.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się także do Komisji o to, by analiza oddziaływania społecznego inicjatyw legislacyjnych i politycznych Unii Europejskiej została włączona do wszystkich obszarów polityki wspólnotowej bez względu na to, która z dyrekcji generalnych, jako główna kompetentna, ma zdecydować o konieczności przeprowadzenia analizy oddziaływania społecznego. Jest to kluczowa kwestia, jeśli chcemy rzeczywiście stworzyć „Europę społeczną” i cieszyć się poparciem obywateli.

7.5 Komitet powinien w pełni uwzględnić plan działania i analizę oddziaływania równocześnie z wnioskiem legislacyjnym, na którego temat ma wydać opinię. Byłoby wskazane, by prace zaczynały się bezzwłocznie, z chwilą opublikowania komunikatu towarzyszącego wnioskowi legislacyjnemu.

7.6 Konieczne jest przeprowadzanie regularnej oceny i ewentualne korekty we wdrażaniu wszystkich aktów prawnych, które były przedmiotem wcześniejszej analizy oddziaływania, oraz włączenie do tego procesu partnerów społecznych, a także, w razie potrzeby, zainteresowanych organizacji pozarządowych. Jest to niezbędne do sprawdzenia adekwatności użytych wskaźników i ich kombinacji w ocenie oddziaływania społecznego oraz do wyciągnięcia wniosków, a nawet skłonienia prawodawcy do przeanalizowania, w razie potrzeby, możliwości nowelizacji.

7.7 W niektórych szczególnych przypadkach o najwyższym znaczeniu społecznym (np. prawo pracy) zasięganie opinii partnerów społecznych powinno być przewidziane na jeszcze wcześniejszym etapie, tak aby poszukiwać najstosowniejszych wskaźników pozwalających na możliwie jak najpełniejszą i jak najbardziej obiektywną analizę oddziaływania.

7.8 Inicjatywa „Lepsze stanowienie prawa” jest niewątpliwie stosowną platformą pozwalającą na podjęcie kroków w tym kierunku, gdyż polega na tym, by przygotowywano konieczne i skuteczne akty prawne, których skutki są stałe i przewidywalne dla odbiorców, w pełni włączonych w proces analizy i kontroli oddziaływania za pośrednictwem wspólnotowych organów konsultacyjnych (EKES-u i KR-u), a także — w zależności od charakteru aktów prawnych — partnerów społecznych i kompetentnych w danej dziedzinie organizacji pozarządowych.

Bruksela, 31 maja 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 wykonania dyrektywy 1997/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość**

COM(2006) 514 wersja ostateczna

(2007/C 175/07)

Dnia 21 września 2006 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 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 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dn. 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny większością 61 głosów — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie opinii Komitetu

1.1 Za pośrednictwem omawianego komunikatu w sprawie wykonania dyrektywy 1997/7/WE Komisja nie tylko informuje Radę, Parlament Europejski i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny o wynikach transpozycji dyrektywy i jej wykonaniu, ale także otwiera konsultacje publiczne z udziałem zainteresowanych stron w celu poznania ich poglądów; nie zamierza jednak przedstawić żadnego wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy przed zakończeniem fazy diagnostycznej obszerniejszego przeglądu wspólnotowego dorobku prawnego w zakresie praw konsumentów.

1.2 Komitet, mimo że odnotowuje opóźnienie w wydaniu komunikatu w stosunku do terminów ustalonych w dyrektywie, z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i zgadza się z większością jej uwag — z których wiele zresztą pojawiało się w opiniach EKES-u, np. w opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie sprzedaży na odległość, a szczególnie w opinii w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość — oraz zgadza się ze stwierdzeniem o konieczności dostosowania postanowień dyrektywy do innych aktów prawnych wydanych w międzyczasie, niejednokrotnie bez niezbędnej koordynacji i bez wzajemnego powiązania.

1.3 EKES uważa jednak, że korzystnym posunięciem byłoby przeprowadzenie przeglądu tych aktów prawnych — wraz z jednoczesnym przeglądem aktów dotyczących sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz pewnych aspektów handlu elektronicznego — natychmiastowo, bez oczekiwania na wyniki prac związanych z przeglądem wspólnotowego dorobku prawnego w zakresie umów konsumenckich, w trosce o to, by wszystkie rozproszone przepisy stały się łatwiej dostępne i bardziej zrozumiałe.

1.4 W związku z tym Komitet apeluje do Komisji o przeprowadzenie dokładnej analizy otrzymanych już odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu konsultacji publicznych oraz o dodanie do nich wiarygodnych danych statystycznych na temat zakresu i zasięgu sprzedaży na odległość na rynku wewnętrznym; po czym powinno zostać zorganizowane wysłuchanie publiczne z udziałem zainteresowanych stron.

1.5 EKES zgadza się z większością sugestii Komisji dotyczących ulepszenia brzmienia i struktury dyrektywy, ale potwierdza swoje wyrażone już w poprzednich opiniach stanowisko, że nie należy ograniczać przedmiotu dyrektywy do stosunków między przedsiębiorstwami a konsumentami, oraz że bardzo korzystne byłoby ponowne ustalenie zakresu dyrektywy w taki sposób, aby był on w najważniejszych aspektach zbieżny z zakresem uregulowań dotyczących handlu elektronicznego.

1.6 Komitet jest odmiennego zdania niż Komisja, jeśli chodzi o ocenę skutków korzystania z „klauzuli minimum”, bowiem Komitet nie uważa jej za źródło — słusznie wykazanych — trudności we wdrażaniu dyrektywy; nie odrzuca jednak możliwości podjęcia hipotetycznego kroku w kierunku pełnej harmonizacji za pomocą rozporządzenia, pod warunkiem że zagwarantowany zostanie wyższy stopień ochrony konsumentów.

1.7 Pragnąc wnieść wkład w dogłębny przegląd zasad rządzących sprzedażą na odległość, EKES przedstawia cały szereg szczegółowych zaleceń, których uwzględnienie uważa za wskazane na obecnym etapie rozwoju rynku wewnętrznego; ich celem jest wspieranie bezpieczeństwa i zaufania konsumentów poprzez zagwarantowanie w transakcjach tego typu ochrony konsumentów porównywalnej do tej, z jakiej korzystają w przypadku umów zawieranych i wykonywanych osobiście.

1.8 EKES wskazuje ponadto na potrzebę podkreślenia znaczenia właściwego informowania stron umowy, a szczególnie stron mniej zorientowanych, w połączeniu ze skutecznym systemem stosowania sankcji wobec praktyk naruszających ustalone przepisy prawne.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Za pośrednictwem komunikatu w sprawie wykonania dyrektywy 1997/7/WE z dnia 20 maja 1997 r. (COM(2006) 514 wersja ostateczna z 21 września 2006 r.) Komisja zamierza poinformować Radę, Parlament Europejski i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny o sposobach transpozycji i wykonania tej dyrektywy w okresie prawie 10 lat od jej wydania, wypełniając w ten sposób — choć z niemal sześciolatnim opóźnieniem — postanowienia jej art. 15 ust. 4.

2.2 Poza określeniem pewnych trudności przy wykonaniu dyrektywy (<sup>1</sup>), mających wynikać głównie z jej „brzmienia” oraz z „problemów tłumaczeniowych” w niektórych wersjach językowych, Komisja stwierdza „znaczące różnice między ustawami krajowymi, wynikające z zastosowania klauzuli minimum”, oraz uznaje, że dyrektywa nie jest już dość aktualna, by objąć swym zakresem „nowe technologie i formy marketingu”.

2.3 Na koniec Komisja przedstawia także „kwestionariusz”, z terminem nadsyłania odpowiedzi do 21 listopada 2006 r., który ma odegrać rolę „konsultacji publicznych” z udziałem zainteresowanych stron, których celem jest potwierdzenie lub obalenie twierdzeń Komisji; ponadto Komisja wspomina o ewentualnym zorganizowaniu wysłuchania publicznego.

2.4 Chociaż Komisja przyznała, że ustanowiony system prawny zawiera błędy koncepcyjne i trudności interpretacyjne, które są źródłem kłopotów przy jego zastosowaniu, nie uważa ona, by przedstawienie wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy było „właściwe” przed zakończeniem fazy diagnostycznej przeglądu „wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumentów”, dla którego nie wyznaczono jednak żadnego terminu zakończenia.

2.5 Już w czasie opracowywania niniejszej opinii, Komisja udostępniła w internecie 84 odpowiedzi otrzymane w ramach wspomnianych konsultacji oraz przedstawiła dokument roboczy streszczający większość otrzymanych odpowiedzi, zapowiadając przy tym zakończenie analizy pozostałych odpowiedzi w najbliższym czasie oraz przeprowadzenie pogłębionej analizy oddziaływania.

### 3. Najważniejsze uwagi EKES-u dotyczące spostrzeżeń Komisji

#### 3.1 Uwagi ogólne

3.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, ale wyraża ubolewanie z powodu niewykonania jej w przewidzianym w dyrektywie terminie (czerwiec 2001 r.) ani nawet w okresie 4 lat po upływie terminu jej transpozycji (czerwiec 2004 r.), biorąc pod uwagę, że większość poruszonych kwestii można było podjąć i rozwiązać przynajmniej trzy lata temu, co niewątpliwie przyniosłoby korzyści.

3.1.2 EKES przypomina także, że wiele kwestii poruszonych w omawianym wniosku było już komentowanych w opiniach Komitetu, nawet jeszcze w fazie opracowywania dyrektywy.

W swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ochrony konsumentów w zakresie umów zawieranych

(<sup>1</sup>) Komisja postanowiła nie omawiać w swoim sprawozdaniu takich aspektów jak „dostawy niezamówione”, „płatność kartą” oraz „odwołania”.

na odległość (<sup>2</sup>), Komitet podkreślał konieczność ponownej analizy niektórych pojęć występujących w art. 2 dyrektywy, a mianowicie definicji umów podlegających przepisom dyrektywy oraz samego pojęcia konsumenta.

Ponadto Komitet stwierdził już dawniej, że Komisja powinna wyrazić się jaśniej na temat przewidzianego w dyrektywie prawa odstąpienia od umowy, które, zdaniem Komitetu, należy rozumieć jako prawo do namysłu i nie należy mylić go (ani traktować zamiennie) z możliwością zerwania umowy przez konsumenta w wypadku niewypełnienia postanowień umowy lub wykazania nieuczciwych praktyk.

Komitet zwrócił także uwagę na fakt, że termin odstąpienia od umowy w ciągu 7 dni jest krótszy niż przewidziano w innych dyrektywach i istniejących już przepisach w niektórych państwach członkowskich, oraz zalecił Komisji, by terminy wykorzystania prawa do odstąpienia od umowy zostały ujednoczone. Ponadto EKES wyrażał postulat o wyjaśnienie zasad stosowania prawa do namysłu już w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego sprzedaży usług finansowych na odległość (<sup>3</sup>).

Zarazem już od dawna formułowano taką krytykę w renomowanych publikacjach naukowych (<sup>4</sup>).

3.1.3 Komitet wyraża zaskoczenie stwierdzeniem, że Komisja jakoby nie posiadała informacji dotyczących daty wejścia w życie przepisów będących transpozycją dyrektywy w różnych państwach członkowskich (<sup>5</sup>), a także dziwi się, że wobec tak rażących naruszeń stwierdzonych jakoby w transpozycji w niektórych państwach członkowskich, nic nie wiadomo o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia wobec tych państw ani o jego wynikach.

3.1.4 Ponadto, zdaniem Komitetu, byłoby to bardziej zgodne z ideą procedur faktycznego uczestnictwa, gdyby konsultacje publiczne **poprzedzały** wydanie komunikatu, a nie odbywały się po jego wydaniu; w ten sposób można by było zapobiec oparciu wielu uwag i stwierdzeń Komisji na jej „wrażeniach” czy subiektywnych „opiniach” (<sup>6</sup>).

Komitet przypomina także sprawozdanie z 10 marca 2000 r. w sprawie reklamacji konsumentów związanych ze sprzedażą na odległość (COM(2000) 127 wersja ostateczna) i zaleca sporządzenie podobnego sprawozdania, tym razem opracowanego na podstawie obiektywnej analizy wszystkich odpowiedzi nadesłanych w ramach konsultacji publicznych, zawierającego aktualizację i porównanie danych, co stworzyłoby obiektywną podstawę dla dalszych rozważań.

(<sup>2</sup>) Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 19/111 z 25.1.1993 r.; sprawozdawca: Roberto BONVICINI.

(<sup>3</sup>) Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 169/43 z 16.6.1999 r.; sprawozdawca: Manuel ATAÍDE FERREIRA.

(<sup>4</sup>) Patrz: materiały z seminarium zorganizowanego przez CEDOC „La protection des consommateurs acheteurs à distance” („Ochrona konsumentów przy zakupach na odległość”), red. Bernd Stauer, 1999 r., a szczególnie teksty Hansa MICKLITZA, Jules’a STUYCKA, Petera ROTTA i Gerainta HOWELLSA (wyd. Bruylant 1999 r.).

(<sup>5</sup>) W Belgii (?), na Węgrzech, na Łotwie, na Litwie.

(<sup>6</sup>) Patrz np. p. 3, akapit 2 „Komisja uważa ...”; p. 3, akapit 3 „Komisja uważa ...”.



3.1.5 W istniejących okolicznościach, Komitet popiera sugestię Komisji i gorąco zachęca do przeprowadzenia wysłuchania publicznego z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, które jednakże nie powinno przerodzić się w większą debatę na temat wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie ochrony konsumentów, gdyż na jego temat bardzo niedawno ukazało się obszerne opracowanie techniczne (ok. 800 stron) <sup>(7)</sup>, a także „zielona księga” Komisji <sup>(8)</sup>.

3.1.6 Biorąc pod uwagę przebieg prac nad wspólnymi ramami odniesienia (CFR) <sup>(9)</sup>, Komitet ma wątpliwości, czy korzystne byłoby uzależnienie przeglądu omawianej dyrektywy od zakończenia tych prac i konsultacji oraz od decyzji, które miałyby być podjęte w sprawie całego dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów, nawet w ostatniej, zredukowanej postaci przedstawionej przez Komisję <sup>(10)</sup>.

3.1.7 Poza tym EKES zaleca ewentualne ponowne podjęcie rozważań nad doborem natury prawnej wspólnotowego aktu prawnego, który będzie zastosowany do przyszłej zmiany dyrektywy, gdyż wydaje się, że mogłyby zaistnieć warunki, aby najważniejsze kwestie w tej dziedzinie uregulowano za pomocą rozporządzenia, co byłoby rozwiązaniem najkorzystniejszym <sup>(11)</sup>, zachowującym podstawowe cele — przywrócenie balansu i równości pomiędzy stronami, tak jak ma to miejsce w przypadku transakcji handlowych przeprowadzanych osobiście w punkcie sprzedaży.

## 3.2 Uwagi szczegółowe

3.2.1 Uwagi Komisji dotyczące dyrektywy można podzielić na dwa rodzaje:

<sup>(7)</sup> „EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis” (Kompendium prawa konsumentów WE — analiza porównawcza), prof. dr Hans Schulte-Nolke, dr Christian Twigg-Flesner i dr Martin Ebers, 12 grudnia 2006 r., Uniwersytet w Bielefeld (przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach umowy o świadczenie usług nr 17.020100/04/389299 dotyczącej „Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis”).

<sup>(8)</sup> COM(2006) 744 wersja ostateczna z 8 lutego 2007 r. W EKES-ie utworzono już grupę analityczną, której zadaniem jest opracowanie opinii na ten temat. Sprawozdawcą będzie Richard ADAMS.

<sup>(9)</sup> Na temat potrzeby tych prac wyrażono już wątpliwości w najnowszych publikacjach specjalistycznych (zob. „The need for a European Contract Law — Empirical and Legal Perspectives”, Jan Smits, wyd. Europa Law Publishing, Groningen, 2005 r.).

<sup>(10)</sup> Spośród początkowo 22 wspólnotowych aktów prawnych określonych przez Komisję w maju 2003 r., zakres przeglądu zmniejszył się obecnie do zaledwie 8 dyrektyw.

<sup>(11)</sup> Zastosowanie rozporządzenia pozwoliłoby uniknąć różnych sytuacji opisywanych przez Komisję, w których dyrektywa w sprawie sprzedaży na odległość nie została poddana transpozycji lub transpozycja ta była nieprawidłowa, np. transpozycja art. 4 ust. 2 dot. wymogu dobrej wiary, art. 6 w kwestii terminów zwrotu przy odstąpieniu od umowy oraz wyłączenia z prawa odstąpienia od umowy. Rozporządzenie takie mogłoby objąć takie sprawy jak: definicje pojęć, ich zakres zastosowania do osób i rzeczy oraz odpowiednie wyjątki, struktura, treść, zasięg i moment udzielania informacji, wykonywanie prawa do wycofania się i jego skutki, wykonanie umowy, sposoby płatności, oraz stosowne zasady rzetelności handlowej, co jest szczególnie ważne.

a) uwagi dotyczące brzmienia i struktury tekstu dyrektywy;

b) uwagi dotyczące wdrażania dyrektywy.

A) Kwestie brzmienia lub struktury tekstu dyrektywy

3.2.2 Co się tyczy brzmienia i struktury tekstu dyrektywy, EKES zgadza się z Komisją co do następujących kwestii:

a) niektóre pojęcia i definicje powinny stać się przedmiotem przeglądu w celu sprecyzowania ich znaczenia <sup>(12)</sup>;

b) należy lepiej określić terminy i zasady uprzedniego przekazywania informacji, aby zapobiec rozbieżnym interpretacjom;

c) niektóre przepisy powinny zostać zharmonizowane z dyrektywą w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych <sup>(13)</sup>;

d) poprawa informacji dotyczących cen usług o podwyższonej opłacie;

e) konieczność bardziej precyzyjnego określenia, kategoryzacji i zdefiniowania okresu na odstąpienie od umowy (*cooling off*) w jego podwójnej funkcji „ochrony wyrażonego w umowie zamiaru zapewnienia pełnej zgody konsumenta” i „sankcji za niewypełnienie przez dostawcę formalności koniecznych, aby spełnić wymogi dotyczące informowania” <sup>(14)</sup>, w porównaniu z pojęciami podobnymi, lecz prawnie odmiennymi, jak prawo do czasu do namysłu (*warm up*) i prawo odstąpienia oraz prawo wypowiedzenia umowy;

f) konieczność ujednoczenia wspomnianego okresu, sposobu jego naliczania, skutków — zwłaszcza finansowych — jego zastosowania (zwrot pieniędzy, zwrot towarów itp.), zasad unieważnienia umowy spowodowanego (wyraźnym lub domniemanym) wyłączeniem tego okresu z umowy, a także wyjątków od reguły <sup>(15)</sup>;

<sup>(12)</sup> Np. pojęcia „systemu sprzedaży”, „operatora środka porozumiewania się na odległość”, „praw związanych z mieniem nieruchomości”, ze szczególnym uwzględnieniem „systemu time share”, „regularnych firm dostawczych”, „transportu”, włącznie z wynajmem samochodów, „szczególnych okoliczności”, „trwałego nośnika informacji” itp.

<sup>(13)</sup> Dyrektywa 2005/29/WE z 11 maja 2005 r., Dz.U. L 149 z 11.6.2006 r.; opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 108 z 30.4.2004 r.

<sup>(14)</sup> Por.: Cristine AMATO, *Per un diritto europeo dei contratti con i consumatori*, (W stronę europejskiego prawa konsumenckiego) s. 329, wyd. Gruffé Editore, Mediolan, 2003 r.

<sup>(15)</sup> Warto wspomnieć, że Rada, zatwierdzając dyrektywę 97/7/WE, wydała oświadczenie, w którym zalecała Komisji przeanalizowanie możliwości ujednoczenia metody naliczania terminu na zastanowienie, pojawiającego się w dyrektywach dotyczących ochrony konsumentów.

g) konieczność przeglądu wyłączenia dotyczącego „aukcji”, biorąc pod uwagę nie tylko fakt, że samo to wyrażenie ma, w różnych tłumaczeniach i narodowych tradycjach prawnych, znaczenia prawnie odmienne<sup>(16)</sup>, lecz również, że „aukcje” realizowane za pośrednictwem internetu przedstawiają szczególne trudności, które nie występowały w czasach, gdy opracowywano dyrektywę<sup>(17)</sup>.

3.2.3 Komitet nie zgadza się jednak z Komisją w następujących kwestiach:

- a) ogórne wyłączenie usług finansowych z jedynej dyrektywy w sprawie sprzedaży na odległość<sup>(18)</sup>;
- b) sens zachowywania rozróżnienia między dyrektywami dotyczącymi sprzedaży na odległość a dyrektywą dotyczącą handlu elektronicznego, biorąc pod uwagę częściowe powielanie się ich postanowień oraz sprzeczne rozwiązania w różnych istotnych aspektach ich przepisów prawnych, dotyczących praktycznie identycznych sytuacji<sup>(19)</sup>. Pozornym usprawiedliwieniem jest jedynie fakt, że te akty prawne „pochodzą” z różnych wydziałów Komisji i nie zostały odpowiednio skoordynowane pomiędzy nimi.

3.2.4 EKES zaleca ponadto Komisji, by podjęła wysiłki na rzecz uproszczenia ogółu przepisów odnoszących się do sprzedaży na odległość, które są rozproszone w różnych instrumentach prawnych, oraz aby postarała się, aby stały się one łatwiej dostępne i bardziej zrozumiałe.

## B) Kwestie dotyczące wdrażania dyrektywy

3.2.5 Odnośnie do wdrażania dyrektywy, EKES, opierając się na swej wiedzy o niektórych doświadczeniach w kilku państwach członkowskich, może ogólnie zgodzić się z Komisją i poprzeć większość jej spostrzeżeń, ale uważa, że w celu uzyskania pełnego, a nie tylko fragmentarycznego obrazu, należy podjąć pogłębione badanie przypadków różnic lub niezgodności w transpozycji lub interpretacji dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich.

Apeluje zatem do Komisji, aby po przeanalizowaniu odpowiedzi na kwestionariusz, zajęła się tym badaniem i poinformowała o jego wynikach.

<sup>(16)</sup> Np. Pojęcie „leilão” w portugalskim systemie prawnym nie ma tego samego znaczenia prawnego, co „vente aux enchères”, „auktion” czy „vendita all'asta” we francuskim, anglosaskim czy włoskim systemie prawnym.

<sup>(17)</sup> Na szczególną uwagę zasługuje artykuł prof. Gerarda SPINDLERA z Uniwersytetu w Göttingen pt. *Internet-Auctions versus Consumer Protection: The Case of the Distant Selling Directive*, „German Law Journal”, 2005 Vol. 06 nr 3, od s. 725.

<sup>(18)</sup> Komitet już wyraził takie zdanie w swej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość (opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 169/43 z 16.6.1999 r.; sprawozdawca: Manuel ATAÍDE FERREIRA). Podobnego zdania był, w obu czytaniach, Parlament Europejski.

<sup>(19)</sup> Dyrektywa 2000/31/WE z 8 czerwca 2000 r., Dz.U. L 178 z 17.7.2000 r.; EKES wyraził już zresztą to samo zdanie w opinii z 16.6.1999 r., opublikowanej w Dz.U. C 169/36, w sprawie tej dyrektywy. Sprawozdawcą był Harald GLATZ.

Ponadto stwierdza, że Komisja nie dostarczyła jeszcze danych statystycznych pozwalających oszacować względny udział sprzedaży na odległość konsumentom bezpośrednim w całości transakcji transgranicznych, ani ich udziału we wszystkich transakcjach z konsumentami w każdym państwie członkowskim; wniosków na ten temat nie można wysnuć z należytą obiektywnością z ostatniego badania Eurobarometru<sup>(20)</sup>, a są one niezbędne przy formułowaniu kryteriów zastosowania wyłączeń przewidzianych w dyrektywie i przy ocenianiu ich słuszności.

3.2.6 EKES wyraża zaniepokojenie stanowiskiem Komisji, która, z jednej strony, stwierdza różne problemy w zakresie transpozycji dyrektywy, a z drugiej strony wyraża wątpliwości co do ich znaczenia dla zaufania konsumentów oraz oznajmia, że nie będzie wprowadzać zmian ani nie proponuje bardziej energicznych środków wobec trudności związanych z transpozycją.

3.2.7 Przede wszystkim, co się tyczy zakresu zastosowania dyrektywy 1997/7/WE, sama Komisja przyznaje, że w państwach członkowskich dokonano różnych transpozycji przewidzianych wyłączeń oraz że należy od nowa sformułować niektóre z nich. W związku z tym Komitet zwraca się do Komisji o podjęcie bardziej zdecydowanych inicjatyw w tej dziedzinie.

3.2.8 Jednak co się tyczy skutków stosowania „klauzuli minimum”, EKES nie zgadza się z Komisją co do tego, że wszystkie opisane przez nią przypadki wynikają z niewłaściwego zastosowania klauzuli z art. 14.

3.2.8.1 Komitet uważa raczej, że większość stwierdzonych rozbieżności (które faktycznie są rozbieżnościami), nie wynikają z niewłaściwego zastosowania klauzuli minimum, lecz raczej z krytykowanych już mankamentów w koncepcji, sformułowaniu oraz w transpozycji lub tłumaczeniu dyrektywy.

3.2.8.2 EKES jest zdania, że klauzula minimum, umożliwiając państwom członkowskim ustanawianie środków bardziej rygorystycznych od postanowień wspólnotowych z dyrektyw o minimalnej harmonizacji, o ile środki te są zgodne z traktatem, jak stanowi jego art. 153, jest korzystnym narzędziem zwiększania ochrony konsumentów, dzięki któremu można uwzględnić szczególne warunki kulturowe, społeczne i prawne różnych systemów narodowych.

3.2.8.3 Niemniej jednak Komitet apeluje o to, by — o ile faktycznie zapewniłoby to wyższy stopień ochrony konsumentów — pewne dziedziny prawa zostały w pełni zharmonizowane, a najlepiej aby zastosowano w ich przypadku rozporządzenie, co byłoby gwarancją ich jednolitości — co mogłoby też mieć miejsce w przypadku omawianej dyrektywy.

<sup>(20)</sup> Zob.: specjalne wydanie Eurobarometru nr 252 pt. „Consumer protection in the Internal Market” (*Ochrona konsumentów na rynku wewnętrznym*), wrzesień 2006 r., na zlecenie DG SANCO, koordynowane przez DG ds. Komunikacji; z danych tych można jednak wysnuć pewne wnioski co do ogólnych tendencji zachowań konsumentów wobec działań Wspólnoty w zakresie realizacji rynku wewnętrznego.

## C) Kwestie pominięte

3.2.9 Komitet uważa, że istnieją jeszcze inne kwestie, które powinny zostać podjęte podczas przeglądu dyrektywy, a których nie poruszono w komunikacie.

3.2.10 Chodzi tu mianowicie o następujące sprawy:

- a) łączne i jednoczesne przeprowadzenie przeglądu omawianej dyrektywy i dyrektywy dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość; Komitet pragnie zatem stanąć na stanowisku wyraźnie niezgodnym z treścią komunikatu Komisji z 6 kwietnia 2006 r. (COM(2006) 161 wersja ostateczna);
- b) charakter sposobu korzystania ze środków porozumiewania się na odległość powinien pozostać „wyłączny”, a nie „przeważający” (art. 2 p.1);
- c) natura prawna oferty handlowej funkcjonującej jako zaproszenie do zakupu oraz zasadnicze znaczenie jej warunków i cech, jako elementów składowych przedmiotu samej umowy kupna-sprzedaży;
- d) wszystkie zasady dotyczące „ciężaru dowodu” — których dyrektywa nie ustanawia, czy też ustanawia słabo, w oparciu o ogólne reguły prawa państw członkowskich — obowiązujące w zakresie umów z konsumentami, za wyjątkiem sytuacji, gdy korzystają oni z mechanizmu odwrócenia ciężaru dowodu, przewidzianego w art. 11 p. 3;
- e) traktowanie stosunków z „konsumentami” — niezależnie od dyskusji nad poprawnością definicji „konsumenta” (co do której panuje niezgoda) — jako głównego przedmiotu dyrektywy, podczas gdy dziedzina ta dotyczy, ogólnie rzecz biorąc, pewnej metody sprzedaży o pewnych cechach, a nie wyłącznie jej odbiorców; poprawnie zostało to ujęte w dyrektywie o handlu elektronicznym;
- f) doprecyzowanie określeń „środki porozumiewania się na odległość” oraz „zorganizowane systemy sprzedaży na odległość” i konieczność dokładniejszego rozważenia uzasadnienia dla utrzymania tego kryterium oraz przyczyn uzasadniających istnienie wyłączenia związanego ze szczególną ochroną konsumentów, którzy zawierają umowy ze stronami, które korzystają z tych środków w sposób sporadyczny;
- g) utrzymanie nieuzasadnionego raczej wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy: podróży zorganizowanych, umów w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu („time share”) oraz sprzedaży produktów żywnościowych na odległość;

- h) nieumieszczenie na liście informacji, jakie należy uprzednio przekazać konsumentom, informacji o usługach i gwarancjach posprzedażnych, co należy zmienić zgodnie z postanowieniami dyrektywy dotyczącej gwarancji <sup>(21)</sup>;
- i) przepisy dotyczące prawa do użytkowania, obowiązku przechowywania i zabezpieczenia towaru oraz ryzyka jego zagnięcia lub zniszczenia, obowiązujące podczas okresu na odstąpienie od umowy i transportu towaru, bądź od sprzedawcy do konsumenta, bądź w przeciwnym kierunku, w wypadku zwrotu, niezależnie od przyczyny zwrotu (decyzja o wycofaniu się lub niezgodność towaru z przeznaczeniem, jego defekt lub awaria), zgodnie z zasadami ustanowionymi w dyrektywie w sprawie gwarancji;
- j) kwestia języków używanych w umowach, która nie powinna pozostawać „w gestii państw członkowskich” (motyw 8);
- k) definicja „dnia roboczego” w prawie wspólnotowym, która jest konieczna do jednorodnego naliczania terminów, zwłaszcza w przypadku sprzedaży transgranicznych lub też po prostu zmiana sposobu naliczaniu wszelkich terminów według kolejnych dni kalendarzowych;
- l) sposób, w jaki informuje się o wykorzystaniu prawa do odstąpienia — z obowiązkowym potwierdzeniem otrzymania tej informacji lub nie — z odpowiednimi skutkami prawnymi;
- m) zapobieganie ryzyku wynikającemu z niewypełnienia postanowień umowy oraz zasady panujące w przypadku nieterminowego wykonania umowy lub niedokładnego wykonania zobowiązań dotyczących dostawy towaru lub świadczenia usługi <sup>(22)</sup>;
- n) utrzymanie wyłączenia dotyczącego towarów wytworzonych według specyfikacji klienta;
- o) konieczność wyraźniejszego uwzględnienia rosnącego zjawiska handlu prowadzonego przez telefon lub przez telefon komórkowy (tzw. handlu mobilnego), a szczególnie ustanowienia ogólnego systemu „opt-in” w celu zabezpieczenia przed niepożądanymi ofertami;

<sup>(21)</sup> Dyrektywa 1999/44/WE z 25 maja 1999 r. (Dz.U. L 171 z 7.7.1999 r.). EKES stwierdził już, w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy o sprzedaży na odległość, że konsumentów należy informować o istniejących zasadach gwarancji, szczególnie w wypadku późnego wywiązania lub niewywiązania się z umowy.

<sup>(22)</sup> EKES przedstawił już swoje stanowisko w tej kwestii w swojej opinii w sprawie dyrektywy dotyczącej sprzedaży na odległość, zwracając uwagę Komisji na konieczność potwierdzenia zabezpieczeń interesów finansowych i zapobiegania ryzyku wynikającemu z niewykonania umowy, np. poprzez ustanowienie kar. Komitet zaproponował także, aby przedsiębiorstwa z tej branży stworzyły fundusz gwarancyjny, który obejmowałby takie sytuacje.

- p) podjęcie w przepisach dyrektywy kwestii podrabiania i certyfikacji towarów oraz ochrony praw autorskich i praw powiązanych, które są szczególnie narażone na naruszenie w przypadku sprzedaży na odległość;
- q) rozszerzenie obowiązku informowania wszystkich zainteresowanych stron, ze szczególnym uwzględnieniem najsłabszych grup konsumentów, takich jak osoby niepełnoletnie, starsze lub niepełnosprawne, na wzór istniejących już postanowień dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych;
- r) konieczność wprowadzenia skutecznego systemu sankcji, które byłyby dostatecznie odstrasżające wobec niewypełnienia obowiązków określonych w dyrektywie.

3.2.11 Zdaniem EKES-u, odpowiednie rozważenie tych kwestii ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celu, jaki postawiono w dyrektywie, tj. zagwarantowanie konsumentom zakupującym towary i usługi w transakcjach na odległość ochrony porównywalnej do tej, jaka słusznie jest zapewniana w przypadku umów zawieranych i wykonywanych osobiście.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/855/EWG dotyczącą łączenia się spółek akcyjnych oraz dyrektywę Rady 82/891/EWG dotyczącą podziału spółek akcyjnych w odniesieniu do wymogu sprawozdania niezależnego biegłego dotyczącego połączenia się spółek lub ich podziału**

COM(2007) 91 wersja ostateczna — 2007/0035 (COD)

(2007/C 175/08)

Dnia 29 marca 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 w dniu 3 maja 2007 r. Samodzielnym sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 26-12 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący zmiany uregulowań w zakresie łączenia się i podziału spółek akcyjnych wpisuje się w plan modernizacji prawa spółek i poprawy zarządzania przedsiębiorstwami w UE <sup>(1)</sup>. Wniosek ten przewiduje plan działań, którego celem jest dogłębna reforma prawodawstwa w krótkim, średnim i długim okresie, wykraczająca poza zwyczajne ukończenie zaległych projektów dyrektyw.

1.2 Ponadto, na poziomie bardziej ogólnym, w załączniku 2 do programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej <sup>(2)</sup>, zawarto dziesięć konkretnych propozycji „przyspieszonych działań” na rzecz ograniczenia drobnych wymagań, które nie zmieniają poziomu

ochrony prawnej. Jest to cel omawianego wniosku, który ogranicza się jedynie do zniesienia wymogu opinii biegłych dotyczącej projektu połączenia się spółek lub ich podziału, jeśli „wszyscy” akcjonariusze wyrazili na to zgodę.

1.3 W związku z tym należy wspomnieć, że art. 8 ust. 4 dyrektywy 2005/56/WE w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych <sup>(3)</sup> zwalnia z wymogu przedstawienia sprawozdania biegłego dotyczącego projektu połączenia się spółek, jeśli wszyscy współnicy wyrazili na to zgodę. Podobnie ostatnia zmiana dyrektywy 77/91/EWG w sprawie tworzenia spółek akcyjnych i utrzymywania oraz zmian wysokości ich kapitału <sup>(4)</sup> wprowadza dwa nowe artykuły: art. 10a oraz art. 10b, w których opinia biegłego nie jest wymagana dla wkładów bezgotówkowych, jeśli można zagwarantować rzeczywistą wartość wniesionych środków.

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego COM(2003) 284 końcowy.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 23 wersja ostateczna.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 310 z 25.11.2005, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa 2006/68/WE, Dz.U. L 264 z 25.9.2006.

## 2. Treść wniosku

2.1 Celem niniejszej zmiany dyrektyw o łączeniu się i podziale spółek akcyjnych jest ujednoczenie ich przepisów z przepisami dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek w zakresie wymogu opinii biegłych dotyczącej planów połączenia się spółek lub ich podziału, o ile postanowią tak wszyscy akcjonariusze i osoby posiadające inne papiery wartościowe, z którymi związane jest prawo głosu.

## 3. Uwagi do wniosku

3.1 EKES z zainteresowaniem obserwuje proces upraszczania, a w szczególności proces zmniejszania obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw europejskich. Komitet rozumie, że właśnie w ten kontekst wpisuje się omawiany wniosek, który szczególnie chroni interesy akcjonariuszy, wymagając jednomyślnej zgody wszystkich akcjonariuszy na rezygnację z opracowania przez biegłych sprawozdania dotyczącego planów połączenia lub podziału spółek.

3.2 Niemniej jednak, zwłaszcza w przypadku połączeń dużych spółek, Komitet zauważa problemy związane ze zróżnicowaniem akcjonariatu, którego większość stanowią inwestorzy. Kiedy akcjami nie zarządza się bezpośrednio, akcjonariusze mniejszościowi mogą okazać się bezbronni, gdyż zostają związani umowami przyjętymi przez podmioty zarządzające ich papierami wartościowymi. O ile obowiązujące przepisy przewidują prawo sprzeciwu i wycofania się, w przypadku gdy akcjonariusze nie zgadzają się ze skutkami ekonomicznymi takich operacji, szczególnie w przypadku wymiany akcji, to wykonanie tego prawa może okazać się znacznie utrudnione w sytuacji, gdy nie będzie sprawozdania biegłego w sprawie planu połączenia spółek.

3.3 W tym samym kontekście EKES jest zdania, że wierzyciele i pracownicy łączących lub dzielących się spółek nie będą chronieni ze względu na nieznaną sytuację, jaka może wyniknąć z braku obiektywnej wyceny dokonywanej na odpowiedzialność biegłych. Wierzycielom przyznano prawo sprzeciwu po opublikowaniu ogłoszenia o połączeniu, o ile ich wierzycielności nie zostały zabezpieczone. Należy natomiast zauważyć, że ani w dyrektywie w sprawie łączenia się spółek akcyjnych, ani w dyrektywie w sprawie podziału spółek nie przewidziano żadnych praw dla pracowników, podczas gdy w dyrektywie w sprawie transgranicznego łączenia się spółek przyznano im możliwość uczestnictwa (art. 16), co pozwala na osiągnięcie lepszych wyników dzięki odpowiednim kanałom informacji.

3.4 Skuteczność przepisu prawnego zależy od zagwarantowania praw wszystkim uczestnikom czynności prawnych, w tym przypadku — połączeń lub podziałów spółek akcyjnych.

Ponieważ są to czynności skomplikowane, należy dostarczyć instrumentów, które pozwolą nadać im większą przejrzystość i nie będą wywoływać konfliktów między wszystkimi zainteresowanymi. Rezygnacja ze sprawozdania biegłego za zgodą wszystkich akcjonariuszy powinna odbywać się w okolicznościach opisanych w art. 10a dyrektywy 2006/68/WE, tzn. w przypadku kapitału tworzonego przez zbywalne papiery wartościowe, przez instrumenty rynku pieniężnego lub przez aktywa o wartości godziwej określonej z niewielkim wyprzedzeniem przez niezależnego biegłego, ponieważ wartość taka jest weryfikowalna i ustalona zgodnie z odpowiednimi zasadami.

## 4. Wnioski

4.1 EKES uznaje fakt, że wniosek dotyczący modyfikacji dyrektyw dotyczących łączenia się i podziału spółek akcyjnych wpisuje się w program zmniejszania obciążeń administracyjnych wobec przedsiębiorstw europejskich. Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę, że takie operacje prawne przeprowadza się najczęściej w wielkich przedsiębiorstwach kapitałowych, których akcjonariat składa się jednocześnie z akcjonariuszy zarządzających portfelem kapitałowym i akcjonariuszy indywidualnych, których interesy są odmienne. Celem drobnych inwestorów jest jak największy dochód z ich akcji.

4.2 Celem reformy powinno być dążenie do zabezpieczenia ogólnych interesów wszystkich stron zaangażowanych w omawiane działania prawne. Przy takim założeniu wyceny dokonane przez biegłych zapewniły większą przejrzystość i wiarygodność ofert zawartych w planach połączenia lub podziału, gdyż odbywały się na ich odpowiedzialność, a w konsekwencji ustanawiały obiektywne kryteria treści tych planów.

4.3 Ponadto Komitet uważa, że podstawowe zasady interwencji biegłych zawarto w art. 10, 10a i 10b drugiej dyrektywy, gdzie rezygnację z przeprowadzenia sprawozdania biegłego uzależnia się od istnienia aktywów, których wartość została określona z niewielkim wyprzedzeniem.

4.4 Z drugiej strony, Komitet jest zdania, że należy wziąć pod uwagę treść dziesiątej dyrektywy, nie tylko ze względu na jej niedawne opublikowanie, ale także dlatego, że jest lepiej dostosowana do nowych kryteriów ochrony interesów określonych w przepisach dotyczących spółek, gdyż uwzględnia nie tylko akcjonariuszy i wierzycieli, lecz także pracowników, którzy stanowią element struktury przedsiębiorstwa. W związku z tym Komitet uważa, że treść omawianego wniosku powinna zostać rozszerzona zgodnie z postanowieniami art. 16 ww. dyrektywy, ponieważ lepiej odpowiada to celom harmonizacji przepisów krajowych w zakresie połączeń i podziałów spółek akcyjnych.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, nad którymi przeprowadzono głosowanie łączne i które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

## 1) Skreślić punkt 3.2

~~„3.2 Niemniej jednak, zwłaszcza w przypadku połączeń dużych spółek, Komitet zauważa problemy związane ze zróżnicowaniem akcjonariatu, którego większość stanowią inwestorzy. Kiedy akcjami nie zarządza się bezpośrednio, akcjonariusze mniejszościowi mogą okazać się bezbronni, gdyż zostają związani umowami przyjętymi przez podmioty zarządzające ich papierami wartościowymi. O ile obowiązujące przepisy przewidują prawo sprzeciwu i wycofania się, w przypadku gdy akcjonariusze nie zgadzają się ze skutkami ekonomicznymi takich operacji, szczególnie w przypadku wymiany akcji, to wykonanie tego prawa może okazać się znacznie utrudnione w sytuacji, gdy nie będzie sprawozdania biegłego w sprawie planu połączenia spółek.”~~

## Uzasadnienie

Celem zmian dyrektyw dotyczących łączenia się i podziału spółek akcyjnych jest harmonizacja ich treści z dyrektywą dotyczącą fuzji transgranicznych w odniesieniu do wymogu sporządzenia opinii biegłego dotyczącego projektu warunków połączenia się spółek lub ich podziału, o ile taka będzie decyzja ogółu akcjonariuszy lub osób posiadających papiery wartościowe nadające im prawo głosu. Propozycja uproszczenia procedur przyczynia się do promowania skuteczności i konkurencyjności przedsiębiorstw bez ograniczania ochrony oferowanej akcjonariuszom mniejszościowym i wierzycielom spółki.

W przypadku, gdy decyzja podejmowana jest jednogłośnie, nie zachodzą problemy poruszane w punkcie 3.2. Akcjonariusze wybierają podmioty zarządzające papierami wartościowymi właśnie w celu ochrony własnych interesów. Co za tym idzie problem podjęcia decyzji, która stałaby w sprzeczności z interesami akcjonariuszy mniejszościowych przestaje istnieć, ponieważ zakłada się również ich zgodę.

## 2) Skreślić punkt 3.3

~~„3.3 W tym samym kontekście EKES jest zdania, że wierzyciele i pracownicy łączących lub dzielących się spółek nie będą chronieni ze względu na nieznajomość sytuacji, jaka może wyniknąć z braku obiektywnej wyceny dokonywanej na odpowiedzialność biegłych. Wierzycielom przyznano prawo sprzeciwu po opublikowaniu ogłoszenia o połączeniu, o ile ich wierzycielności nie zostały zabezpieczone. Należy natomiast zauważyć, że ani w dyrektywie w sprawie łączenia się spółek akcyjnych, ani w dyrektywie w sprawie podziału spółek nie przewidziano żadnych praw dla pracowników, podczas gdy w dyrektywie w sprawie transgranicznego łączenia się spółek przyznano im możliwość uczestnictwa (art. 16), co pozwala na osiągnięcie lepszych wyników dzięki odpowiednim kanałom informacji.”~~

## Uzasadnienie

W odniesieniu do punktu 3.3 należy uściślić, że zarówno fuzje, jak i podziały to specyficzne problemy spółek. Wierzyciele mają uznane i nieodwołalne prawo do wnoszenia sprzeciwu po opublikowaniu ogłoszenia o połączeniu lub jego projekcie. Przepisy proponowane przez Komisję nie dotyczą zniesienia tego prawa, lecz uproszczenia procedur. Jeżeli natomiast chodzi o prawa pracowników, to niezależnie od tego, czy istnieje, czy też nie istnieje projekt lub ocena sporządzona przez ekspertów, w niczym nie zmienia to ich sytuacji. Co więcej, sumy potrzebne na opracowania analiz eksperckich, często bardzo wysokie, mogłyby pozostać do dyspozycji w celu ewentualnego sfinansowania poprawy warunków pracy pracowników lub podniesienia ich zarobków.

## 3) Skreślić punkt 3.4

~~„3.4 Skuteczność przepisu prawnego zależy od zagwarantowania praw wszystkim uczestnikom czynności prawnych, w tym przypadku — połączeń lub podziałów spółek akcyjnych. Ponieważ są to czynności skomplikowane, należy dostarczyć instrumentów, które pozwolą nadać im większą przejrzystość i nie będą wywoływać konfliktów między wszystkimi zainteresowanymi. Rezygnacja ze sprawozdania biegłego za zgodą wszystkich akcjonariuszy powinna odbywać się w okolicznościach opisanych w art. 10a dyrektywy 2006/68/WL, tzn. w przypadku kapitału tworzonego przez zbywalne papiery wartościowe, przez instrumenty rynku pieniężnego lub przez aktywa o wartości godziwej określonej z niewielkim wyprzedzeniem przez niezależnego biegłego, ponieważ wartość taka jest weryfikowalna i ustalona zgodnie z odpowiednimi zasadami.”~~

*Uzasadnienie*

Ustęp 3.4 projektu opinii odnosi się do art. 10a dyrektywy 2006/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. zmieniającej dyrektywę 77/91/EWG Rady w sprawie tworzenia spółek akcyjnych i utrzymywania oraz zmian wysokości ich kapitału. Artykuł ten nie jest stosowany w danym przypadku i nie zostaje zmieniony przez wniosek dotyczący dyrektywy. Artykuł 10a dyrektywy 2006/68/WE reguluje warunki sporządzenia wstępnej wyceny wartości godziwej przez niezależnego i uznanego biegłego oraz możliwości sporządzenia ponownej wyceny z inicjatywy i na odpowiedzialność organu administrującego lub zarządzającego. W przypadku braku takiej ponownej wyceny akcjonariusze mniejszościowi posiadający przynajmniej 5 % subskrybowanego kapitału spółki mają prawo zażądać przeprowadzenia wyceny przez niezależnego biegłego. Biorąc pod uwagę, że przepisy te odnoszą się do sytuacji wyjątkowo rzadkiej, ale wyraźnie określonej, tzn. przy jednogłośnie wszystkich akcjonariuszy, nie zachodzi problem powstania konfliktów pomiędzy poszczególnymi stronami, takich jak opisano w punkcie 3.4 projektu opinii.

**4) Zmienić punkt 4.1**

„4.1 EKES uznaje fakt, że wniosek dotyczący modyfikacji dyrektywy dotyczących łączenia się i podziału spółek akcyjnych wpisuje się w program zmniejszania obciążeń administracyjnych wobec przedsiębiorstw europejskich i w związku z tym popiera ten wniosek. Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę, że takie operacje prawne przeprowadza się najczęściej w wielkich przedsiębiorstwach kapitałowych, których akcjonariat składa się jednocześnie z akcjonariuszy zarządzających portfelem kapitałowym i akcjonariuszy indywidualnych, których interesy są odmienne. Celem drobnych inwestorów jest jak największy dochód z ich akcji.”

*Uzasadnienie*

Uzasadnienie zostanie przedstawione ustnie.

**5) Skreślić punkt 4.2**

„4.2 Celem reformy powinno być dążenie do zabezpieczenia ogólnych interesów wszystkich stron zaangażowanych w omawiane działania prawne. Przy takim założeniu wyceny dokonane przez biegłych zapewniłyby większą przejrzystość i wiarygodność ofert zawartych w planach połączenia lub podziału, gdyż odbywały się na ich odpowiedzialność, a w konsekwencji ustanowiłyby obiektywne kryteria treści tych planów.”

*Uzasadnienie*

Proponuje się skreślenie punktów 4.2, 4.3 oraz 4.4 z takich samych powodów, jakie przytoczono w uzasadnieniu skreślenia punktów 3.2, 3.3 oraz 3.4.

**6) Skreślić punkt 4.3**

„4.3 Ponadto Komitet uważa, że podstawowe zasady interwencji biegłych zawarto w art. 10, 10a i 10b drugiej dyrektywy, gdzie rezygnację z przeprowadzenia sprawozdania biegłego uzależnia się od istnienia aktywów, których wartość została określona z niewielkim wyprzedzeniem.”

*Uzasadnienie*

Proponuje się skreślenie punktów 4.2, 4.3 oraz 4.4 z takich samych powodów, jakie przytoczono w uzasadnieniu skreślenia punktów 3.2, 3.3 oraz 3.4.

**7) Skreślić punkt 4.4**

„4.4 Z drugiej strony, Komitet jest zdania, że należy wziąć pod uwagę treść dziesiątej dyrektywy, nie tylko ze względu na jej niedawne opublikowanie, ale także dlatego, że jest lepiej dostosowana do nowych kryteriów ochrony interesów określonych w przepisach dotyczących spółek, gdyż uwzględnia nie tylko akcjonariuszy i wierzycieli, lecz także pracowników, którzy stanowią element struktury przedsiębiorstwa. W związku z tym Komitet uważa, że treść omawianego wniosku powinna zostać rozszerzona zgodnie z postanowieniami art. 16 ww. dyrektywy, ponieważ lepiej odpowiada to celom harmonizacji przepisów krajowych w zakresie połączeń i podziałów spółek akcyjnych.”

*Uzasadnienie*

Proponuje się skreślenie punktów 4.2, 4.3 oraz 4.4 z takich samych powodów, jakie przytoczono w uzasadnieniu skreślenia punktów 3.2, 3.3 oraz 3.4.

*Wynik głosowania:*

Za: 44

Przeciw: 104

Wstrzymało się: 28

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 11 dotyczące zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych**

(COM(2007) 90 wersja ostateczna — 2007/0037 (COD))

(2007/C 175/09)

Dnia 11 maja 2007 r., Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

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

Ze względu na pilny charakter prac, na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Panagiotisa GKOFASA na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wniosek przekazany EKES-owi dotyczy zmiany dwóch rozporządzeń: rozporządzenia nr 11 dotyczącego zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, oraz rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych.

1.2 Biorąc pod uwagę politykę wspólnotową dążącą do lepszego stanowienia prawa, EKES uważa za szczególnie istotne i konieczne zmniejszenie związanych z istniejącym prawodawstwem obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, gdyż jest to podstawowy element na drodze do poprawy ich konkurencyjności i do osiągania celów lizbońskich. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej” oraz komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej” bez wątpienia przyczyniają się do realizacji tych zamierzeń.

1.3 Pierwsza zmiana dotyczy rozporządzenia nr 11. Rozporządzenie to zostało przyjęte bardzo dawno i dotyczy zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. EKES popiera zniesienie obowiązku informowania o wyznaczonej trasie, odległościach, opłatach i innych warunkach transportu oraz zezwolenie na używanie listów przewozowych dla dostarczania informacji wynikających z pozostałych wymogów dotyczących obecnego dokumentu przewozowego, gdyż pozwala to na zmniejszenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych z zachowaniem stałej i odpowiedniej dostępności najważniejszych informacji.

1.4 W związku z tym EKES popiera zmianę rozporządzenia nr 11, a szczególnie skreślenie art. 5, oraz zmianę polegającą na

skreśleniu tiret piątego i szóstego w art. 6 ust. 1. EKES popiera także zmianę mającą na celu skreślenie trzeciego zdania w art. 6 ust. 2 oraz nadanie ust. 3 tegoż artykułu następującego brzmienia: „Jeżeli istniejące dokumenty takie jak listy przewozowe lub jakiegokolwiek inne dokumenty przewozowe zawierają wszystkie informacje określone w ust. 1 i w połączeniu z systemem rachunkowości przewoźnika umożliwiają przeprowadzenie pełnej kontroli stawek i warunków transportowych, w taki sposób, że formy dyskryminacji określone w art. 75 ust. 1 traktatu mogą zostać zniesione lub można ich uniknąć, przewoźnicy nie są zobowiązani do przedstawiania nowych dokumentów”.

1.5 EKES popiera proponowaną zmianę rozporządzenia nr 852/2004 mającą na celu zwolnienie niektórych przedsiębiorstw z wymogów określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 przy założeniu, że muszą one spełniać wszystkie inne wymogi ustanowione w tym rozporządzeniu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 wszystkie przedsiębiorstwa, a w szczególności małe przedsiębiorstwa sprzedające żywność bezpośrednio konsumentowi końcowemu, np. piekarnie, masarnie, sklepy spożywcze, stowiska handlowe, restauracje i bary, czyli takie, które mogą być sklasyfikowane jako mikroprzedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw spożywczych, ustanawiają, wdrażają i utrzymują stałe procedury opierające się na zasadach analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP).

1.6 EKES uważa jednak, że zwolnienie, z którego korzystają wymienione wyżej przedsiębiorstwa sprzedające żywność bezpośrednio konsumentowi końcowemu, czyli piekarnie, masarnie, sklepy spożywcze, restauracje i bary, powinno zostać rozciągnięte na małe przedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia 2003/361/WE z 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw spożywczych.



1.7 W przypadku zmiany art. 5 rozporządzenia nr 852 konieczne będzie przyjęcie dwóch parametrów, uwzględniając również małe przedsiębiorstwa (kategoria, której definicja oczywiście zakłada personel do 50 osób, czyli zbyt liczny, by możliwe było zwolnienie z procedur HACCP) lub, jeśli włączymy je w ramy rozporządzenia, tworząc szczególne przepisy i ograniczenia dla przedsiębiorstw sprzedających żywność.

1.8 Pierwszym parametrem mogłoby być zobowiązanie do ścisłego przestrzegania zasad higieny i szczegółowych wymogów w zakresie higieny wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 852/2004 oraz szkolenie personelu — te dwa elementy są wystarczające, by zapewnić higienę produkowanych środków spożywczych i ułatwić przedsiębiorstwom zadanie sprostania wymogom prawnym.

1.9 Ponadto, w trosce o wspomniane zwolnienie małych przedsiębiorstw sprzedających żywność — oczywiście tych, które z definicji liczą mniej niż 50 pracowników — drugi, dodatkowy parametr mógłby polegać na tym, że w tych szczególnych przedsiębiorstwach liczba osób zajmujących się przygotowaniem produktów (kuchnia) nie przekroczy 10 na danej zmianie. Przedsiębiorstwo będzie zobowiązane do uprzedniego umieszczenia na tablicy nazwisk osób przygotowujących produkty.

1.10 Wprowadzając powyższe rozróżnienie i jednocześnie jaśniejszy system pojęć przestrzegamy litery zalecenia 2003/361/WE, określając jednocześnie, w szczególnym przypadku przedsiębiorstw sprzedających żywność, takich jak piekarnie, masarnie, sklepy spożywcze, restauracje i bary, ograniczenia co do produkcji i osób pracujących na danej zmianie w sposób umożliwiający poszanowanie warunków niezbędnych dla ochrony i zachowania zdrowia publicznego.

## 2. Wstęp

2.1 Komisja zwróciła się do EKES-u o wydanie opinii w sprawie dwóch rozporządzeń: rozporządzenia nr 11 dotyczącego zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, oraz rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych.

2.2 Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 11 dotyczące zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, wniosek mówi o możliwości zniesienia przestarzałych wymogów i zmiany niektórych innych zobowiązań w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Konkretnie, w art. 5 nałożono na przedsiębiorstwa transportowe (a także na rządy państw członkowskich) wymóg dostarczenia informacji na temat opłat transportowych, stawek i warunków przed dniem 1 lipca 1961 r. W art. 6 ust. 1 rozporządzenia wskazano wymóg związany z dokumentem przewozowym zawierającym szereg informacji na temat wysyłającego, rodzaju przewożonych towarów, miejsca pochodzenia i przeznaczenia towarów oraz wyznaczonej trasy lub odległości do przejechania, włącznie z punktami granicznymi, w stosow-

nych przypadkach. Z uwagi na to, że ostatnie informacje nie są już konieczne, aby osiągnąć cele rozporządzenia, mogą one zostać usunięte. W trzecim zdaniu art. 6 ust. 2 omawianego rozporządzenia wskazano wymóg, zgodnie z którym przewoźnik powinien zachować kopię dokumentów określających opłaty transportowe oraz wszelkie inne koszty i ewentualne obniżki lub inne czynniki. Zdanie to może zostać skreślone, ponieważ obecnie informacje te są dostępne w systemie rachunkowości. Art. 6 ust. 3 powinien zawierać wyraźne odniesienie do listów przewozowych, które są powszechnie znane i często wykorzystywane w sektorze transportu drogowego. Takie odniesienie poprawi pewność prawną przedsiębiorstw transportowych, ponieważ wyjaśnia ono, że wymienione listy przewozowe, jeżeli zawierają wszystkie informacje wskazane w art. 6 ust. 1, są wystarczające.

2.3 Kolejne „przyspieszone działanie” odnosi się do rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych. Jego celem jest zwolnienie z wymogu ustanowienia, wdrożenia i utrzymywania stałych procedur opierających się na zasadach analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP) małych przedsiębiorstw spożywczych zdolnych do kontrolowania higieny żywności poprzez wdrożenie innych wymogów określonych w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004. Zwolnienie to ma zastosowanie do mikroprzedsiębiorstw, które przede wszystkim sprzedają żywność bezpośrednio konsumentowi końcowemu.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera zmianę rozporządzenia nr 11 dotyczącego zniesienia dyskryminacji w stawkach i warunkach transportu, w związku z wykonaniem art. 79 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Zmiana ta ma polegać na ewentualnym zniesieniu przestarzałych wymogów i zmianie niektórych innych wymogów w celu ograniczenia do minimum obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw.

3.2 Zdaniem EKES-u, przy zmianie rozporządzenia (WE) nr 852/2004 należy uwzględnić również małe przedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia 2003/61/WE z 6 maja 2003 r. Jak wykazała praktyka, w przypadku tych przedsiębiorstw konieczne jest zachowanie pewnego stopnia elastyczności.

3.3 Trzeba uznać, że — tak jak w przypadku mikroprzedsiębiorstw — również w niektórych małych przedsiębiorstwach niemożliwe jest określenie kryteriów HACCP. Można jedynie określić krytyczne punkty kontroli (CCP), ponieważ przechowywanie dokumentów jest trudne i przesadnie zwiększa obciążenie tych przedsiębiorstw.

3.4 W rozumieniu zalecenia 2003/361/WE mikroprzedsiębiorstwa to przedsiębiorstwa, w których ogólna liczba pracowników jest niższa niż 10 i których obroty nie przekraczają 2 mln euro. Taka klasyfikacja mogłaby być poprawna, jeśli chodzi o liczbę pracowników przedsiębiorstw w niektórych państwach członkowskich. Niemniej obroty w wysokości 2 mln euro są, zachowując proporcje, przesadne w stosunku do odpowiedniej liczby pracowników, w odniesieniu do tych państw członkowskich.

3.5 W klasyfikacji przedsiębiorstw zawartej w zaleceniu 2003/361/WE nie rozróżnia się przedsiębiorstw sprzedających żywność i przedsiębiorstw handlowych, przynajmniej w odniesieniu do liczby zatrudnionych; w istocie, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw handlowych dodane zostało kryterium 2 mln euro, gdyż przedsiębiorstwo handlowe złożone tylko z 3 osób może przekroczyć 1,5 mln euro obrotów, przynajmniej w niektórych państwach członkowskich. Niemożliwość przyjęcia tej definicji została skorygowana tylko w przypadku pewnego typu przedsiębiorstw. W związku z tym logiczne jest, by przynajmniej w niniejszej opinii nie stwierdzać, iż przedsiębiorstwa sprzedające żywność w poszczególnych państwach członkowskich są mikropodsiębiorstwami tylko i wyłącznie wtedy, gdy liczą mniej niż 10 pracowników, a ich obroty nie przekraczają 2 mln euro. W niektórych państwach członkowskich w przedsiębiorstwach sprzedających żywność pracują 2 zmiany, tak więc liczba personelu przekracza 10 osób, podczas gdy, rzecz jasna, obroty są dużo niższe niż 500 000 euro.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zdaniem EKES-u, odniesienie omawianego tekstu do zalecenia 2003/361/WE w celu klasyfikacji przedsiębiorstw, szczególnie w przypadku stosowania HACCP, powinno być stosowane według zupełnie innego podejścia.

4.2 W przypadku zmiany art. 5 rozporządzenia nr 852 konieczne będzie przyjęcie dwóch parametrów, uwzględniając również małe przedsiębiorstwa (kategoria, której definicja oczywiście zakłada personel do 50 osób, czyli zbyt liczny, by możliwe było zwolnienie z procedur HACCP) lub — jeśli włączymy je w ramy rozporządzenia — tworząc szczególne przepisy i ograniczenia dla przedsiębiorstw sprzedających żywność.

4.3 Pierwszym parametrem mogłoby być zobowiązanie do ścisłego przestrzegania zasad higieny i szczegółowych wymogów w zakresie higieny wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 852/2004 oraz szkolenie personelu — te dwa elementy są wystarczające, by zapewnić higienę produkowanych środków spożywczych i ułatwić przedsiębiorstwom zadanie sprostania wymogom prawnym.

4.4 Ponadto w trosce o zwolnienie małych przedsiębiorstw sprzedających żywność (oczywiście tych, które z definicji liczą

mniej niż 50 pracowników) drugi, dodatkowy parametr mógłby polegać na tym, że w tych szczególnych przedsiębiorstwach, takich jak piekarnie, masarnie, sklepy spożywcze, stanowiska handlowe, restauracje i bary, liczba osób zajmujących się przygotowaniem produktów (kuchnia) nie przekroczy 10 na danej zmianie. Przedsiębiorstwo będzie zobowiązane do uprzedniego umieszczenia na tablicy nazwisk osób przygotowujących produkty.

4.5 Wprowadzając powyższe rozróżnienie i jednocześnie jaśniejszy system pojęć, przestrzegamy litery zalecenia 2003/361/WE, określając jednocześnie, w przypadku przedsiębiorstw sprzedających żywność, ograniczenia co do produkcji i osób pracujących na danej zmianie w sposób umożliwiający poszanowanie warunków niezbędnych dla ochrony i zachowania zdrowia publicznego.

4.6 W szczególności EKES uważa, że w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 należy dodać następujące zdanie:

4.6.1 „Bez uszczerbku dla innych wymogów zawartych w rozporządzeniu, ust. 1 może zostać zmieniony tak, by małe przedsiębiorstwa sprzedające żywność, piekarnie, masarnie, sklepy spożywcze, stanowiska handlowe, restauracje i bary, w rozumieniu zalecenia objaśniającego nr 2003/361/WE, zostały również uwzględnione w ramach zwolnienia ze stosowania HACCP, pod warunkiem ścisłego przestrzegania zasad higieny i szczegółowych wymogów w zakresie higieny wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 852/2004 oraz szkolenia personelu; elementy te są wystarczające, by zapewnić higienę produkowanych środków spożywczych i ułatwić przedsiębiorstwom zadanie sprostania wymogom prawnym. Podstawową zasadą, której należy przestrzegać jest zachowanie zdrowia publicznego”.

4.6.2 „Ponadto w trosce o zwolnienie małych przedsiębiorstw sprzedających żywność, piekarń, masarni, sklepów spożywczych, stanowisk handlowych, restauracji i barów — oczywiście tych, które z definicji liczą mniej niż 50 pracowników — należy zastosować następujący dodatkowy parametr: w tych szczególnych przedsiębiorstwach liczba osób zajmujących się przygotowaniem produktów (kuchnia) nie może przekroczyć 10 na danej zmianie”.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do instalacji urządzeń oświetleniowych i sygnalizacji świetlnej na kołowych ciągnikach rolniczych i leśnych**

COM(2007) 192 wersja ostateczna — 2007/0066 (COD)

(2007/C 175/10)

Dnia 11 maja 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja) Komitet stosunkiem głosów 162 do 1-8 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów**

COM(2006) 745 wersja ostateczna — 2006/0246(COD)

(2007/C 175/11)

Dnia 21 grudnia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 133 i 175 (1) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 148 do 2 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zawsze popierał aktywną rolę Komisji Europejskiej przy opracowywaniu i wdrażaniu konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury PIC (procedury zgody po uprzednim poinformowaniu) w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, jak również konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (POP).

1.2 Komitet zgadza się, że istnieje potrzeba zharmonizowanego podejścia ze strony Komisji, które służyłoby lepszej ochronie zdrowia ludzkiego i środowiska w państwach przywozu, szczególnie w krajach rozwijających się oraz że istnieje potrzeba stosowania elastycznych, jasnych i przejrzystych

mechanizmów, opartych o jednolite i sprawnie działające procedury, aby zapewnić, bez dodatkowych obciążeń i opóźnień, odpowiednią informację dla państw przywozu niebezpiecznych chemikaliów.

1.3 Komitet uważa, że bardziej surowe przepisy wprowadzone w życie rozporządzeniem (WE) nr 304/2003, unieważnionym przez Trybunał Sprawiedliwości ze względu na błędną podstawę prawną, które zostały uwzględnione w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia, stanowią element o zasadniczym znaczeniu dla ogólnego bezpieczeństwa i dla zarządzania niebezpiecznymi chemikaliami.

1.4 Komitet popiera zamiar Komisji, by wykorzystać konieczność skorygowania podstawy prawnej rozporządzenia do zwiększenia skuteczności przepisów wspólnotowych oraz pewności

prawnej w ścisłym powiązaniu z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 w sprawie przepisów dotyczących chemikaliów (REACH), które wejdzie w życie w czerwcu 2007 r.

1.5 Zdaniem Komitetu w nowych przepisach należałoby przewidzieć z jednej strony opracowanie wytycznych dotyczących ich stosowania oraz dokumentacji informacyjnej, a z drugiej strony organizację szkoleń według standardów wspólnotowych, adresowanych przede wszystkim do urzędników celnych, przy udziale przedstawicieli służb Komisji, a zwłaszcza Wspólnego Centrum Badawczego (WCB).

1.5.1 Komitet podkreśla znaczenie użycia języka państwa przywozu przy formułowaniu etykiet i kart charakterystyki bezpieczeństwa.

1.6 EKES uznaje za godne pełnego poparcia uwzględnienie możliwości dokonania wywozu na zasadzie tymczasowej przy jednoczesnym kontynuowaniu procedury w celu uzyskania wyraźnej zgody.

1.7 Komitet uważa, że kluczowym elementem dla skutecznego, prawidłowego i przejrzystego funkcjonowania proponowanych mechanizmów są systemy kontroli celnej oraz pełna współpraca pomiędzy urzędami celnymi a wyznaczonymi organami krajowymi (DNA) przy stosowaniu rozporządzenia.

1.8 Komitet podkreśla, że proponowane udoskonalenia dotyczące nomenklatury scalonej oraz opracowanie nowej wersji bazy danych EDEXIM specjalnie dla organów celnych należałoby uzupełnić regularnymi i ujednoliconymi działaniami o charakterze informacyjnym i szkoleniowym na szczeblu wspólnotowym.

1.8.1 W tym zakresie Komitet uznaje za zdecydowanie niewystarczające środki finansowe i ludzkie, którymi dysponują służby Komisji oraz w szczególności WCB w celu:

- opracowania ujednoliconych pakietów informacyjnych i szkoleniowych oraz wytycznych dla różnych kategorii użytkowników,
- zapewnienia poprawności kart charakterystyki bezpieczeństwa dla użytkowników pośrednich i końcowych, a w szczególności dla pracowników,
- prowadzenia dialogu z ośrodkami pomocy technicznej dla państw przywozu, szczególnie krajów rozwijających się oraz przechodzących transformację gospodarczą,
- zwiększenia świadomości społeczeństwa obywatelskiego na temat istniejących zagrożeń i ich zapobiegania.

## 2. Uzasadnienie

2.1 Komitet w swoim czasie <sup>(1)</sup> wypowiedział się już pozytywnie na temat celów i mechanizmów przewidzianych w konwencji rotterdamskiej <sup>(2)</sup> ustanawiającej procedurę zgody po uprzednim poinformowaniu na wywóz i przywóz niebezpiecznych substancji chemicznych, poprawiającej jednocześnie dostęp do informacji i udostępniającej pomoc techniczną dla krajów rozwijających się.

2.2 Komitet zgodził się ze stanowiskiem państw członkowskich, które uznały, że „właściwe było wykroczenie poza postanowienia konwencji w celu udzielenia pełnej pomocy krajom rozwijającym się” <sup>(3)</sup>.

2.3 Rozporządzenie (WE) nr 304/2003 regulujące wywóz i przywóz niebezpiecznych chemikaliów, które zostało przyjęte 18 stycznia 2003 r. i zaczęło obowiązywać 7 marca tego samego roku, faktycznie miało głównie na celu wprowadzenie w życie postanowień konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w handlu międzynarodowym niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami.

2.3.1 Jednak rozporządzenie to zawierało pewne przepisy wykraczające poza postanowienia konwencji.

2.4 W szczególności rozporządzenie to przewiduje, że eksporter chemikaliów wymienionych w rozporządzeniu przed pierwszym wywozem składa powiadomienie do wyznaczonego organu krajowego. Po sprawdzeniu kompletności powiadomienia zostaje ono przekazane do Komisji, która rejestruje je w bazie danych EDEXIM, jako powiadomienie o wywozie wspólnotowym, odnotowując rodzaj chemikaliów i państwo przywozu.

2.5 Analogicznie, w przypadku przywozu wspólnotowego chemikaliów pochodzących z kraju trzeciego, Komisja otrzymuje powiadomienie o wywozie, poświadczając jego otrzymanie i rejestruje je w bazie danych EDEXIM.

2.6 W ogólnym zarysie Komisja ma za zadanie zapewnić faktyczne stosowanie rozporządzenia, a zatem, innymi słowami, musi zarządzać powiadomieniami o wywozie i o przywozie.

<sup>(1)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów Dz.U. C 241 z 7.10.2002 r., s. 50.

<sup>(2)</sup> Konwencja rotterdamska, która została podpisana 11 września 1998 r. i weszła w życie 24 lutego 2004 r., reguluje wywóz i przywóz niektórych niebezpiecznych substancji chemicznych i pestycydów w oparciu o zasadę zgody po uprzednim poinformowaniu (tzw. procedura PIC — *prior informed consent*) wyrażonej przez importera danych substancji chemicznych. Obecnie zgodnie z konwencją ponad 30 substancji chemicznych podlega procedurze PIC.

<sup>(3)</sup> Por. opinia z przypisu 1.

2.7 Obecnie wspólnotowa procedura powiadamiania o wywozie stosowana jest do około 130 chemikaliów i grup chemikaliów/substancji wymienionych w załączniku I (część 1) do rozporządzenia (WE) nr 304/2003 <sup>(4)</sup>.

2.8 Ponadto, rozporządzenie przewiduje wyraźne obowiązki dotyczące opakowania i etykietowania.

2.9 Rozporządzenie nr WE/304/2003 przewiduje również system kar w razie naruszenia przepisów i precyzuje, że kary te muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” i są ustalane przez państwa członkowskie.

2.9.1 Poza tym, 18 grudnia 2006 r. przyjęto rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), które wejdzie w życie 1 czerwca 2007 r. <sup>(5)</sup>

2.10 Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w orzeczeniu w sprawie C-94/03 i C-178/03 (obydwie z 10 stycznia 2006 r.) stwierdził, że podstawa prawna rozporządzenia (WE) nr 304/2003 powinna obejmować artykuły 133 i 175 traktatu WE, a nie tylko artykuł 175, a zatem rozporządzenie powinno zostać unieważnione. Jednak Trybunał utrzymał skutki rozporządzenia do czasu przyjęcia, w rozsądnym okresie, nowego rozporządzenia opartego na odpowiednich podstawach prawnych.

2.11 W sprawozdaniu za okres 2003-2005 r. <sup>(6)</sup> przedstawionym w dniu 30 listopada 2006 r., zgodnie z art. 21 rozporządzenia (WE) nr 304/2003, przeanalizowano następujące aspekty:

- sytuację w zakresie stosowania rozporządzenia,
- problemy zaistniałe w procedurach,
- zmiany konieczne do zwiększenia jego skuteczności.

2.12 Obecnie wszystkie państwa członkowskie posiadają przepisy i systemy administracyjne konieczne do stosowania i przestrzegania rozporządzenia i do tej pory złożono 2273 powiadomienia o wywozie (z których 80 % pochodzi z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Holandii, Francji i Hiszpanii), a liczba państw przywozu wzrosła z 70 w 2003 r. do 101 w 2005 r.

2.13 Krytycznym punktem systemu są systemy kontroli celnej. Potrzebna jest zatem ściślejsza współpraca wyznaczonych organów krajowych z urzędami celnymi poprzez regularną wymianę informacji, zwiększenie jasności przepisów w szczególności dotyczących konkretnych zobowiązań eksporterów oraz stosowanie lepszych instrumentów kontroli w zakresie nomenklatury scalonej i wspólnotowej taryfy TARIC.

<sup>(4)</sup> Następnie zmienionego przez rozporządzenie (WE) nr 777/2006 Komisji.

<sup>(5)</sup> Por. ITACA nr 3 (grudzień 2006 r.) s. 8 — RZYM, Sergio Gigli

<sup>(6)</sup> Por. COM (2006) 747 z 30 listopada 2006 r.

2.14 Komitet zgadza się, że istnieje potrzeba zharmonizowanego podejścia ze strony Komisji, które służyłoby lepszej ochronie zdrowia ludzkiego i środowiska w państwach przywozu, szczególnie w krajach rozwijających się oraz że istnieje potrzeba stosowania mechanizmów elastycznych, jasnych i przejrzystych, opartych o jednolite i sprawnie działające procedury pozwalające zapewnić, bez dodatkowych obciążeń biurokratycznych i straty czasu, odpowiednią informację dla państw przywozu o wywozach z UE niebezpiecznych chemikaliów i substancji chemicznych.

### 3. Propozycje Komisji

3.1 Wniosek Komisji dotyczący nowego rozporządzenia, oprócz uregulowania kwestii podstawy prawnej, która doprowadziła do unieważnienia rozporządzenia (WE) nr 304/2003, przewiduje, w porównaniu do dawnego tekstu, zmiany dotyczące następujących aspektów:

- nowych podstaw prawnych;
- nowych definicji: należy rozszerzyć definicję „eksportera” i zmienić pojęcie „preparatu”;
- nowej procedury wyraźnej zgody;
- wzmocnienia i zaostrzenia kontroli celnych;
- nowych zasad komitologii <sup>(7)</sup>.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet potwierdza swoje pełne poparcie dla strategii wspólnotowych na rzecz zrównoważonego rozwoju łącznie z dobrowolnym ramowym podejściem SAICM <sup>(8)</sup> i podkreśla konieczność stosowania podejścia opartego na działaniach zapobiegawczych w dziedzinie chemikaliów w celu przeciwdziałania ewentualnym negatywnym skutkom dla zdrowia ludzkiego i środowiska, jak już miał wielokrotnie <sup>(9)</sup> okazję stwierdzić w swoich pracach stanowiących wkład w ustanowienie przepisów REACH.

4.2 Wychodząc z takiego założenia, EKES poparł wprowadzenie systemu REACH, a w szczególności nałożenie odpowiedzialności na przedsiębiorstwa produkcyjne, importujące lub stosujące chemikalia za opracowanie dokumentacji na temat substancji chemicznych w celu ich rejestracji i pierwszej oceny ryzyka. Dlatego też EKES pozytywnie ocenił ustanowienie europejskiego systemu rejestracji oraz organu wspólnotowego do zarządzania tym systemem <sup>(10)</sup>.

4.2.1 Komitet wzywa Komisję, by w ramach komunikatów przewidzianych przepisami dotyczącymi niebezpiecznych chemikaliów dokonała przeglądu wykazu produktów niebezpiecznych dla zdrowia ludzkiego i środowiska, zastępując je mniej niebezpiecznymi produktami i preparatami, w przypadku gdy skutek badań i innowacji technologicznych udało się opracować i przetestować konkretne alternatywne produkty.

<sup>(7)</sup> Por. decyzja 1999/468/WE, zmodyfikowana w lipcu 2006 r.

<sup>(8)</sup> SAICM — Strategic Approach to International Chemicals Management — UNEP.

<sup>(9)</sup> Por. opinie: CESE 524/2004 oraz 850/2005 w sprawie ustawodawstwa dotyczącego substancji chemicznych (REACH). Dz.U. C 112 z 30.4.2004.

<sup>(10)</sup> Por. opinia CESE 524/2004, punkt 3.1. Dz.U. C 112 z 30.4.2004 z Dz.U. C 294 z 25.11.2005.

4.3 EKES zawsze popierał aktywną rolę Komisji Europejskiej przy opracowywaniu i wdrażaniu w życie konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, jak również konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (POP) mającej na celu odstępianie od produkcji i stosowania określonych chemikaliów, w tym 9 rodzajów pestycydów. Komitet miał zresztą okazję wypowiedzieć się niedawno w tych sprawach <sup>(11)</sup>.

4.4 Komitet uważa, że bardziej surowe przepisy zwarte w rozporządzeniu (WE) nr 304/2003 unieważnionym przez Trybunał Sprawiedliwości ze względu na błędną podstawę prawną, uwzględnione w nowym wniosku <sup>(12)</sup>, stanowią zasadniczy element pozwalający zapewnić ogólne bezpieczeństwo i właściwe zarządzanie niebezpiecznymi chemikaliami.

4.5 Poza tym Komitet uważa, że należałoby wprowadzić pewne zmiany do postanowień rozporządzenia w celu uzupełnienia braków w zakresie kwestii operacyjnych, jak również w celu rozwiązania trudności napotkanych przy stosowaniu przepisów, a wykazanych w sprawozdaniu za okres 2003-2005 r.

4.6 Komitet popiera zatem zamiar Komisji, by wykorzystać konieczność skorygowania podstawy prawnej rozporządzenia zgodnie z orzeczeniem Trybunału (na temat tej sprawy miał już swojego czasu okazję się wypowiedzieć <sup>(13)</sup>) do zwiększenia skuteczności przepisów wspólnotowych, wprowadzając większą jasność, przejrzystość i pewność prawną tak dla eksporterów, jak i importerów.

4.7 Komitet uważa, że należy zadbać o pewność prawną, jednoznaczność i przejrzystość nowych proponowanych przepisów wspólnotowych dzięki udoskonaleniu definicji terminów „eksporter”, „preparat” oraz „chemikalia podlegające procedurze PIC”.

4.8 Mając na względzie uproszczenie, usprawnienie procedur biurokratycznych oraz oszczędność czasu, EKES uznaje za godne pełnego poparcia uwzględnienie możliwości wywozu na zasadzie tymczasowej przy jednoczesnej kontynuacji procedur w celu uzyskania wyraźnej zgody, jak również możliwości odstępstwa od obowiązku uzyskania zgody w wypadku chemikaliów wywożonych do państw OECD.

4.9 Komitet podkreśla również, jak ważne jest, by wnioski o zgodę i jej okresowy przegląd były składane za pośrednictwem Komisji w celu uniknięcia zbędnego nakładania się i dublowania wniosków, jak również pomyłek i braku pewności w państwach przywozu. Uważa również, że zasoby finansowe i ludzkie, jakimi dysponują służby Komisji i w szczególności WCB w tej dziedzinie powinny być w stanie zapewnić również ujednolicone pakiety informacyjne i szkoleniowe, wytyczne oraz karty charakterystyki bezpieczeństwa dla różnych kategorii użytkowników, jak również prowadzenie dialogu z państwami przywozu, szczególnie krajami rozwijającymi się, tak by określić i wyjaśnić problemy związane z powiadomieniami o przywozie/wywozie.

4.9.1 Komitet podkreśla raz jeszcze, jak ważne jest, by, ze względu na poważne skutki wypadków przy pracy, niejednokrotnie spowodowanych przez niebezpieczne chemikalia, przy uwzględnieniu także międzynarodowych konwencji MOP w tym zakresie <sup>(14)</sup>, informacje na etykietach i na kartach charakterystyki bezpieczeństwa były sformułowane w języku państwa przywozu, co będzie korzystne dla użytkowników pośrednich i końcowych, szczególnie dla tych prowadzących działalność w rolnictwie i w MŚP.

4.10 Komitet uważa, że kluczowym elementem dla skutecznego, prawidłowego i przejrzystego funkcjonowania mechanizmów wprowadzonych przez proponowane przepisy są systemy kontroli celnej oraz pełna współpraca pomiędzy urzędami celnymi a wyznaczonymi organami krajowymi (DNA) przy stosowaniu rozporządzenia. Proponowane udoskonalenia dotyczące wprowadzenia do nomenklatury scalonej „flag ostrzegawczych” oraz opracowanie nowej wersji bazy danych EDEXIM specjalnie dla organów celnych powinny być uzupełnione regularnymi i ujednoliconymi działaniami o charakterze informacyjnym i szkoleniowym na szczeblu wspólnotowym.

4.11 Zdaniem Komitetu nowe przepisy powinny przewidywać szczególnie dla nowych państw członkowskich opracowanie wytycznych dotyczących stosowania produktów oraz dokumentacji informacyjnej, a także prowadzenie szkoleń według standardów wspólnotowych.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(11)</sup> Por. opinia NAT/331, CESE 23/2007. Dz.U. C 93 z 27.4.2007.

<sup>(12)</sup> Według przepisów wspólnotowych przy wywozie wszelkich substancji chemicznych / pestycydów zabronionych lub podlegających surowym uregulowaniom w UE, a także związków zawierających te substancje, potrzebne jest powiadomienie, jak również wyraźna zgoda importera. Dotyczy to substancji spełniających warunki, by podlegać procedurze powiadomienia PIC, nawet jeżeli nie wchodzą w zakres stosowania konwencji i nie należą do grupy substancji już podlegających procedurze PIC.

<sup>(13)</sup> Por. przypis 1, punkt 5.10.

<sup>(14)</sup> Por. art. 7 i 8 międzynarodowej Konwencji MOP nr 170 z 1990 r. dotyczącej bezpieczeństwa przy używaniu substancji chemicznych w pracy oraz art. 9, 10 i 22 międzynarodowej Konwencji MOP nr 174 z 1993 r. dotyczącej zapobiegania poważnym wypadkom przemysłowym.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin

COM(2006) 388 wersja ostateczna — 2006/0136 (COD)

(2007/C 175/12)

Dnia 15 września 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 37 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Frank VAN OORSCHOT.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 31 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 65 do 1, przy czym 1 osoba wstrzymała się od głosu, przyjął następującą opinię:

### 1. Streszczenie wniosków i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji mający na celu opracowanie nowego rozporządzenia dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (grzybobójczych, owadobójczych, herbicydów i innych przeznaczonych do stosowania w rolnictwie i ogrodnictwie).

1.2 Innym priorytetem najwyższej wagi jest nie tylko wprowadzenie do obrotu bezpiecznych i dobrych jakościowo środków ochrony roślin, lecz również bezpieczne i zrównoważone ich stosowanie. Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc przedstawienie przez Komisję, równocześnie ze wspomnianym wyżej dokumentem, wniosku dotyczącego dyrektywy określającej zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin.

1.3 Komitet zauważa, że motywy wyrażone we wniosku dotyczącym rozporządzenia kładą silny nacisk na zapobieganie szkodliwemu oddziaływaniu środków ochrony roślin na człowieka i środowisko oraz na jego ograniczanie tego oddziaływania. Zdaniem Komitetu podstawowe znaczenie ma zapobieganie szkodliwym następstwom stosowania środków ochrony roślin dla środowiska i człowieka. Komitet podkreśla, że zrównoważone podejście wymaga uwzględnienia również interesów gospodarczych. Większość współczesnych konsumentów, oprócz rosnącego zainteresowania produktami pochodzącymi z upraw ekologicznych (*organic farming*), jest przede wszystkim zainteresowana produktami dobrej jakości, dostępnymi ponadto przez cały rok i po przystępnej cenie. Zatem bezpieczeństwo produktów dla konsumenta stanowi warunek bezwzględny. Wymaga to sporego wysiłku w ramach łańcucha wartości produkcji rolnej. Dostępność bezpiecznych i dobrych jakościowo środków ochrony roślin jest z tego powodu niezbędna.

1.4 Komitet wyraża zaniepokojenie wprowadzeniem kryteriów dopuszczania środków ochrony roślin na podstawie wewnętrznych właściwości substancji czynnych oraz skutkami, które te działania mogą mieć dla innowacji odnośnie do produktów nowych i lepszej jakości. W razie ścisłego zastosowania tych kryteriów może się okazać, że substancja, która nie odpowiada jednemu z kryteriów, ale jest lepsza pod względem wszystkich innych kryteriów, nie otrzyma pozwolenia. EKES

wzywa do przeprowadzenia oceny ryzyka, która pozwoliłaby oszacować rzeczywiste stosowanie tych środków i stwarzane zagrożenie.

1.5 Komitet jest zdania, że propozycja stref obowiązywania zezwoleń na środki oraz wzajemnego uznawania stanowi pierwszy krok ku całkowitej harmonizacji zezwoleń w Europie. EKES sugeruje, by wzajemne uznawanie pozwoleń stało się również możliwe między strefami, w wypadku (sąsiadujących ze sobą) obszarów o podobnych uwarunkowaniach klimatycznych i rolniczych.

1.6 EKES zgadza się z zasadą oceny porównawczej środków ochrony roślin zawierających substancje nadające się do zastąpienia. Komitet opowiada się jednakże za zmniejszoną częstotliwością oceny oraz za zastosowaniem normalnego okresu ochrony danych dla tych substancji, aby zachować pewną chęć inwestowania w te substancje ze strony przemysłu oraz uniknąć zastojów w sektorze rolniczym.

1.7 EKES jest zdania, że wniosek nie zachęca w sposób wystarczający do wydawania zezwoleń na środki ochrony roślin przeznaczone dla drobnych zastosowań. Komitet proponuje dwa rodzaje działań na rzecz poprawy sytuacji. Po pierwsze, sugeruje wprowadzenie systemu, według którego pierwsza osoba, która złoży wniosek, korzysta z dłuższego okresu ochrony danych, w miarę dochodzenia drobnych zastosowań. Po drugie, zachęca Komisję do opracowania zaktualizowanego wykazu — na potrzeby państw członkowskich — wyszczególniającego wszystkie dozwolone (drobne) zastosowania.

### 2. Wstęp

#### 2.1 Informacje ogólne

2.1.1 Środki ochrony roślin używane są w celu ochrony roślin oraz w interesie ich zdrowia. Umożliwiają one rolnikom zwiększenie wydajności oraz bardziej elastyczną produkcję. Dają im również gwarancję niezawodnego uzyskania pewnych produktów (spożywczych) po przystępnej cenie w ich własnym regionie.

2.1.2 Większość konsumentów europejskich jest coraz bardziej wymagająca i oczekuje, że żywność będzie dobrej jakości i będzie dostępna przez cały rok, przy czym bezwzględny warunkiem i oczywistym wymogiem jest w tym względzie bezpieczeństwo żywności. Stawia to poważne wyzwania przed łańcuchem produkcji rolnej. Konieczne jest dysponowanie wystarczająco szerokim wachlarzem bezpiecznych i dobrych jakościowo środków ochrony roślin, by być w stanie sprostać wymaganiom tej dużej grupy konsumentów.

2.1.3 Z drugiej strony należy uwzględnić wiele innych czynników: stosowanie środków ochrony roślin może wpływać na ekosystemy rolnicze, może stanowić zagrożenie dla zdrowia użytkowników, wpływać na jakość żywności i powodować szkodliwe skutki dla ich zdrowia, zwłaszcza jeśli w żywności pozostaną szkodliwe pozostałości po środkach ochrony roślin wskutek niewłaściwego użycia takich środków (w sposób niezgodny z zaleceniami).

## 2.2 Ramy prawne

2.2.1 Omawiany tutaj wniosek dotyczący rozporządzenia zastępuje obowiązującą obecnie dyrektywę 91/414/EWG dotyczącą wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, która ma na celu zapobieganie zagrożeniom u źródła dzięki kompleksowej procedurze oceny ryzyka dla każdej substancji czynnej i produktów, które ją zawierają, zanim wyda się zezwolenia na ich wprowadzenie do obrotu i stosowanie.

2.2.2 Uchyła on również obowiązującą obecnie dyrektywę 79/117/EWG zakazującą wprowadzania na rynek i stosowania środków ochrony roślin zawierających niektóre substancje czynne.

2.2.3 Wspólnotowe ramy regulacyjne dotyczące środków ochrony roślin obejmują między innymi rozporządzenie (WE) 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG, która ustala najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości (NDP) substancji czynnych w produktach rolnych.

2.2.4 Wraz z omawianym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia przedstawiono wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla działań Wspólnoty mające na celu osiągnięcie zrównoważonego stosowania pestycydów (COM(2006) 373 wersja ostateczna). Zamierza się objąć tą dyrektywą stosowanie i dystrybucję pestycydów, tym bardziej że nie zostało to przewidziane w omawianym wniosku.

## 2.3 Kontekst wniosku

2.3.1 Po ocenie dyrektywy 91/414/EWG przeprowadzonej przez Komisję, Parlament Europejski i Rada wniosły w 2001 r. o powtórne przeanalizowanie dyrektywy w celu:

- ustalenia kryteriów zatwierdzania substancji czynnych;
- wzmocnienia kryteriów zatwierdzania substancji wysokiego ryzyka;
- wprowadzenia procedury uproszczonej dla substancji niskiego ryzyka;
- wprowadzenia zasady oceny porównawczej i zastąpienia;
- poprawy wzajemnego uznawania poprzez wprowadzenie stref obowiązywania zezwoleń na środki ochrony roślin.

2.3.2 Po bardzo intensywnym okresie konsultacji (trwającym 5 lat) ze wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz po przeprowadzeniu analizy oddziaływania, Komisja przedstawiła w lipcu 2006 r. projekt nowelizacji dyrektywy 91/414/EWG. Komisja zdecydowała się zastąpić dyrektywę rozporządzeniem, kierując się troską o uproszczenie i wzmożoną harmonizację prawodawstwa państw członkowskich UE.

## 2.4 Podsumowanie wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.4.1 Wykaz pozytywny substancji czynnych jest ustanawiany na szczeblu wspólnotowym przez Stały Komitet ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt. Zezwolenie na substancje czynne odbywa się na podstawie szeregu jasno określonych kryteriów mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony ludzi, zwierząt i środowiska.

2.4.2 Podczas oceny substancji czynnej musi zostać spełnione przynajmniej wymaganie bezpiecznego stosowania przez użytkownika i konsumenta, nie może też zostać stwierdzony żaden niedopuszczalny wpływ na środowisko. Ustala się jasny harmonogram działań dla różnych etapów oceny oraz podejmowania decyzji dotyczących zatwierdzenia substancji czynnych.

2.4.3 Państwa członkowskie zachowują odpowiedzialność za krajowe zezwolenia dla środków ochrony roślin. Środki te muszą opierać się na substancjach znajdujących się na zatwierdzonej liście substancji czynnych.

2.4.4 W trakcie oceny krajowej dokumentacji dotyczącej zezwoleń, państwa członkowskie powinny, w danym wypadku, zastosować jednolite kryteria oraz wziąć pod uwagę warunki krajowe.

2.4.5 Jeśli chodzi o substancje stwarzające niskie lub normalne ryzyko, Komisja przewiduje system „zezwoleń strefowych” wprowadzający obowiązek wzajemnego uznania zezwoleń na środki ochrony roślin. W myśl tego systemu dane państwo należące do jednej z trzech zaproponowanych stref klimatycznych (Komisja podzieliła UE na trzy strefy) przystępuje do oceny wniosku o zezwolenie krajowe na daną substancję. Powinna ona być dozwolona jedynie w krajach członkowskich, w których producent danej substancji zwrócił się z prośbą o wzajemne uznawanie zezwoleń.



### 3. Uwagi ogólne

#### 3.1 Znaczenie środków ochrony roślin dla zaopatrzenia UE w żywność wysokiej jakości.

3.1.1 W preambule omawianego dokumentu wymienione są motywy, które doprowadziły do wniosku dotyczącego rozporządzenia. Należy włączyć do nich w sposób wyraźny znaczenie wystarczającej dostępności środków ochrony roślin dla stałego zaopatrzenia wymagającego konsumenta, jakim jest konsument europejski, w bezpieczną żywność wysokiej jakości.

#### 3.2 Tymczasowe zezwolenia pod pewnymi warunkami

3.2.1 Omawiany dokument nie przewiduje możliwości przyznania przez państwo członkowskie tymczasowego zezwolenia krajowego. Skutkiem tego może być opóźnienie wprowadzenia na rynek ulepszonych substancji w porównaniu z obecnie panującą sytuacją. Komisja stara się temu zapobiec, przewidując krótsze terminy mające ułatwić szybsze wpisywanie nowych substancji na pozytywny wykaz substancji czynnych.

3.2.2 Komitet proponuje zawrzeć w rozporządzeniu możliwość udzielenia tymczasowego zezwolenia na szczeblu krajowym w przypadku, gdyby ustalone terminy zostały przekroczone z powodu opóźnień administracyjnych oraz w przypadku spełnienia obowiązku wynikającego z rozporządzenia (WE) 396/2005 dotyczącego najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości.

### 4. Uwagi szczegółowe

#### 4.1 Podejście do ryzyka w stosowaniu warunków zatwierdzania

4.1.1 Artykuł 4 wniosku stanowi o kryteriach zatwierdzania substancji czynnych i odsyła w tym względzie do załącznika II. W przypadku ścisłego zastosowania tych kryteriów może się zdarzyć, że substancje czynne nie zostaną zatwierdzone na podstawie tylko jednej właściwości, gdyż zawsze muszą być spełnione wszystkie wymogi.

4.1.2 Takie kryteria dopuszczania środków ochrony roślin, które opierają się jedynie na wewnętrznych właściwościach zawartych w nich substancji czynnych i nie uwzględniają ani rzeczywistego stosowania, ani poziomu zagrożenia, podważają zasadę podejmowania decyzji opartych na ocenie ryzyka. Następstwem tego będzie stopniowe znikanie z rynku istniejących produktów i zastosowań, które mogłyby okazać się potrzebne wobec konieczności zapewnienia dostępu do szerokiego wachlarza produktów.

4.1.3 W ten sposób artykuł 4 sprzeciwia się wprowadzeniu na rynek innowacyjnych produktów, które poprawiono w zakresie wszystkich kryteriów, lecz nie zdołano spełnić wymagań jednego z nich. Komitet nie może zgodzić się z takim podejściem, gdyż niepotrzebnie hamuje ono innowacje w zakresie nowych i lepszych substancji. Jest zdania, że

wewnętrzne kryteria zatwierdzania substancji czynnych powinny zostać użyte jedynie w przypadku określenia substancji nadających się do zastąpienia, a nie w przypadku odrzucenia produktów z góry, bez pogłębionej analizy.

#### 4.2 Rozszerzenie stref obowiązywania zezwoleń i wzajemne uznawanie

4.2.1 Komitet jest zdania, że system stref obowiązywania zezwoleń na środki oraz wzajemnego uznawania stanowi pierwszy krok ku całkowitej harmonizacji europejskiego systemu wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin.

4.2.2 Wprowadzenie obowiązku wzajemnego uznawania zezwoleń w państwach przynależących do jednej strefy jednocześnie ze zwykłą procedurą zezwoleń na szczeblu krajowym pozwala uniknąć podwójnych wysiłków w państwach członkowskich i zapewnia szybszy dostęp do innowacyjnych i ekologicznych środków ochrony roślin.

4.2.3 Komitet proponuje, by umożliwić wzajemne uznawanie zezwoleń między strefami w przypadku państw sąsiadujących, posiadających podobne warunki produkcji.

4.2.4 Odnośnie do stosowania w szklarniach oraz po zbiorze, Komisja proponuje podejście, które przewiduje obowiązek wzajemnego uznawania przez wszystkie państwa członkowskie w każdej ze stref (art. 39). Komitet uważa, że należy rozszerzyć ten system na obróbkę nasion, jako ważną część zintegrowanej walki ze szkodnikami (IPM).

#### 4.3 Dostosowanie oceny porównawczej

4.3.1 Odnośnie do środków ochrony roślin opartych na bardziej niebezpiecznych substancjach (nadających się do zastąpienia), państwo członkowskie zobowiązane jest przeprowadzić ocenę porównawczą w ciągu czterech lat od wydania zezwolenia (art. 48). Ocena ta ma na celu znalezienie alternatywnego produktu pozwalającego zastąpić produkt bardziej niebezpieczny, chyba że ten ostatni okaże się pomocny w dalszej ochronie roślin w przypadku pojawienia się odporności.

4.3.2 Komitet uważa, że przeprowadzanie oceny raz na cztery lata oraz siedmioletni okres ochrony dokumentacji odnośnie substancji nadających się do zastąpienia nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia dla przemysłu i doprowadzą do przedwczesnego wycofania tych produktów z obiegu, co mogłoby mieć negatywne skutki pod względem zapewnienia wystarczających ilości produktów oraz odporności i drobnych zastosowań.

4.3.3 Komitet opowiada się za zmniejszoną częstotliwością oceny oraz za zastosowaniem normalnego okresu ochrony danych dla tych substancji, które nadają się do zastąpienia, aby zachować pewną chęć inwestowania w te substancje ze strony przemysłu oraz uniknąć zastojów w sektorze rolniczym oraz w łańcuchu wartości produkcji rolnej w kierunku konsumenta.

#### 4.4 Niewystarczająca zachęta dla drobnych zastosowań

4.4.1 Artykuł 49 umożliwia, szczególnie użytkownikom i organizacjom zawodowym, rozszerzenie zezwolenia dla produktu ochrony roślin w przypadku drobnych zastosowań. Zachęca również państwa członkowskie do stworzenia i aktualizowania wykazu drobnych zastosowań.

4.4.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje treść tego artykułu, lecz stwierdza, że nie stanowi on dla posiadaczy zezwoleń wystarczającej zachęty, by rozszerzyć je na drobne zastosowania.

4.4.3 Komitet proponuje wynagradzanie posiadaczy zezwoleń w formie przedłużenia okresu ochrony danych, jeśli po otrzymaniu zezwolenia będą wnioskować o rozszerzenie na drobne zastosowania jako pierwsi.

4.4.4 Komitet proponuje, aby Komisja Europejska ułatwiła utworzenie europejskiego centralnego wykazu drobnych zastosowań, z którego mogłyby korzystać państwa członkowskie, zamiast proponowanych list, które miałyby być opracowane przez poszczególne państwa członkowskie, o czym mowa w art. 49 ust. 6.

#### 4.5 Informowanie

4.5.1 Rozporządzenie przewiduje obowiązek poinformowania wszystkich sąsiadów, którzy mogą być narażeni na przenoszenie aerozoli, przed użyciem środka, a także tych, którzy zażądali poinformowania (art.30).

4.5.2 Komitet jest zdania, że w przypadku stosowania środków ochrony roślin przejrzystość jest bardzo racjonalną kwestią, niemniej proponowany obowiązek informowania narusza zaufanie do ustawodawstwa, na którym opiera się wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin. Mamy w istocie do czynienia z produktami uznanymi za bezpieczne, natomiast obowiązki informowania może wzbudzać odmienne przypuszczenia.

4.5.3 Komitet uważa ponadto, że wdrożenie tego artykułu nie zapewnia wzajemnego zrozumienia pomiędzy użytkownikami i sąsiadami, lecz może właśnie łamać spójność społeczną w społecznościach wiejskich, gdyż obowiązek informowania może powodować przekonanie, że używane produkty są niebezpieczne. Skutki tego przepisu byłyby zatem odwrotne do zamierzonych.

Bruksela, 31 maja 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

---

### **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie**

COM(2006) 818 wersja ostateczna — 2006/0304 (COD)

(2007/C 175/13)

Dnia 8 lutego 2007 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 Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 31 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 50 do 8-4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

#### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje proponowaną dyrektywę, w której zaprezentowano starannie przemyślane i pragmatyczne podejście do kwestii zmniejszenia i kompensacji szybko rosnącej ilości gazów cieplarnianych emitowanych przez sektor lotniczy.

1.2 Poprzez objęcie sektora lotniczego europejskim systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) sam system

zostaje potencjalnie wzmocniony i zyskuje na znaczeniu jako wzorcowy model rozwiązania problemu emisji dwutlenku węgla w skali światowej.

1.3 Wniosek jest realistyczny. Uznaje się w nim siłę politycznych, gospodarczych i konsumenckich nacisków na kontynuowanie rozwoju pasażerskiego i towarowego transportu lotniczego, sięgając jednocześnie po mechanizm rynkowy ETS w celu

kompensacji jednego z głównych szkodliwych oddziaływań sektora lotniczego na otoczenie zewnętrzne.

1.4 Wniosek ma jednak również słabe punkty. Jest on bowiem ściśle związany z ETS — systemem, który spotkał się z krytyką ze strony wielu zainteresowanych podmiotów, który musi dopiero się sprawdzić, i który z kolei oparty jest na przyznawaniu w sposób sprawiedliwy przydziałów emisji dwutlenku węgla, pomysłowych i innowacyjnych inwestycji w zmniejszanie emisji dwutlenku węgla oraz na wdrażaniu krajowych planów rozdziału uprawnień przez państwa członkowskie.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że systemem objęto wszystkie loty do lub z Europy, począwszy od roku 2012, uważa jednak, że punktem startowym powinien być rok 2011 r., tak jak ma to miejsce w odniesieniu do operatorów europejskich.

1.6 Komitet odnotowuje fakt, że dyrektywa dopuszcza włączenie do systemu także kredytów z elastycznych projektów „zewnętrznych” z mechanizmu wspólnego wdrażania lub mechanizmu czystego rozwoju (JI/CDM). Wsparcie dla zmniejszenia emisji dwutlenku węgla i certyfikowanych systemów energii odnawialnej/efektywności energetycznej w krajach rozwijających się jest godne pochwały pod warunkiem utrzymania ścisłych kontroli.

1.7 Komitet uznaje, że to złożona kwestia, sądzi jednak, że wniosek jest dość mętny i że jego autorom nie udało się jasno ukazać związanych z nią korzyści. Wniosek odwołuje się na różne sposoby i na różnorodnych szczeblach do UE jako całości, do poszczególnych państw członkowskich, rozmaitych sektorów przemysłu i opinii publicznej. W szczególności należy podkreślić pozytywny potencjał dyrektywy w zakresie wspierania i wzmacniania ETS. Zauważyć też trzeba, że niezbędne będzie czynne, uzupełniające wsparcie ze strony innych działań Komisji, zwłaszcza Dyrekcji Generalnej ds. Transportu i Energii oraz Dyrekcji Generalnej ds. Badań.

1.8 EKES zaleca zatem:

1.8.1 Wykorzystanie włączenia lotnictwa do ETS jako szansy na przegląd systemu, skorygowanie istniejących niedociągnięć i wzmocnienie słabych punktów, tak by umożliwić rozwój rzeczywistego i sprawnego rynku handlu emisjami dwutlenku węgla, co stanowi element o zasadniczym znaczeniu dla wsparcia realizacji zobowiązania UE do ograniczenia emisji o 20 % do roku 2020 r.

1.8.2 Obniżenie zaproponowanego limitu emisji, by lotnictwo stanęło przed koniecznością dokonania zmian porównywalnych z działaniami innych sektorów objętych ETS.

1.8.3 Likwidację lub znaczne ograniczenie proponowanego przyznawania darmowych przydziałów operatorom przy

wymogu, by wszystkie przydziały, bądź ich większość, były sprzedawane w drodze licytacji.

1.8.4 Zastosowanie powszechnego limitu zakupu kredytów z systemów JI/CDM, w celu zapewnienia, że w UE dojdzie do proporcjonalnie dużej redukcji emisji.

1.8.5 Uwzględnienie perspektywicznego planowania, jeśli chodzi o to, jak skutki dyrektywy zostaną przedstawione opinii publicznej. Przyczyni się to nie tylko do dalszego zwiększenia powszechnej świadomości wpływu lotnictwa na zmiany klimatu, lecz także powinno sprzyjać większej otwartości w kwestii następstw finansowych systemu dla klientów i operatorów oraz zminimalizować ryzyko czerpania nieoczekiwanych zysków.

1.8.6 By dać pozytywny przykład, należy zwrócić się do państw członkowskich o dobrowolne zrównoważenie emisji z lotów odbywanych przez szefów państw lub rządów bądź ministrów, ponieważ loty te są obecnie wyłączone z tego typu przepisów ze względów administracyjnych (loty obsługiwane głównie przez jednostki wojskowe).

1.8.7 Bardzo wysoki priorytet należy nadać także uzupełniającym pracom nad sposobami zmniejszenia emisji dwutlenku węgla nieobjętymi systemem ETS. Chodzi tu m.in. o takie środki, jak usuwanie barier prawnych utrudniających działania podatkowe i regulacyjne (szczególnie w dziedzinie paliwa lotniczego), ograniczanie emisji tlenu azotu, poprawa zarządzania ruchem lotniczym oraz badania nad większą sprawnością silników samolotowych i statków powietrznych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Lotnictwo było i pozostaje integralną i kluczową częścią rozwijającej się światowej gospodarki. Dziedzina ta pod wieloma względami stanowi przykład sukcesu. Począwszy od roku 1960 r. odnotowywano w niej roczny średni wzrost o 9 %, która to wartość jest 2,4 razy większa od wartości wzrostu światowego PKB. Wzrost ten nadal się utrzymuje i zgodnie z obecnymi trendami transport lotniczy wzrośnie dwukrotnie do roku 2020 r.

2.2 Sukces ten w nieunikniony sposób zrodził problemy, takie jak rozrost lotnisk i ich oddziaływanie w skali lokalnej, jednakże w kontekście zmian klimatycznych coraz bardziej zwraca się uwagę na to, jak wywoływane przez lotnictwo emisje gazów cieplarnianych i innych przyczyniają się do globalnego ocieplenia. Sektor lotniczy, jako sektor usługowy, wytwarza 0,6 % ekonomicznej wartości dodanej UE, lecz zarazem 3,4 % jej emisji gazów cieplarnianych. Emisje wywołane przez lotnictwo w UE wzrosły o 87 % od roku 1990 r., podczas gdy łączna ilość emisji gazów cieplarnianych ze wszystkich źródeł spadła w UE w tym samym okresie o 3 %.

2.3 Loty międzynarodowe zawsze w historii były zwolnione z podatku i nie zostały objęte celami protokołu z Kioto. Jeśli uwzględnić długi okres użytkowania statków powietrznych oraz możliwości dalszego zwiększenia sprawności technicznej i operacyjnej, wzrost sektora lotniczego oznacza, że będzie on emitował coraz więcej gazów cieplarnianych, podkopując sens wysiłków podejmowanych w innych sektorach, w których wprowadza się ograniczenia emisji. Mimo że w sektorze tym odnotowano, ogólnie rzecz biorąc, znaczne postępy, jeśli chodzi o regulację, koordynację i wdrażanie w dziedzinie bezpieczeństwa, to jednak trudno było osiągnąć międzynarodowe porozumienie w kwestiach środowiska, które mogą mieć także wpływ na interesy handlowe.

2.4 Komisja od pewnego czasu poszukiwała sposobu, w jaki mogłaby wspierać lub wymuszać ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze lotniczym. W 2005 r. przyjęła komunikat w sprawie ograniczenia wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne <sup>(1)</sup>. W kwietniu 2006 r. w opinii w sprawie tegoż komunikatu <sup>(2)</sup> EKES doszedł do wniosku, że niezbędne są dodatkowe środki polityki zmierzające do kontrolowania wpływu lotnictwa na zmiany klimatu, i zalecił m.in. uwzględnienie lotnictwa w systemie handlu emisjami UE. Podobne stanowisko zajęli Rada Ministrów ds. Środowiska, Rada Europejska i Parlament Europejski. Obecnie Komisja zaproponowała dyrektywę — będącą przedmiotem niniejszej opinii — w której uwzględniono lotnictwo we wspólnotowym systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych.

### 3. Streszczenie proponowanej dyrektywy

3.1 We wstępie do proponowanej dyrektywy zauważa się, że wzrost emisji w sektorze lotniczym mógłby do roku 2012 zniwelować ponad jedną czwartą wkładu UE w ochronę środowiska wniesionego w ramach protokołu z Kioto. Osiągnięcie porozumienia międzynarodowego okazuje się trudne, jednak proponowana dyrektywa zmierza do przedstawienia modelu działania na szczeblu światowym i jest jedyną inicjatywą oferującą taką możliwość.

3.2 Omawiany wniosek zmienia dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w taki sposób, by system ten objął lotnictwo. W towarzyszącej wnioskowi ocenie wpływu dochodzi się do wniosku, że podczas gdy handel przydziałami emisji jest najskuteczniejszym rozwiązaniem służącym zmniejszeniu wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne, oddziaływanie środków „tylko w niewielkim stopniu wpływałoby na przewidywany wzrost popytu”, a zatem na ilość emisji <sup>(3)</sup>. Należy więc zrozumieć, że celem omawianego wniosku nie jest ograniczenie wzrostu sektora lotniczego samo w sobie, lecz zapewnienie, że niektóre szkodliwe dla środowiska skutki zostaną zniwelowane dzięki działaniom prowadzonym głównie w innych sektorach gospodarki.

3.3 Obecny unijny system ETS <sup>(4)</sup> obejmuje 12 000 energochłonnych instalacji przemysłowych, które odpowiadają za 50 % wszystkich emisji dwutlenku węgla w UE. Zgodnie z wnioskiem linie lotnicze otrzymają zbywalne przydziały rocznych emisji dwutlenku węgla na pewnym poziomie, których ogólny limit określony jest na podstawie rocznego poziomu emisji spowodowanych przez sektor lotniczy w trzyletnim okresie 2004-2006 r. Operatorzy mogą odsprzedać na rynku ETS swoje nadwyżki przydziałów lub nabyć dodatkowe przydziały, tj. przydziały pochodzące z instalacji przemysłowych, w których ograniczono emisje, lub z projektów w zakresie czystej energii w krajach trzecich, zgodnie z mechanizmami protokołu z Kioto.

3.4 Zakres proponowanej dyrektywy obejmie emisje pochodzące z lotów odbywanych na terenie UE od roku 2011 r. oraz ze wszystkich lotów odbywanych do i z lotnisk UE począwszy od roku 2012 r. Dotyczyłaby ona zarówno unijnych, jak i zagranicznych operatorów statków powietrznych. Szacuje się, że do roku 2020 wniosek mógłby spowodować wzrost kosztu biletu powrotnego na lot w obrębie UE o 1,8-9 EUR, a odpowiednio więcej w wypadku lotów na długie dystanse, tj. np. 8-40 EUR w wypadku biletu powrotnego do Nowego Jorku. Niezwykle skromne oddziaływanie takiej opłaty na linie lotnicze, które charakteryzują się elastycznością cenową, jest powodem tego, że system wydaje się mieć niewielki wpływ na wzrost.

3.5 Należy zauważyć, że Komisja uznaje, iż uwzględnienie lotnictwa w ETS jest tylko jednym z możliwych kroków, które należy poczynić na szczeblu międzynarodowym w celu podjęcia problemu narastającego wpływu emisji pochodzących z lotnictwa na klimat. Sugeruje ona, by przeprowadziwszy analizy oddziaływania w 2008 r., wysunąć propozycje dotyczące emisji tlenu azotu. Także Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO) zamierza przedstawić kolejne propozycje na sesji swojego Zgromadzenia we wrześniu 2007 r., choć pewne oznaki wskazują na to, że powstaje presja, która celem jest osłabienie i podkopanie inicjatywy UE.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że włączenie lotnictwa do ETS to pierwsza inicjatywa na szczeblu międzynarodowym, której celem jest zmuszenie sektora transportu lotniczego do zapłacenia części kosztów środowiskowych, które od chwili swego powstania przerzucał on na inne sektory. EKES z zadowoleniem przyjmuje także fakt uwzględnienia operatorów spoza UE. Ponadto proponowany system wymagać będzie, by statki powietrzne o mniejszej efektywności zużycia paliwa korzystały z większych przydziałów emisji, co dostarczy skromnego bodźca do zwiększania sprawności technicznej i operacyjnej. Ponieważ obciążenie tanich linii lotniczych jest przeciętnie o 10 % większe niż linii regularnych, wniosek będzie miał nieco mniejszy wpływ na tanich przewoźników, zachęcając jednocześnie wszystkie linie lotnicze do obniżenia cen na wolne miejsca.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 459 końcowy, 27.9.2005 r.

<sup>(2)</sup> NAT/299: Wpływ lotnictwa na zmiany klimatyczne.

<sup>(3)</sup> Podsumowanie oceny wpływu, punkt 5.3.1.

<sup>(4)</sup> Zob. załącznik I, w którym znajduje się krótki opis systemu ETS.

4.2 Komitet uznaje, że wszystkie środki dotyczące optymalizacji trasy lotu, paliw alternatywnych, udoskonalenia konstrukcji oraz wyższych współczynników załadunku przyczynią się w jakiś sposób do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Większość z nich wszakże była czynnie stosowana w lotnictwie od 1990 r., a jednak emisje wzrosły od tego czasu o ponad 85 % — wartość ta nadal rośnie wskutek znacznego zwiększenia się liczby przewożonych pasażerów i towarów.

4.3 W omawianej dyrektywie proponuje się podejść do kwestii coraz większego wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne poprzez włączenie tego sektora do EU-ETS. EU-ETS stanowi jedyny międzynarodowy, rynkowy mechanizm regulacyjny i kompensacyjny CO<sub>2</sub> na dużą skalę, lecz w okresie próbnym, który potrwa do 2007 r., doświadcza poważnych problemów początkowych. Jest to w dużym stopniu spowodowane przyznawaniem nadmiernych przydziałów przez państwa członkowskie. Aby EU-ETS mógł sprostać celom instrumentu rynkowego na rzecz zredukowania emisji CO<sub>2</sub>, Komisja musi, przy poparciu wszystkich państw członkowskich, wykazać się zdecydowaniem w określaniu i stosowaniu kwot emisji oraz w zapewnianiu ich przestrzegania.

4.4 W praktyce włączenie lotnictwa do ETS może przynieść spore korzyści mechanizmowi. Lotnictwo jest mniej podatne na wahania cen niż większość przemysłowych sektorów obróbki i wytwarzania energii odpowiedzialnych obecnie za największą emisję dwutlenku węgla. Wraz z (nieuniknionym) wzrostem emisji CO<sub>2</sub> z lotnictwa w ramach systemu ETS pojawią się nowe, znaczące fundusze, dostarczając inwestycji dla dalszego ograniczania emisji w innych sektorach. Podczas gdy sam sektor lotniczy ma niewielkie możliwości, jeśli chodzi o ograniczanie emisji dwutlenku węgla, to może on przyciągnąć fundusze, które umożliwią innym sektorom podjęcie działań w tym obszarze.

4.5 Dla przykładu Komisja szacuje, że do 2020 r. dzięki dyrektywie uda się zmniejszyć emisję netto gazów cieplarnianych o 183 mln ton CO<sub>2</sub> w porównaniu z dotychczasowymi działaniami. Nie da się precyzyjnie określić ceny dwutlenku węgla we wspomnianym okresie; zależy to od solidnego systemu przyznawania przydziałów. Jeśli jednak lotnictwo zakupiłoby w tym okresie 100 mln ton po średniej cenie 30 EUR, to do celów redukcji emisji CO<sub>2</sub> znalazłoby się w zasadzie 3 miliardy EUR.

4.6 EKES rozpoczął w 2007 r. szeroko zakrojony program wspierania w społeczeństwie obywatelskim działań i sprawdzonych wzorców w zakresie zmian klimatu, których integralną częścią jest zmniejszanie dalszego udziału w emisji gazów cieplarnianych. Chociaż Komitet odnotowuje fakt, że z pragmatycznego punktu widzenia wnioski stanowi najlepsze podejście do włączenia lotnictwa w strategię redukcji emisji dwutlenku węgla, to jednak pragnie wskazać, że proponowana dyrektywa praktycznie nie przyczyni się do zmniejszenia stale rosnących

emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu lotniczego. Stwarza to poważny problem w związku z wizerunkiem. Sektor lotniczy stanowi już obecnie najszybciej rozwijające się źródło emisji gazów cieplarnianych w Europie, a dyrektywa zezwala tej branży na położenie nacisku na rozwój bez wymagania ograniczeń w emisji. Społeczeństwo powinno zrozumieć, że dzięki dyrektywie można uzyskać znaczące zasoby, które w ramach rekompensaty zostaną przeznaczone na redukcję emisji CO<sub>2</sub>.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Jeśli chodzi o wyznaczony cel znacznego zredukowania emisji pochodzących z przemysłu proponowana dyrektywa jest nieściśła w swojej terminologii. Ponieważ linie lotnicze mogą nabywać przydziały po cenie „rynkowej”, aby pokryć emisje wykraczające poza przydzielone pułapy, efekty obniżenia emisji gazów cieplarnianych z sektora lotniczego będą minimalne: wielkość redukcji netto szacuje się ewentualnie na 3 % do 2020 r.; to mniej niż wynosi roczny wzrost emisji gazów cieplarnianych z lotnictwa. Z własnych danych Komisji widać, iż marginalna podwyżka cen biletów w niewielkim stopniu wpłynie na popyt na podróże samolotem.

5.2 Rozdając nieodpłatnie przeważającą większość wstępnych przydziałów liniom lotniczym oraz oferując możliwość zakupu w ramach ogólnego systemu ETS (chodzi tu o otwarty, nie zaś zamknięty system dla transportu lotniczego lub nawet dla całości transportu), Komisja akceptuje status quo i nie czyni prawie nic, aby wpłynąć na ciągły i gwałtowny rozwój sektora lotniczego, odpowiedzialnego za emisje gazów cieplarnianych. Jednakże problem leży w tym, że ograniczenie tego rodzaju jest obecnie nie do przyjęcia z politycznego i gospodarczego punktu widzenia. Aby osiągnąć tutaj jakikolwiek postęp, Komisja szacuje, że włączenie lotnictwa do ETS nie tylko doprowadzi do skutecznego ograniczenia wewnętrznej emisji dwutlenku węgla, lecz również, dzięki zrównoważeniu większych emisji CO<sub>2</sub> z lotnictwa redukcjami w innych sektorach, dostarczy rzeczywistego bodźca dla rynku oraz środków finansowych dla nowych badań i zastosowań służących redukcji CO<sub>2</sub> w innych obszarach.

5.3 Komisja odnotowuje, że przy „zamkniętym” systemie handlu przydziałami, np. jedynie wewnątrz sektora lotniczego, cena za przydział kształtowałaby się na poziomie 114–325 EUR, w odróżnieniu od przyjętej ceny 30 EUR za tonę. Tego typu zamknięty system może doprowadzić do podwyższenia cen biletów o 8–30 EUR na krótkich trasach. Chociaż mogłoby to stanowić bardziej realistyczny sposób zarówno na kontrolowanie popytu, jak i wspieranie oszczędności paliwowej i badań naukowych nad zmniejszaniem emisji, mało prawdopodobne jest, by taki system został poparty na szczeblu unijnym, gdyż istnieją różne priorytety w zakresie transportu. System zamknięty lub ograniczony jedynie do transportu dałby jeszcze mniejsze szanse na osiągnięcie globalnego porozumienia.

5.4 W przedstawionej dyrektywie Komisja przyjęła do wiadomości opartą na dokładnych badaniach analizę, w której stwierdza się, że emisje z samolotów są dwa do czterech razy bardziej szkodliwe dla klimatu niż emisje pochodzące z innych gałęzi przemysłu<sup>(3)</sup>. Komisja nie zdecydowała się jednakże na jej uwzględnienie. (Jest to spowodowane głównie tym, że większość emisji ma miejsce w górnych warstwach atmosfery; dochodzi do tego jeszcze wpływ emisji nie związanych z dwutlenkiem węgla, jak np. smugi kondensacyjne czy tlenki azotu.) Należy podjąć działania uzupełniające, aby zmniejszyć ilość tlenków azotu lub znaleźć sposób na rekompensatę ich obecności.

5.5 Linie lotnicze już obecnie korzystają ze zwolnienia paliwa lotniczego z opodatkowania. Nieodpłatne rozdawanie wstępnych przydziałów emisji dwutlenku węgla dodatkowo zwiększy udzielane przez państwo korzyści w porównaniu z pozostałymi sektorami transportu. Istnieje ryzyko, że operatorzy wykorzystają wprowadzenie systemu ETS do podniesienia cen we wszystkich sektorach. Jeśli Komisja przedstawi społeczeństwu w jasny sposób, jakie będą rzeczywiste skutki finansowe systemu dla branżowych kosztów, to być może uda się ograniczyć nieuczciwe czerpanie zysków.

5.6 Należy poświęcić więcej uwagi „wyjątkom” zaproponowanym w dyrektywie. Na przykład wyłączenie przelotów głów państw, szefów rządów i ministrów wchodzących w skład rządów jest szczególnie niestosowne, jako że grupa ta powinna dawać pozytywny przykład. Choć istnieją podstawy administracyjne do takiego wyłączenia (chodzi głównie o loty obsługiwane przez jednostki wojskowe), należy zwrócić się do państw człon-

kowskich o dobrowolne zrównoważenie emisji z tego rodzaju lotów, na co niektóre kraje już się zdecydowały.

5.7 Ponieważ Komisja wybrała otwarty system, nie da się właściwie uzasadnić faktu, że data bazowa dla systemu nie jest w większym stopniu związana z istniejącymi zobowiązaniami UE w ramach pierwszego etapu protokołu z Kioto (8-procentowa redukcja w latach 2008-2012 w porównaniu z wielkościami z roku 1990 r.) i przyszłymi zobowiązaniami (np. trzydziestoprocentowa redukcja do 2020 r. w porównaniu z rokiem 1990 r.). Wybór roku 2005 r. jako daty odniesienia od razu daje sektorowi „punkt wyjścia”, który jest prawie 100 % wyższy niż w wypadku prognozy przewidzianego w Kioto. Oczywiście biorąc pod uwagę fakt, że lotnictwo jest pierwszym sektorem transportowym wprowadzonym do systemu EU-ETS, słuszne jest, by dokonać początkowego przydziału zgodnie z zasadami ustalonymi dla systemu EU-ETS.

5.8 Dyrektywa raczej nie będzie miała znaczącego wpływu na spowolnienie wzrostu całkowitych emisji z sektora lotniczego. Jednakże fakt, że dzięki niej uda się być może ustabilizować emisje netto CO<sub>2</sub> poprzez system ETS, a tym samym przeznaczyć środki na dalsze redukcje, w dużym stopniu uzasadnia koszty i komplikacje administracyjne związane z jej wdrożeniem. Przedstawiona dyrektywa stanowi więcej niż listek figowy dla sektora lotniczego: może ona pozytywnie zwiększyć świadomość w społeczeństwie, dostarczyć poważnych nowych środków dla zmniejszania emisji dwutlenku węgla oraz stanowić sposób na internalizację kosztów zewnętrznych związanych ze środowiskiem naturalnym, które sektor lotniczy mógł do tej pory ignorować.

Bruksela, 31 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> Podsumowanie IPCC dla decydentów, 2007: Nauka o zmianach klimatu, <http://www.ipcc.ch/pub/sarsum1.htm>.

## ZAŁĄCZNIK I

## do opinii Komitetu

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

**Punkt 1.8.2**

Zmienić:

„1.8.2 ~~Ustalenie proponowanego limitu emisji tak, by był porównywalny z limitami dla~~ ~~Obniżenie zaproponowanego limitu emisji, by lotnictwo stanęło przed koniecznością dokonania zmian porównywalnych z działaniami innych sektorów objętych EU-ETS.”~~

Wynik głosowania

Za: 18

Przeciw: 33

Wstrzymało się: 9

**Punkt 1.8.3**

Zmienić:

„1.8.3 ~~Likwidację lub znaczne ograniczenie~~ ~~Przeprowadzanie proponowanego przyznawania darmowych przydziałów operatorom zgodnie z przepisami EU-ETS oraz dokumentami orientacyjnymi przy wymogu, by wszystkie przydziały, bądź ich większość, były sprzedawane w drodze licytacji.”~~

Wynik głosowania

Za: 13

Przeciw: 24

Wstrzymało się: 6

## ZAŁĄCZNIK II

W 2005 r. Unia Europejska utworzyła ogólnoeuropejski rynek emisji dwutlenku węgla dla gałęzi przemysłu w największym stopniu odpowiedzialnych za emisje gazów cieplarnianych. Jest to zapowiedź podobnego systemu, który będzie działał od 2008 r. w państwach-sygnatariuszach protokołu z Kioto. System ETS Unii Europejskiej ma przygotować kraje europejskie na postanowienia z Kioto.

System opiera się na przyznawaniu przydziałów emisji gazów cieplarnianych (przydziały EUA) konkretnym sektorom przemysłu za pośrednictwem krajowych planów rozdziału uprawnień i pod nadzorem Komisji Europejskiej. Przydziały te są zbywalne. Pierwszy etap unijnego ETS obejmuje lata 2005-2007 r., a drugi etap zbiega się z pierwszym okresem zobowiązań w ramach protokołu z Kioto (2008-2012 r.).

Pierwszy etap ETS obejmuje 7 300 przedsiębiorstw oraz 12 000 instalacji w sektorach przemysłu ciężkiego UE. Należą do nich zakłady energetyczne, rafinerie, producenci żelaza i stali, przemysł papierniczy i celulozowy oraz producenci cementu, szkła, wapna, cegieł i ceramiki.

ETS nakłada roczne wielkości emisji dwutlenku węgla na każde państwo członkowskie; następnie każde państwo przyznaje własne przydziały przedsiębiorstwom, których fabryki i zakłady są odpowiedzialne za największą emisję CO<sub>2</sub>, takim jak instalacje energetyczne, wytwórcy materiałów budowlanych czy inne gałęzie przemysłu ciężkiego.

Każdy z przydziałów EUA daje właścicielowi prawo do emisji jednej tony dwutlenku węgla. Przedsiębiorstwa, które nie wykorzystają wszystkich przydziałów, tj. wyemitują mniej niż mają do tego prawo, mogą te przydziały odsprzedać. Przedsiębiorstwa, które przekroczą dozwolony pułap, muszą skompensować nadmierne emisje kupując EUA; w przeciwnym razie płać karę w wysokości 40 EUR za każdą tonę.

System ETS przewiduje utworzenie we wszystkich państwach członkowskich UE krajowego rejestru przydziałów emisji, w którym każde przedsiębiorstwo objęte systemem posiadać będzie swoje konto, tak aby można było zarządzać systemem handlu przydziałami oraz sprawdzać, w czyich rękach znajdują się przydziały.

Rynek działa poprzez brokerów oraz dzięki wymianie elektronicznej, a przydziałami EUA handluje się codziennie. Najczęściej handluje się „kontraktami na przyszłość”, tj. przydziałami EUA, które mają zostać dostarczone w późniejszym czasie. Wyznaczone na późniejszy termin daty odnoszą się do końca roku kalendarzowego, w którym przyznawane były przydziały.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące sektora owoców i warzyw oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia**

COM(2007) 17 wersja ostateczna — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

Dnia 14 lutego 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 36 i 37 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 8 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Mario CAMPLI.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa, że cele reformy — jeżeli będą realizowane w całości — mogą stanowić spójną politykę rozwoju tego ważnego sektora gospodarki rolnej, przemysłowej i żywnościowej Unii Europejskiej.

1.2 Komitet podkreśla z aprobatą fakt potwierdzenia centralnego miejsca organizacji producentów w ramach wspólnej organizacji rynku sektora owoców i warzyw.

1.3 Komitet uważa, że wsparcie finansowe jest zasadniczym elementem spójnej polityki mającej zapewnić konkurencyjność europejskiego sektora warzyw i owoców; wzywa zatem Komisję, by dokładniej zbadała skutki finansowe wdrożonych innowacyjnych rozwiązań, jakkolwiek są one pozytywne i godne pochwały.

1.4 Komitet podkreśla, że wprowadzenie w ramach programów operacyjnych (PO) nowych i ważnych instrumentów wiąże się z obiektywnym zmniejszeniem dostępnych środków na inwestycje i zatrudnienie.

1.5 Komitet popiera strategię Komisji zakładającą ustanowienie całego pierwszego filaru jako spójnej i wyważonej całości do 2013 r., zatem wzywa Komisję, by również w sektorze owoców i warzyw wprowadziła starannie przemyślany program przejściowy, pozwalający wszystkim działającym w nim podmiotom zapoznać się z funkcjonowaniem nowego systemu, i równocześnie w celu udostępnienia europejskim konsumentom odpowiedniej ilościowo i jakościowo oferty.

1.6 Komitet podkreśla z aprobatą politykę Komisji na rzecz aktywnej ochrony środowiska naturalnego. W tym celu zaleca elastyczne rozwiązania wzorowane na praktykach i działaniach różnych podmiotów. W odniesieniu do promocji spożywania produktów owocowo-warzywnych adresowanej do poszczególnych grup konsumenckich, zaleca zastosowanie bardziej wyrazistej strategii w ramach horyzontalnej polityki promocji.

1.7 Komitet zaleca utrzymanie norm handlowych mających na celu ochronę konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa sanitarnego i pochodzenia produktów.

## 2. Uwagi i propozycje Komisji

2.1 Komisja określa następujące cele:

— zwiększenie konkurencyjności oraz zorientowanie na rynek wspólnotowego sektora owoców i warzyw lub, mówiąc inaczej, przyczynianie się do osiągnięcia trwałej produkcji, konkurencyjnej zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym;

— ograniczenie wahań przychodów producentów owoców i warzyw spowodowanych przez kryzysy;

— zwiększenie konsumpcji owoców i warzyw w UE;

— kontynuowanie podjętych prac w sektorze na rzecz zachowania środowiska naturalnego i jego ochrony;

— uproszczenie i w miarę możliwości zminimalizowanie obciążenia administracyjnego dla wszystkich zainteresowanych stron.

2.2 Struktura reformy opiera się na trzech zasadniczych opcjach:

— neutralności budżetowej;

— dostosowaniu wspólnej organizacji rynku (CMO) do reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) z 2003 r. i kolejnych rozporządzeń;

— konsolidacji struktury wspólnej organizacji rynku poprzez wzmocnienie organizacji producentów (OP).

2.2.1 Komisja stwierdza, że powyższe cele zostały określone w świetle wymogów zgodności z kryteriami Światowej Organizacji Handlu (WTO), spójności ze zreformowaną wspólną polityką rolną oraz zgodności z obowiązującymi perspektywami finansowymi.

2.2.2 Komisja przypomina, że produkcja warzywno-owocowa 27 państw członkowskich Unii stanowi 3,1 % budżetu Wspólnoty oraz 17 % całej produkcji rolnej UE.



2.2.3 Środki przewidziane we wniosku dotyczącym reformy, przeznaczone na świeże warzywa i owoce, zostają utrzymane na poziomie 4,1 % wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez organizacje producentów, natomiast pułapy krajowe dotyczące przetworów zostają przeniesione do systemu jednolitej płatności na gospodarstwo zgodnie z wartościami historycznymi dla poszczególnych państw, a w przypadku nowych państw członkowskich — zgodnie z wartościami określonymi na podstawie traktatów o przystąpieniu.

2.2.4 W regionach, w których producenci są słabo zorganizowani, dopuszcza się asygnatę dodatkowych środków finansowych o charakterze krajowym.

2.2.5 Współfinansowanie programu operacyjnego utrzymano na poziomie 50 %, z wyjątkiem pewnych szczególnych przypadków, gdy osiąga ono 60 % (działania o charakterze transnarodowym, programy realizowane na zasadzie międzybranżowej, produkcja ekologiczna, producenci z nowych państw członkowskich, połączenia OP, regiony najbardziej oddalone oraz regiony, w których organizacje producentów wprowadzają do obrotu mniej niż 20 % ogólnej produkcji owoców i warzyw).

2.2.6 5 % produkcji będzie mogło być wycofane z rynku i w 100 % pokryte przez Komisję na następujące cele: akcje dobroczynne, organizacje charytatywne, zakłady karne, szkoły, kolonie i obozy wypoczynkowe dla dzieci oraz szpitale i domy spokojnej starości.

2.2.7 Przewiduje się uchylenie art. 51 rozporządzenia nr 1782/2003, a zatem obszary obsadzone drzewami owocowymi i warzywami będą kwalifikować się do jednolitej płatności na gospodarstwo.

2.2.8 Państwa członkowskie będą mogły ustalać kwoty referencyjne oraz liczbę hektarów kwalifikowanych w ramach systemu jednolitej płatności na podstawie odpowiedniego okresu, reprezentatywnego dla rynku poszczególnych owoców i warzyw, oraz odpowiednich obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów.

2.2.9 Komisja przewiduje, że co najmniej 20 % całkowitych wydatków w każdym programie operacyjnym powinno być przeznaczone na działania na cele rolne i środowiskowe.

2.2.10 Wniosek nie odnosi się do obowiązujących przepisów w zakresie handlu zewnętrznego. Niemniej jednak proponuje zniesienie refundacji wywozowych.

2.2.11 Część przepisów dotyczących sektora warzyw i owoców przewidzianą w omawianym wniosku już zawarto we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie jednej wspólnej organizacji rynku (aktualnie rozpatrywanym przez Radę).

2.2.12 W swym wniosku dotyczącym reformy Komisja przewiduje także późniejszą zmianę norm handlowych w zakresie przede wszystkim: jakości, kategorii, wagi, rozmiaru, konfekcjonowania, pakowania, składowania, transportu, prezentacji, wprowadzania do obrotu i znakowania. W odniesieniu do świe-

żych owoców i warzyw wniosek Komisji potwierdza zasadniczą rolę organizacji producentów:

- zmieniając wykaz produktów, dla których można utworzyć organizację producentów;
- przekazując OP odpowiedzialność za zarządzanie kryzysami do jednej trzeciej programu operacyjnego;
- przewidując poziom sprzedaży bezpośredniej ustalany przez dane państwo członkowskie od minimalnego progu 10 %.

2.2.13 Wniosek uznaje organizacje międzybranżowe i zakłada rozszerzenie zasad przewidzianych dla producentów zrzeszonych w OP na producentów niebędących członkami takiej organizacji, pod warunkiem że OP kontroluje przynajmniej 60 % produktów oferowanych w danym obszarze gospodarczym.

2.2.14 Komisja przewiduje, że państwa członkowskie ustanowią krajową strategię w celu umożliwienia OP przeprowadzenia oceny programów operacyjnych.

2.2.15 W ramach poszczególnych programów operacyjnych proponuje się obowiązkowe działania promocyjne skierowane do młodych poniżej osiemnastego roku życia.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet uważa, że cele reformy — jeżeli będą realizowane w całości — mogą stanowić spójną politykę rozwoju tego ważnego sektora gospodarki rolnej, przemysłowej i żywnościowej Unii Europejskiej. W istocie sama Komisja w uzasadnieniach reformy podkreśla, że „z 9,7 mln gospodarstw rolnych w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej 1,4 mln produkuje owoce i warzywa. Sektor użytkuje 3 % obszarów uprawnych i wytwarza 17 % wartości europejskiej produkcji rolnej. Sektor poddawany jest naciskom ze strony silnie skoncentrowanych sieci handlu detalicznego oraz zwiększonej konkurencji ze strony produktów pochodzących z państw trzecich. [...] Na sektor owoców i warzyw przeznaczają się około 3,1 % budżetu wspólnej polityki rolnej”.<sup>(1)</sup> Ze swej strony Komitet podkreśla, że sektor warzyw i owoców — w porównaniu z wykorzystywanym obszarem — jest sektorem produkcji rolnej, który cechuje się najwyższym poziomem zatrudnienia. Ponadto sektor owoców i warzyw jest obszarem międzynarodowej konkurencji (negocjacje WTO, strefa wolnego handlu w regionie eurośródziemnomorskim w 2010 r.), której wpływ na rozwój produkcji owoców i warzyw w Europie będzie nieustannie wzrastać.

3.2 Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 8/2006 „Rosnący sukces? Skuteczność wsparcia Unii Europejskiej dla programów operacyjnych producentów owoców i warzyw”, krytycznie analizując działanie organizacji producentów oraz dostrzegając „znaczny postęp w porównaniu z początkową sytuacją”, wezwał do usprawnienia monitorowania skuteczności udzielanej pomocy i poprosił o „lepsze ukierunkowanie polityki” w celu wzmocnienia OP.

<sup>(1)</sup> Dokument roboczy służb Komisji, SEC(2007) 75 — W kierunku reformy wspólnej organizacji rynków świeżych i przetworzonych owoców i warzyw; streszczenie analizy wpływu.

3.3 Komitet podkreśla dystans dzielący wyznaczone cele od środków udostępnionych na ich finansowanie — niezbędnego elementu spójnej polityki — co potwierdza brak równowagi we wspólnej polityce rolnej, jeśli chodzi o produkcję w regionie śródziemnomorskim.

Komitet stwierdza, że Komisja opracowała swoje wnioski bez przekraczania dostępnego budżetu. Zaznacza również, że poprzez zniesienie możliwości wycofywania produktów z rynku oraz likwidację refundacji wywozowych Komisja zwiększa wprawdzie potencjalne środki na finansowanie przyszłych programów operacyjnych, istnieje jednak ryzyko, że środki te nie zostaną wykorzystane i nie będą mogły zostać zagospodarowane przez bardziej efektywne organizacje producentów.

3.4 Komitet stwierdza ponadto, że z jednej strony wniosek wprowadza do programów operacyjnych nowe instrumenty o dużym znaczeniu politycznym i gospodarczym (zarządzanie kryzysami na rynku, polityka środowiskowa, promowanie produktów), a z drugiej zwiększa poziom współfinansowania (do 60 %) niektórych działań uznanych za strategiczne.

Ta nowa polityka, w połączeniu z utrzymaniem pułapu finansowania wspólnotowego przeznaczanego na programy operacyjne na poziomie 4,1 % wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez każdą organizację producentów powoduje w istocie zmniejszenie środków dostępnych na inwestycje.

3.5 Komitet zaznacza także, że całkowite oddzielenie produkcji i wsparcia finansowego dla przetworów najprawdopodobniej spowodowałoby zmniejszenie wartości produkcji wprowadzanej na rynek, a w efekcie zmniejszenie środków finansowych na poziomie zagregowanym w porównaniu z obecną sytuacją.

3.6 Ze względu na wszystkie powyższe kwestie Komitet uważa, że należy dokonać co najmniej trzech zmian, nie naruszając zasady zerowego wpływu na budżet:

- nie uwzględniać zarządzania kryzysami rynkowymi w ramach programu operacyjnego OP;
- odstąpić od pułapu 4,1 % w przypadku, gdy działania są w 60 % współfinansowane m.in. w celu umożliwienia organizacjom producentów o ugruntowanej pozycji dalszego wypełniania ich roli w równoważeniu siły przetargowej nabywców, którą mają wielkie sieci handlowe <sup>(2)</sup>;
- włączenie wspólnych działań prowadzonych przez dwie lub więcej OP do działań, na które przeznaczają się 60 % współfinansowania UE, tak by wspierać współpracę między organizacjami producentów oraz koncentrację podaży.

3.7 Komitet przyjmuje do wiadomości propozycję Komisji dotyczącą powierzenia OP zarządzania kryzysami i wnosi o opracowanie przez Komisję przejrzystych kryteriów zarządzania kryzysami oraz umożliwienie wszystkim producentom wykorzystywania instrumentów przeznaczonych na realizację tego celu, tak aby ewentualna interwencja w sytuacji kryzysowej była

skuteczna i pozwalająca na rzeczywistą poprawę sytuacji rynkowej.

3.8 Komitet jest świadom faktu, że Komisja już kilkakrotnie zapowiadała swą długoterminową strategię mającą na celu włączenie wszystkich wspólnych organizacji rynków do systemu jednolitej płatności na gospodarstwo do roku 2013. Komitet uznaje za możliwe — także zgodnie z przyjętymi dotychczas reformami — rozważenie ustanowienia odpowiednio długiego okresu przejściowego z uwzględnieniem specyfiki każdego państwa członkowskiego i poszczególnych produktów. Komitet zdaje sobie w istocie sprawę z konsekwencji wprowadzenia pochopnego rozwiązania o ujemnym wpływie na zatrudnienie i przemysł przetwórczy, który musi wdrożyć złożoną strategię restrukturyzacji, mogącą również pociągnąć ze sobą zamknięcie zakładów, a w odniesieniu do której wniosek reformy nie przewiduje konkretnych działań towarzyszących.

3.9 Komitet odnotowuje ponadto, że Komisja — w celu zapewnienia zgodności z kryteriami Światowej Organizacji Handlu (WTO) — uznaje za konieczną zmianę brzmienia art. 51 rozporządzenia nr 1782/2003. Doprowadziłoby to do zwiększenia konkurencji w sektorze między obecnymi już na rynku sadownikami i ogrodnikami a potencjalnymi nowymi producentami. Komitet uważa, że w celu uniknięcia sztucznych zakłóceń w dynamice dochodowej sektora w okresie przejściowym państwa członkowskie powinny mieć możliwość utrzymania w mocy art. 51 w sposób selektywny w odniesieniu do pewnych wrażliwych produktów lub powinny zostać ustanowione nowe prawa dla producentów owoców i warzyw, którzy takowych nie nabyli z tytułu wcześniejszej produkcji.

3.10 EKES przyjmuje do wiadomości, że w odniesieniu do handlu z krajami trzecimi Komisja proponuje zniesienie refundacji wywozowych w sektorze oraz zauważa, że propozycja taka wpisuje się w ogólną politykę Unii Europejskiej, która nie jest ani jednolita, ani całkowicie spójna pomiędzy poszczególnymi sektorami rolnictwa. Komitet wzywa Komisję, by starała się nie udzielać koncesji handlowych, które mogłyby stać w sprzeczności z zasadą preferencji wspólnotowej, i zaleca Komisji zapewnienie właściwego zarządzania kontyngentami taryfowymi oraz utrzymanie specjalnej klauzuli ochronnej, również ze względu na fakt, że UE jest największym światowym importerem warzyw i owoców, a ponad 70 % importowanych przez Unię produktów pochodzi z państw objętych preferencyjnymi umowami handlowymi, i że sektor ten obejmuje produkty uznane za wrażliwe.

3.11 Komitet popiera cel stałego upraszczania, niemniej uważa, że utrzymanie norm handlowych stanowi podstawowy instrument zapewniający ochronę konsumentów zarówno pod względem bezpieczeństwa, jak i pochodzenia produktu, oraz ze względu na istotną rolę, jaką te normy odgrywają w regulowaniu rynku. W związku z tym Komitet podkreśla znaczenie wprowadzenia przez UE do norm regulujących handel międzynarodowy identyfikowalności jako podstawowego instrumentu zarządzania ryzykiem związanym z zagrożeniami dla zdrowia publicznego i z ochroną roślin.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r., s. 44, opinia CESE 381/2005 w sprawie: „Sektor wielkich detalistów — tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów”

3.12 Komitet zwraca ponadto uwagę na konieczność promowania przez Unię Europejską na poziomie międzynarodowym wprowadzania i uznawania norm środowiskowych i społecznych w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w produkcji.

3.13 Komitet podkreśla z aprobatą politykę Komisji na rzecz aktywnej ochrony środowiska naturalnego. W tym względzie Komitet jest zdania, że zamiast ustalania pułapów i stałych wielkości procentowych skuteczniejsze byłoby zastosowanie metody współfinansowania progresywnego — poczynając od obowiązkowej, minimalnej wartości bazowej — która premiowałaby programy operacyjne ukierunkowane na te cele.

3.14 Jeśli chodzi o promocję spożywania owoców i warzyw adresowanej do określonych grup konsumenckich EKES, podobnie jak Komisja, przywiązuje wagę do tego celu, wzywa zatem Komisję do opracowania konkretnej strategii promocyjnej w ramach horyzontalnej polityki promocji, niemniej wyraża wątpliwości co do skuteczności obowiązkowych działań promocyjnych, siłą rzeczy o ograniczonym zakresie, w ramach programów operacyjnych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet wskazuje na to, że propozycja Komisji nie prowadzi do rozwiązania problemu producentów czerwonych owoców dla przetwórstwa. Uznaje za zasadne stworzenie systemu wsparcia bezpośredniego w odniesieniu do sektora owoców czerwonych dla przetwórstwa, podobnie jak w przypadku innych owoców i warzyw dla przetwórstwa (np. suszonych owoców).

4.2 Komitet podkreśla z aprobatą włączenie ziół kuchennych do produktów, dla których można utworzyć OP, a co więcej, wzywa Komisję, by sprawdziła, czy wykaz podany w jej komunikacie odpowiada potrzebom wszystkich regionów UE.

4.3 Opierając się na analogicznych doświadczeniach w dystrybucji dla organizacji charytatywnych, Komitet zwraca uwagę Komisji na konieczność zapewnienia nieskomplikowanych i skutecznych przepisów wykonawczych.

4.4 Komitet wzywa Komisję również do rozważenia możliwości uwzględnienia w instrumentach dotyczących bezpłatnej dystrybucji przeznaczenia na cele nieżywnościowe.

4.5 Komitet zachęca Komisję do zastanowienia się nad szczególnymi trudnościami napotykanymi przez producentów z nowych państw członkowskich w odniesieniu do współfinansowania zarządzania kryzysami.

4.6 Komitet uważa, że określenie minimalnego poziomu sprzedaży bezpośredniej przez producentów jest sprzeczne z założeniami reformy i sugeruje zachowanie brzmienia przepisów poprzedniego rozporządzenia.

4.7 Komitet nie jest przeciw ustanowieniu przez poszczególne państwa członkowskie krajowych strategii na rzecz programów operacyjnych — również w celu lepszego wykorzystania już istniejących struktur publicznych — niemniej uważa, że ustanowienie krajowej strategii powinno być dobrowolną decyzją danego państwa członkowskiego i nie powinno prowadzić do zmian w wykazie pozytywnych działań na poziomie krajowym.

4.8 Komitet odnotowuje ponadto, że w niektórych przypadkach może się ujawnić kontrast między polityką wspólnotową ukierunkowaną na stymulowanie koncentracji podaży — między innymi poprzez połączenie OP — a działaniem wspólnotowego bądź krajowego urzędu ochrony konkurencji. Wnosi zatem, by stosując przepisy dotyczące konkurencji, uwzględniano wielkość europejskiego rynku owoców i warzyw.

4.9 Komitet proponuje Komisji ustanowienie wspólnego centrum monitorowania cen i praktyk handlowych, które mogłoby zwiększyć przejrzystość rynku z korzyścią dla wszystkich podmiotów.

4.10 Zważywszy na fakt, że proponowana reforma zatwierdza niezależną wspólną organizację rynku dla sektora owoców i warzyw, Komitet wzywa Komisję, aby nie wprowadzała ona dodatkowych norm dotyczących sektora owoców i warzyw do rozporządzenia w sprawie jednej wspólnej organizacji rynku.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji**

COM(2007) 93 wersja ostateczna — 2007/0036 (COD)

(2007/C 175/15)

Dnia 19 kwietnia 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii przyjętej w dniu 28 kwietnia 2004 r. <sup>(1)</sup>, na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja) Komitet 159 głosami za — 11 osób wstrzymało się od głosu — postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> 2003/0282 COD, Dz.U. C 117 z 30.4.2004 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wyzwań i szans stojących przed UE w kontekście globalizacji**

(2007/C 175/16)

W ramach działalności prezydencji niemieckiej Unii Europejskiej 26 września 2006 r. niemiecki minister federalny gospodarki i technologii Michael GLOS wystosował do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pismo z wnioskiem o przygotowanie opinii w sprawie *wyzwań i szans stojących przed UE w kontekście globalizacji*.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 4 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Henri MALOSSE, a współsprawozdawcą — Staffan NILSSON.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 31 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie

### Potrzeba wspólnej strategii w obliczu globalizacji

UE może być uznana za laboratorium zglobalizowanego świata. Ukształtowała się ona na zasadach demokratycznych i bez hegemonii, w poszanowaniu różnorodności poglądów i kultur, w trosce o spójność gospodarczą i społeczną oraz otwartość. Nawet jeśli nowy porządek światowy nie będzie odwzorowywał tego ładu, Unia Europejska musi zarazem stać na straży swych wartości i zasad oraz działać na rzecz takiego systemu sprawowania rządów w skali świata, który inspirowany jest głównie zdobyczami integracji europejskiej. UE jest wiarygodna, kiedy bez arogancji czy dążeń do hegemonii przekazuje swe wartości oraz propaguje swój model integracji. Jeśli w Unii Europejskiej nie będzie wspólnej wizji i strategii wobec wyzwań i szans

globalizacji, narody europejskie mogą poczuć się opuszczone i zastanawiać się nad sensem istnienia Europy.

#### 1.1 Globalne państwo prawa

Pierwszą reakcją Unii musi być bardziej stanowcze włączenie się w tworzenie „państwa prawa”, które uwzględni rzeczywistość bez jej idealizowania, a jednocześnie wszelkimi sposobami podejmuje wysiłki na rzecz postępu globalizacji respektującej człowieka, wynikającej z podejścia wielostronnego, a nie z układu sił, wynikającej dalej z poszanowania praw podstawowych osób, zwłaszcza prawa i warunków pracy, z odpowiedzialnego zarządzania naszymi zasobami naturalnymi, większej przejrzystości rynków finansowych, odpowiednio zdrowej i

bezpiecznej żywności dla wszystkich społeczności, zwłaszcza tych najbardziej narażonych, a także z różnorodności kulturowej i językowej, dzielenia się wiedzą i rozpowszechniania jej wśród wszystkich.

### 1.2 Tworzyć wzory do naśladowania

Po drugie, UE może i powinna działać na rzecz integracji regionalnej. Można zauważyć, że większość krajów na świecie, z nielicznymi wyjątkami, zaangażowała się w różnorodne procesy zbliżenia, począwszy od zwykłej współpracy tematycznej, aż po prawdziwy proces integracji podobny do tego, jaki odbywa się w UE. Globalizację byłoby niewątpliwie łatwiej uregulować prawnie, gdyby UE znalazła więcej naśladowców i gdyby więcej spójnych ugrupowań regionalnych, również opartych na pluralizmie, poszanowaniu różnorodności i dążeniu do porozumienia, podejmowało dialog zamiast podporządkowywać się logice stosunku sił. Integracja regionalna jest też bezsprzecznie jednym z kluczy do przyszłości dla najbardziej wrażliwych regionów świata, dla których barierą nie do pokonania jest ograniczenie rynków i których głosu nie można dziś usłyszeć.

### 1.3 Zrównoważone i odpowiedzialne otwarcie handlu

W odniesieniu do międzynarodowych stosunków handlowych EKES uważa, że podejście dwustronne jest korzystne tylko wtedy, gdy uzupełnia wielostronne podejście WTO. EKES zaleca czynienie postępów w zakresie dostępu do rynków, wzajemności, znoszenia barier handlowych i walki ze szkodliwymi praktykami. EKES proponuje wszczęcie dialogu w sprawie pozostałych aspektów sprawowania rządów w skali światowej, które mają wpływ na handel (zwłaszcza standardy społeczne i ekologiczne). UE musi również przyczynić się do stosowania strategii włączającej wszystkich zainteresowanych, dbając o to, by wszystkie kraje rozwijające się, szczególnie afrykańskie, uczestniczyły w procesie globalizacji.

EKES uważa, że na poziomie UE należy odpowiednio ocenić skutki każdego nowego ustępstwa w handlu, lepiej wykorzystywać instrumenty ochrony handlu, zwłaszcza ochrony interesów producentów unijnych, oraz promować wspólne działania na rynkach zewnętrznych. EKES sądzi, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji musi być wykorzystywany jako strategiczne narzędzie służące osobom i regionom dotkniętym skutkami globalizacji i uzupełniony przez fundusze krajowe.

### 1.4 Szybsza integracja przy zachowaniu różnorodności kulturowej

Im bardziej Europa będzie spójna i zintegrowana, tym bardziej będzie przekonująca i więcej będzie miała siły, by zaciążyć na ustanowieniu systemu rządów w skali świata opartych na wielobiegowości i poczuciu odpowiedzialności. Globalizacja może obecnie stać się szansą dla integracji europejskiej, gdyż zobowiązuje nas do pewnego pośpiechu. Wyścig już się zaczął. Kluczem do sukcesu mogłyby się stać innowacja, udostępnianie wszystkim wiedzy oraz demokratyzacja. Od dawna pora już na rzeczywiste osiągnięcie rynku wewnętrznego, otwarcie sieci kształcenia i badań naukowych oraz wprowadzenie nowej

wspólnej polityki w takich obszarach, jak energia, środowisko i badania.

### 1.5 Społeczeństwo obywatelskie jako element propagowania globalizacji z ludzką twarzą

Sama Europa musi bardziej zaangażować swych obywateli, dbając jednocześnie o podtrzymywanie ogólnoswiatowego dialogu pomiędzy cywilizacjami. Odwoływanie się do zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jego organizacji i instytucji takich jak EKES, do chwili obecnej pozostaje rozwiązaniem niedostatecznie wykorzystywanym. Nabiera ono szczególnego znaczenia w kontekście globalizacji, gdyż widoczne jest, że poza poziomem poszczególnych państw stosunki międzynarodowe kształtowane są dziś przez media, partnerów społecznych, przedsiębiorstwa, środowiska naukowe i kulturalne, stowarzyszenia i wszelkie inne formy społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Podejście globalne odpowiedzią na wyzwania globalizacji

2.1 Od samego początku istotą integracji europejskiej było otwarcie się. Stopniowo znosząc granice wewnętrzne, UE zdołała doprowadzić do powstania wielkiego rynku wewnętrznego, unowocześnić gospodarkę, rozwinąć infrastrukturę oraz zająć jedno z czołowych miejsc w międzynarodowej wymianie handlowej.

2.2 Jednak integracja europejska to coś więcej niż rynek wewnętrzny. Unia Europejska posiada wspólne zasady, swój własny porządek prawny i sądowy i Kartę praw podstawowych oraz prowadzi wspólną politykę w wielu obszarach. Należy tu również wspomnieć o polityce spójności gospodarczej i społecznej, która jest wyrazem zasady solidarności pomiędzy krajami i regionami. Ma się ona przyczynić do zmniejszenia różnic między poziomami rozwoju, które zwiększyły się po ostatnich etapach rozszerzenia.

2.3 Obecnie wyzwanie globalizacji pojawia się w zupełnie odmiennym kontekście i w odmiennych warunkach, których cechą charakterystyczną jest raczkujący jeszcze system sprawowania rządów w skali światowej, tendencje do hegemonii i nasilające się napięcia pomiędzy krajami rozwiniętymi a krajami o wzrastającej gospodarce. Ten brak równowagi sił w świecie stanowi nową szansę dla Unii Europejskiej.

2.4 Od samego początku projekt europejski nie był ukierunkowany wyłącznie na Europę. Pomysłodawcy pierwszych traktatów przewidywali już wtedy, że Wspólnoty Europejskie mogłyby otworzyć się na wszystkie narody europejskie, gdy tylko uwolnią się one od dyktatury, oraz stać się wzorem nowego porządku światowego opartego na zasadach państwa prawa, otwartości i zaufania.

2.5 Globalizacja przedstawia więc pewne analogie do pozytywnych doświadczeń państw europejskich wynikających z ich otwarcia się na siebie, takich jak wykorzystanie przewagi konkurencyjnej i oszczędności skali oraz możliwości czerpania z nowej dynamiki rozwoju i nowych rynków.

2.6 Globalizacja pociąga jednak też za sobą liczne, niespotykane dotąd wyzwania wymagające reakcji i właściwych dostosowań, co często okazuje się bardzo złożone, obfitujące w liczne trudności i brak symetrii w dostępie do rynku: drenaż mózgow oraz zachowanie wielojęzyczności i różnorodności kulturowej, migracja, nadzwyczaj zróżnicowane warunki pracy i produkcji, umiędzynarodowienie kapitału i rynków finansowych na niesłychaną skalę, podważenie zdobyczy systemu opieki społecznej w krajach rozwiniętych pod wpływem globalnej konkurencji, jak również poważne wyzwania związane z ochroną środowiska oraz zagadnieniami zdrowotnymi i bezpieczeństwem.

2.7 Globalizacja nie wszędzie ma jednakowe skutki. W niektórych częściach świata przyczynia się do rozwoju gospodarczego i społecznego, a w innych do osłabienia zarówno regionów rozwiniętych, poddanych silniejszej konkurencji, jak i pozostawionych samym sobie krajów cierpiących z powodu niedostatecznego rozwoju.

2.8 Jeśli UE chce podjąć te wyzwania, musi pokazać, że potrafi korzystać z globalizacji i jej nie ulega. Musi zarówno wykorzystywać wszystkie nadarzające się sposobności, jak i określić, w jaki sposób regiony, branże i grupy społeczne są przez nią dotknięte, aby ustalić w porozumieniu z państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, jakie konkretne działania umożliwią skuteczne wprowadzenie koniecznych dostosowań.

2.9 Do wyzwań związanych z globalizacją nie można podchodzić wyłącznie z punktu widzenia gospodarki. Ściśle z nią związane są też zagadnienia polityczne, społeczne, ekologiczne, jak i kulturowe. Reakcje UE muszą więc uwzględniać wszystkie te obszary, w przeciwnym razie zabraknie im koniecznej siły perswazji i umiejętności przekonywania.

2.10 Podejście polegające na integracji regionalnej, typowe dla Unii Europejskiej, umożliwia jej zabieranie głosu w obradach WTO w imieniu swoich państw członkowskich. Inne istniejące na świecie przykłady integracji regionalnej nie znajdują się w stadium porównywalnym z UE. Z wyjątkiem CARICOM-u, który jednoczy kraje Karaibów, struktury regionalne nie zajmują solidarnego stanowiska w WTO. Rozwój tych struktur mógłby być bardzo korzystny dla skuteczniejszego i lepiej zorganizowanego sprawowania rządów w skali światowej.

2.11 W UE obserwuje się różnorodność zapatrywań na globalizację w zależności od grupy społecznej i od państwa członkowskiego. Taka wielorakość może być źródłem bogactwa, ale przyspieszenie i nasilenie wyzwań wynikających z globalizacji wymaga dziś wspólnej strategii i konkretnych propozycji.

### 3. Przyczynianie się do ustanowienia skuteczniejszych ogólnoswiatowych zasad z myślą o wspieraniu „globalizacji z ludzką twarzą”

3.1 Wartości zawarte w projekcie integracji europejskiej (zwłaszcza różnorodność i kolegialność, państwo praworządne,

pomocniczość, równowaga pomiędzy gospodarką, sferą społeczną oraz zrównoważonym rozwojem) nie są dzisiaj dostatecznie rozpowszechnione na scenie międzynarodowej.

3.2 Same stosunki na szczeblu lokalnym i regionalnym nie mogą obejmować całokształtu zjawiska globalizacji, które dotyczy między innymi ruchów migracyjnych, przepływów finansowych, zanieczyszczenia środowiska i szkód wywołanych zmianami klimatycznymi, przepływu informacji, szczególnie dzięki internetowi. Poza państwami, globalizacji w pewien sposób podlegają również przedsiębiorstwa wielonarodowe, rynki finansowe, środki masowego przekazu, środowisko naukowe, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe i wiele innych podmiotów.

3.3 Istotne jest więc, by UE prowadziła bardziej stanowcze działania na rzecz ogólnoswiatowego systemu rządów, tzn. na rzecz:

- wznowienia procesu dauhańskiego w WTO z myślą o większym otwarciu w handlu, takiemu jednak, któremu towarzyszą regulacje pozwalające na bardziej wyważoną i sprawiedliwszą wymianę,
- rozwinięcie i skuteczne wprowadzenie w życie pozostałych przepisów międzynarodowych, takich jak konwencje MOP (w sprawie prawa pracy), konwencje UNESCO w zakresie kultury (w sprawie różnorodności), protokołu z Kioto w zakresie ochrony środowiska, postanowienia Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w zakresie energii, konwencji Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) w zakresie własności intelektualnej, ŚOZ w zakresie zagadnień zdrowotności, Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO) w zakresie współpracy przemysłowej itd.,
- koordynacja różnych narzędzi systemu sprawowania rządów na świecie pod egidą Narodów Zjednoczonych, tak aby ustanowić pewne „wytyczne dla państwa prawa”, z mechanizmami regulującymi i jurysdykcją działającymi w poszanowaniu pluralizmu.

3.4 W tej perspektywie zwłaszcza na poziomie przepisów w dziedzinie handlu międzynarodowego należałoby:

- zakończyć prace nad porozumieniem WTO *Trade Facilitation Agreement* w sprawie ułatwienia handlu, zmierzającym do ustanowienia norm dotyczących przepisów i procedur celnych, uproszczenia i ułatwienia procedur, zwłaszcza zaś do utworzenia systemu jednego okienka (ang. *single window*), popularyzowania skutecznych i przejrzystych przepisów oraz korzystania z narzędzi informatycznych,
- zakończyć prace nad przyjęciem, wprowadzeniem w życie i przestrzeganiem przepisów sanitarnych i fitosanitarnych oraz porozumień SPS WTO (bezpieczeństwo sanitarne produktów spożywczych, zdrowie zwierząt i ochrona roślin) oraz uwzględnić ochronę i dobrostan zwierząt,

- skuteczniej walczyć z piractwem i podrabianiem, powodującymi znaczne i wzrastające szkody dla produkcji europejskiej, opracowując realną strategię skutecznej ochrony praw własności intelektualnej poprzez porozumienie TRIPS,
- powiązać postęp w zakresie handlu z poszanowaniem przepisów w dziedzinie społecznej, etycznej i ekologicznej,
- przyczynić się do rozwoju potencjału krajów wschodzących (zwłaszcza Chin i Indii) oraz krajów rozwijających się.

### 3.5 W odniesieniu do pozostałych przepisów

3.5.1 Nawet jeśli odnotowano by znaczny postęp w zakresie tych wszystkich zagadnień handlu, nie wystarczyłoby to samo w sobie do zapewnienia warunków umożliwiających prawdziwy „zrównoważony rozwój”, który został przecież uznany przez WTO za cel w agendzie opracowanej w Dausze. Jeśli chce się osiągnąć ten cel, konieczne będą inne jeszcze przepisy — Unia Europejska, opracowując je, może również stać się siłą napędową. Chodzi tu głównie o zagadnienia środowiska, bezpieczeństwa, praw podstawowych, warunków pracy oraz różnorodności kulturowej.

3.5.2 Istotne są tu wymogi dotyczące ochrony środowiska w obliczu wzrastającego zagrożenia (ochrona naszych warunków życia, gatunków biologicznych, zwalczanie efektu cieplarnianego oraz zanieczyszczeń itp.). Zagadnienie to ze swej natury wykracza poza granice państw i jest ściśle powiązane z samym pojęciem globalizacji. Powinno ono stać się nierozdzielną częścią negocjacji handlowych i być przekrojowo uwzględniane w różnych negocjacjach. Unia Europejska powinna uznać ten wymóg za podstawowy priorytet:

- podejmując inicjatywę odnowienia porozumień z Kioto w sprawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych z myślą o włączeniu do niej wszystkich krajów naszej planety w celu ograniczenia ocieplenia się klimatu (w opracowanym na szczeblu międzynarodowym sprawozdaniu ICCP, tj. Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatycznych, przyjmuje się cel UE),
- podejmując wspólne wysiłki w zakresie badań i opanowania technologii ekologicznych umożliwiających, wobec nowych potrzeb na świecie, zaoferowanie pierwszorzędnej wiedzy praktycznej w zakresie procedur, produktów i usług w wielu dziedzinach (np. dotyczącej rolnictwa i obszarów wiejskich, wody i energetyki, przemysłu i recyklingu, mieszkalnictwa i urbanistyki itp.).

3.5.3 Zwiększyła się też znacznie potrzeba poczucia bezpieczeństwa i różnicowały się jej formy. Wymienić tu można ochronę zdrowia, zwłaszcza przed pandemiemi, walkę z przestępczością, monitorowanie produkcji nuklearnej, zabezpieczenie wymiany danych informatycznych i bezpieczeństwo produktów, szczególnie spożywczych. W żadnym wypadku nie

należy kojarzyć globalizacji ze wzrostem zagrożeń. Chodzi więc o to, by stworzyć skuteczne przepisy zapewniające bezpieczniejsze ramy czy to w zakresie wymiany handlowej, czy to w odniesieniu do podstawowych zadań państw bądź warunków życia. Postępowi w tych dziedzinach musi towarzyszyć poprawa sposobu sprawowania rządów, walki z korupcją i wszelkimi zagrożeniami.

3.5.4 Wymiar społeczny globalizacji, a szczególnie standardy pracy oparte na konwencjach MOP<sup>(1)</sup>, powinny być efektywniej stosowane wszędzie na świecie. Dzięki pojęciom godnej pracy i sprawiedliwego oraz etycznego handlu, UE razem z MOP może ustanowić prawdziwy system wartości i wzorców postępowania. Należy podjąć obecnie kwestię efektywnego zastosowania konwencji MOP, mogącego obejmować nawet ustanowienie jurysdykcji.

3.5.5 Podmioty niepaństwowe, przedsiębiorstwa i partnerzy społeczni podjęli w krajach rozwijających się bardzo liczne, dające zachęcające wyniki inicjatywy w dziedzinie społecznej. Można tu wymienić strategie rozwinięte przez wiele przedsiębiorstw europejskich w myśl głównych zasad ustalonych w ramach OECD i norm społecznych ustalonych przez MOP. Należy zwłaszcza wspomnieć o podejmowanych przez podmioty niepaństwowe inicjatywach dotyczących zatrudnienia, szkolenia zawodowego, zdrowia i warunków życia i pracy, w tym podejmowanych w ramach regionalnego dialogu społecznego wykraczającego poza granice państw. Należy nasilić wsparcie UE dla tych inicjatyw, poczynawszy od tych w krajach AKP. Pomoc UE powinna również być bardziej zależna od czynnego udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w tych programach, szczególnie na szczeblu regionalnym.

3.5.6 Wobec coraz większego umiędzynarodowienia rynków finansowych, UE powinna potrafić zgodnie działać w celu przekształcenia MFW w prawdziwy instrument stabilizacji. Kraje strefy euro powinny postanowić o zajmowaniu jednolitego stanowiska w MFW, co umocni w nim pozycję Europy. Jednocześnie UE, inspirując się konwencjami OECD, powinna promować ideę sprawowania rządów na szczeblu światowym w zakresie walki z praniem pieniędzy i oszustwami.

3.5.7 Zagadnienie kształcenia i dzielenia się wiedzą ma podstawowe znaczenie dla ogólnoświatowego systemu sprawowania rządów w trosce o dobro wszystkich ludzi. Należy rozwijać projekty UNESCO i wspierać sieci umożliwiające dzielenie się wiedzą i umiejętnościami praktycznymi z jak największą liczbą beneficjentów w trosce o pluralizm i w ramach dialogu międzykulturowego. W swym podejściu do lepszego sprawowania rządów w skali światowej UE musi również uwzględnić swoją różnorodność kulturową i wielojęzyczność — atuty, które obecnie są jednak zagrożone.

<sup>(1)</sup> Konwencje MOP: konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, konwencja nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej, konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, konwencja nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia, konwencja nr 182 dotycząca najgorszych form pracy dzieci, konwencja nr 100 dotycząca jednakowego wynagrodzenia, konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

3.5.8 W odniesieniu do praw podstawowych UE powinna ponadto zgodnie czynić wysiłki, żeby z poszanowaniem różnorodności kulturowej zwiększono skuteczność postanowień Deklaracji Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych i poszerzono rolę Międzynarodowego Trybunału Karnego.

### 3.6 Oryginalny wkład UE

3.6.1 Mając na względzie wzmocnienie systemu sprawowania rządów w skali światowej, UE może także odwołać się do swego doświadczenia w dziedzinach, które mogłyby okazać się kluczowe dla przyjęcia tegoż systemu przez jak największą liczbę zainteresowanych. Chodzi o takie kwestie jak:

- pomocniczość, która umożliwia rozdział kompetencji pomiędzy najważniejsze poziomy i pozostawia państwom, regionom oraz podmiotom społeczeństwa obywatelskiego rzeczywisty margines działania,
- zastosowanie metod zarządzania zagadnieniami złożonymi, która wykorzystuje zróżnicowane tempo i polega na poszanowaniu różnorodności kulturowej,
- udział podmiotów gospodarczych i społecznych w procesie decyzyjnym oraz konsultowanie się z nimi.

3.6.2 Unia Europejska, ilekroć wydaje się to możliwe, powinna dawać pierwszeństwo podejściu regionalnemu w stosunkach politycznych, gospodarczych i handlowych ze swymi partnerami, jak ma to obecnie miejsce w stosunkach z krajami AKP. Rozwinięcie takich wzajemnych więzów pomiędzy Unią Europejską a innymi ugrupowaniami regionalnymi w duchu współzawodnictwa i wzajemnego otwarcia byłoby korzystne dla wszystkich zainteresowanych stron, jednocześnie uzupełniłoby i wzmocniło w decydujący sposób ramy podejścia wielostronnego w negocjacjach WTO.

## 4. Opracowanie dla UE wspólnej strategii handlu międzynarodowego

### 4.1 Stosunki wielostronne czy dwustronne?

Podejście to zostało przedstawione w komunikacie Komisji Europejskiej „Globalny wymiar Europy — konkurowanie na światowym rynku” z 4 października 2006 r.

4.1.1 Trudności, które napotyka WTO w pracach nad realizacją agendy z Dauhy, oraz same ograniczenia z nią związane powinny skłonić Unię Europejską do podjęcia nowych inicjatyw. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska zaleciła w swym komunikacie z października 2006 r. przyjęcie nowej strategii handlowej wykorzystującej zarówno podejście dwustronne, jak i wielostronne.

4.1.2 Podejście wielostronne do zagadnień globalizacji jest najbardziej pożądane, gdyż daje najlepszą gwarancję osiągnięcia trwałych i zrównoważonych skutków. Komitet podziela więc ponownie wyrażony pogląd Komisji co do nieodłącznych korzyści płynących z wielostronnego podejścia i z działalności WTO. Celem pozostaje doprowadzenie do realizacji agendy z Dauhy w ramach wspólnych działań zobowiązujących wszystkie kraje uczestniczące do przestrzegania wspólnych przepisów.

4.1.3 Komitet podkreśla konieczność stworzenia odpowiednich ram dla propozycji Komisji, zgodnie z którymi UE, wobec ciągle występujących trudności w negocjacjach prowadzonych w obrębie WTO, powinna obecnie aktywniej wypróbować inne uzupełniające sposoby podejścia, zwłaszcza dwustronnego. Chodzi szczególnie o pogłębienie dyskusji z krajami o wschodzącej gospodarce wykazującymi wysokie tempo wzrostu (Chiny, Indie, kraje ASEAN-u, Mercosuru, Zatoki Perskiej), jak również o zacieśnienie więzi strategicznych z gospodarkami krajów sąsiadujących (Rosją, Ukrainą, Mołdawią i krajami basenu Morza Śródziemnego) oraz doprowadzenie do przekształcenia stosunków z krajami AKP (Afryki, Karaibów, Pacyfiku) na bardziej nowoczesnych zasadach, poprzez regionalne umowy o partnerstwie gospodarczym, będące obecnie przedmiotem negocjacji.

4.1.4 Komitet podkreśla, że prowadzenie strategii międzynarodowej UE poprzez kontakty dwustronne nie może zastąpić podejścia wielostronnego, które musi pozostać podstawowym celem, gdyż odpowiada wartościom europejskim.

4.1.5 Należy czuwać nie tylko nad tym, by podejście to było zgodne ze zobowiązaniami w ramach WTO, o czym przypomina Komisja, lecz również by:

- nie zmniejszać możliwości osiągnięcia postępu w negocjacjach wielostronnych,
- wręcz przeciwnie, w końcowym rozrachunku ułatwić je dzięki pogłębieniu debat i zbliżeniu stanowisk w wyniku zastosowania podejścia dwustronnego.

4.1.6 Wszelkie podejście dwustronne UE powinno więc być jedynie uzupełnieniem podejścia wielostronnego, mającym na celu:

- przygotowanie terenu do negocjacji wielostronnych ze szczególnym naciskiem na najważniejsze dla UE punkty (kwestie pominięte w negocjacjach w Dausze, praktyki stosowane w handlu, zwalczanie podrabiania, zamówienia publiczne itd.),
- czynienie postępów w negocjacjach dwustronnych w innych obszarach systemu sprawowania rządów w skali światowej, takich jak: kwestie polityczne, zagadnienia społeczne, środowisko naturalne, polityka kulturalna, energetyka.

4.1.7 Nadal konieczne są dalsze korekty i uściślenia w zakresie zasad stosowania kryteriów i polityki, którą należy prowadzić zwłaszcza w stosunku do niektórych krajów, takich jak Chiny, Korea, Indie czy Rosja.

### 4.2 Zwiększenie znaczenia stosunków sąsiedzkich i uprzywilejowanych

4.2.1 Szczególną uwagę należy zwrócić na kraje sąsiednie (zwłaszcza Rosję, Ukrainę, Białoruś, Mołdawię i kraje śródziemnomorskie), wykorzystując uprzywilejowane partnerstwa wpisujące się w spójną strategię sąsiedztwa i wspólnoty interesów.

4.2.2 UE i Stany Zjednoczone powinny poczynić postępy w dialogu transatlantyckim w celu zbliżenia swych stanowisk wobec globalizacji i ustanowienia stabilnych ram współpracy i wymiany handlowej.



4.2.3 UE powinna również w swych kontaktach dwustronnych nadal promować integrację regionalną na innych kontynentach (kraje AKP, Mercosuru, ASEAN-u itp.), która umożliwi doskonalsze ukształtowanie stosunków i osiągnięcie większej równowagi w handlu światowym, jak i ułatwi postęp dyskusji prowadzonych w ramach WTO. Doświadczenie integracji UE, wykraczające poza swą odrębność, musi bowiem nadal inspirować i wspierać inne inicjatywy zbliżenia między regionami, konieczne dla zrównoważonego i ustrukturyzowanego przebiegu globalizacji. Podejście to jest właściwe szczególnie wobec krajów rozwijających się, takich jak np. kraje AKP. Negocjacje porozumień o partnerstwie musi towarzyszyć zachęta do integracji regionalnej, która jest bez wątpienia kluczowym elementem umożliwiającym uniknięcie sytuacji, w której kraje te byłyby pozostawione samym sobie w procesie globalizacji. Pozytywny przykład CARICOM-u ma tu wielkie znaczenie i jest bardzo obiecujący. UE musi w tym zakresie wspierać zarówno zdolności administracyjne dotyczące integracji regionalnej, jak i zrzeszanie się podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

4.2.4 Można więc wyciągnąć wnioski zarówno z dobrych, jak i ze złych rozwiązań stosowanych w innych krajach czy ugrupowaniach regionalnych. UE powinna nadal promować i traktować priorytetowo ugrupowania regionalne (takie jak Mercosur, ASEAN itp.), które — choć w różnym tempie i z różnych pobudek — podążają jej śladem.

4.2.5 W podejściu dwustronnym nie sposób przecenić roli i działań podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Udział EKES-u w dialogu na temat społeczeństwa obywatelskiego, ustanowionym przez Komisję w celu monitorowania negocjacji prowadzonych w ramach WTO, oraz działania podjęte przez EKES w różnych strukturach, które sam ustanowił, jawią się w pełni swego znaczenia strategicznego i należy je wyraźniej uznać i lepiej uwidocznić.

### 4.3 Bardziej odpowiedzialne otwarcie handlu

4.3.1 Właściwe będzie upewnić się, że analizy oddziaływania dotyczące korzyści, ograniczeń oraz koniecznych ustępstw wynikających ze wszelkich umów, należyte uwzględniają ich skutki gospodarcze i społeczne, zwłaszcza na poziomie poszczególnych sektorów (w tym rolnictwa i gałęzi przemysłu wymagających dużego nakładu siły roboczej). Do prac nad tymi analizami, przeprowadzanymi z inicjatywy Komisji Europejskiej w przypadku każdej nowej negocjacji, trzeba w większym stopniu włączać ekspertów lokalnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Należy również bliżej zająć się strategią zarządzania ryzykiem, o której Komisja wspominała w swym komunikacie.

4.3.2 Komitet Regionów pozytywnie odniósł się do Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Uważa on, że fundusz ten powinien być wykorzystany jako strategiczne narzędzie służące osobom i regionom dotkniętym skutkami globalizacji. Nawet jeśli uzupełnia on finansowanie ze środków krajowych, jego rola powinna być widoczna i powinien on osiągnąć krytyczną masę finansową. Komitet nalega, by funduszem tym, podobnie jak w wypadku Europejskiego Funduszu Społecznego, zarządzała komisja trójstronna, w której będą zasiadać partnerzy społeczni.

4.3.3 W tym kontekście szczególnie dużo uwagi należy poświęcić rolnictwu. Poza samą produkcją rolną należy uwzględnić przemysł rolny, który stanowi 14 % wartości dodanej wytworzonej w Europie i przedstawia 4 miliony miejsc pracy. WPR była gruntownie reformowana od 2003 r., by umożliwić porozumienie w ramach WTO, co pociągnęło za sobą znaczne poświęcenia ze strony zainteresowanych grup zawodowych. Przyszłe porozumienie WTO powinno więc zapewnić wzajemność w dostępie do rynku oraz równowagę i znaczne obniżenie subsydiów przyznawanych producentom amerykańskim.

### 4.4 Wspólne działania w odniesieniu do rynków zewnętrznych

4.4.1 Wskazane by było, aby państwa członkowskie poczuły się bardziej współodpowiedzialne za cele i środki rzeczywistej wspólnej strategii dostępu do rynków światowych, a zwłaszcza by znalazły rozwiązania trzech nieuwzględnionych zagadnień, a mianowicie:

4.4.2 System ubezpieczeń kredytów eksportowych pozostaje w gestii poszczególnych krajów pomimo integracji politycznej, gospodarczej, finansowej, a w strefie euro — również walutowej. UE powinna wspierać te krajowe mechanizmy, żeby je skoordynować i zharmonizować na użytek wszystkich przedsiębiorstw europejskich, zwłaszcza MŚP.

4.4.3 Do naszych głównych partnerów handlowych kolejno zgłaszają się misje handlowe, przeważnie krajowe i stanowiące dla siebie konkurencję. Nie chodzi o to, by podawać w wątpliwość te przykłady podejścia dwustronnego, częstokroć wywodzące się ze stosunków historycznych, lecz o to, by je uzupełnić, gdy to ekonomicznie uzasadnione, i uwydatnić poprzez prowadzone w skali europejskiej sektorowe działania promocyjne, które umacniałyby naszą wspólną tożsamość.

4.4.4 Należy lepiej upowszechniać i wykorzystywać instrumenty ochrony handlu (zwłaszcza antydumpingowe) poprzez przyznanie im większych środków.

## 5. Przekształcenie globalizacji w szansę dla społeczności Europy dzięki przeprowadzeniu intensywniejszej integracji

UE musi stawić czoła wyzwaniom globalizacji, opierając się na swej integracji gospodarczej, solidarności i ciągłym dążeniu do zwiększenia swej wydajności, które to elementy są istotą strategii libońskiej. Wobec potęg handlowych obejmujących całe kontynenty jedynie wzmocniona Unia Europejska będzie w stanie wywrzeć wpływ na globalizację.

### 5.1 Zwiększenie atrakcyjności Europy dla inwestorów

5.1.1 Przede wszystkim należy zadbać o możliwość oparcia się na wystarczająco zintegrowanym, skutecznym i sprawnym rynku wewnętrznym. Próżno byłoby starać się o uzyskanie od naszych partnerów na świecie ustępstw, których sami sobie wzajemnie nie przyznajemy w Europie. Tymczasem daleko nam do osiągnięcia tak wyznaczonego celu.

5.1.2 Nadal pojawiają się te same, liczne przeszkody, a przedsiębiorstwa europejskie nie mają żadnych przesłanek, by mogły poczuć się naprawdę europejskie. Usługi, które stanowią dwie trzecie PKB, nadal pozostają w dużej mierze rozczłonkowane, jeśli zaś chodzi o rynek zamówień publicznych państw członkowskich, czy to dostawy, usługi, roboty czy też jakiegokolwiek zamówienia dotyczące sektora obronności, przeprowadzone ostatnio poważne badania od dziesięciu lat wskazują ten sam poziom: ponad 90 % tych zamówień publicznych wciąż przyznawanych jest dostawcom krajowym.

5.1.3 Należy uważać na to, by dorobkowi wspólnotowemu nie zaszkodziła nieproduktywna konkurencja pomiędzy państwami członkowskimi: dumping, subwencje, polityka „sztandarowych przedsiębiorstw krajowych”, nowe bariery i przeszkody. Opracowanie europejskiej polityki przemysłowej, również w zakresie przemysłu obronnego, znacznie przyczyniłoby się do umocnienia pozycji gospodarczej i technologicznej UE wobec globalizacji. Konieczne ponadto jest umocnienie polityki konkurencji wspólnotowej i wypracowanie w Unii Europejskiej przejrzystych ram systemu podatkowego i społecznego oraz walka z podwójnym opodatkowaniem, z najpoważniejszymi przypadkami zakłócenia konkurencji i oszustw dotyczących płacenia wewnątrzspółnotowego podatku VAT.

5.1.4 Brak infrastruktury na skalę rzeczywistości europejską (transport, energetyka, nowe technologie, parki technologiczne, ośrodki badawcze) negatywnie wpływa na zdolność Europy do zaoferowania najlepszych warunków inwestowania na rynku, który jeszcze utrzymuje swą czołową pozycję na świecie.

5.2 Rozwój kwalifikacji i kształcenia zawodowego Europejczyków, które odpowiadają kryteriom społeczeństwa innowacyjnego i zapewniającego wszystkim dostęp do wiedzy

5.2.1 Europa nie dysponuje bogatym zapleczem surowcowym i nie jest w stanie rywalizować z resztą świata, stosując politykę dumpingu społecznego, ekologicznego i podatkowego. Nie może też stać się supermarketem świata, pozostawiając Azji rolę „fabryki świata”. Jej przyszłość zależy głównie od jej zdolności innowacyjnych, od jej przedsiębiorczości, talentu kobiet i mężczyzn mieszkających na jej obszarze. Kluczem do jej harmonijnego rozwoju jest długoterminowe inwestowanie w kształcenie przez całe życie. Ważne wobec tego staje się stworzenie warunków nie tylko dla szkoleń zawodowych i kształcenia, ale również dla dobrowolnej mobilności w obrębie UE, która jest możliwa dzięki wielojęzyczności, planom kariery opracowanym w perspektywie europejskiej i międzynarodowej, również w służbie cywilnej.

5.2.2 Europa pozostaje wciąż nadmiernie rozczłonkowana na sektory krajowe. EKES opowiada się za programami na wielką skalę: za skutecznym rozwijaniem wielojęzyczności w szkołach, programami mobilności ludzi młodych, również młodzieży gimnazjalnej, uczniów szkół zawodowych i młodych robotników, za uniwersytetami europejskimi, europejskimi programami w zakresie kształcenia przez całe życie, wspólnymi kryteriami uznawania wszelkich kwalifikacji.

5.2.3 Europa zasługuje na to, by podjęto szeroko zakrojoną ogólnoeuropejską inicjatywę w zakresie kształcenia, szkoleń i upowszechniania wiedzy. Ze szczególną powagą należy trak-

tować osoby i rejony będące ofiarami restrukturyzacji i delokalizacji, tak aby zorganizowano szkolenia i utworzono nowe stanowiska pracy.

### 5.3 *Zadbanie o odpowiednie środki umożliwiające stawienie czoła wyzwaniom globalizacji*

5.3.1 Wyzwanie, jakim jest globalizacja, narzuca UE konieczność podniesienia konkurencyjności jej produktów i usług. Interesy gospodarcze Unii są równie ważne co zróżnicowane. Chcąc pozostać w czołówce światowej wymiany handlowej, Unia musi zwłaszcza umocnić swą pozycję zarówno w zakresie produktów i usług najwyższej jakości, które stanowią połowę jej eksportu i jedną trzecią popytu światowego, jak i w innych rodzajach produktów i usług, które odpowiadają na zapotrzebowanie ludzi.

5.3.2 Europejska polityka wspierania przedsiębiorczości i innowacji powinna, obok kształcenia, szkoleń i upowszechniania wiedzy, stać się istotnym priorytetem na najbliższe lata w ramach nowej „polizbońskiej” strategii europejskiej. W tych dziedzinach EKES proponuje opracowanie mapy drogowej, w której połączone zostaną wysiłki państw członkowskich UE, finansowane ze środków publicznych i ze środków prywatnych.

5.3.3 O ile nie jest już możliwe przygotowanie lepszego budżetu UE na okres 2007-2013, można jednak go lepiej wykozystać, a zwłaszcza:

- zapewnić efektywne finansowanie priorytetowych sieci trans-europejskich z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego,
- zwiększyć możliwości udzielania przez UE pożyczek i gwarancji oraz opracować bardziej nowatorskie zasady inżynierii finansowej w zakresie funduszy strukturalnych, które obecnie nadmiernie ograniczają się do zwykłych subwencji.

5.3.4 Dużym atutem Europy jest dziś euro, które stało się nie tylko wspólną walutą trzynastu państw członkowskich, ale również ważną walutą międzynarodową, w której przechowywane są rezerwy walutowe i w której prowadzi się wymianę. W coraz większej liczbie krajów świata euro staje się wiarygodnym i praktycznym rozwiązaniem alternatywnym wobec dolara. Ułatwia ono naszym przedsiębiorstwom zawieranie umów handlowych, zapewniając ich bezpieczeństwo finansowe. Daje poczucie wewnętrznej jedności Europy, również w stosunkach z innymi krajami. W strefie euro nie ma jednak prawdziwego ośrodka decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej, co obecnie hamuje pozytywne oddziaływanie, jakiego można by się po niej spodziewać.

5.3.5 Wspólna polityka w różnych obszarach jest fundamentem spójności Unii Europejskiej. O ile nie można już uznać węgla i stali za podstawę spójności, to podmioty społeczno-gospodarcze coraz wyraźniej opowiadają się za zwiększeniem kompetencji unijnych w zakresie polityki energetycznej (ochrona zasobów, bezpieczeństwo dostaw, nowe inwestycje w czyste źródła energii, racjonalizacja zużycia energii i energooszczędność) i ochrony środowiska. W obu tych dziedzinach pojawia się potrzeba prawdziwie wspólnej polityki i większego udziału ze strony Europy.

5.3.6 Unia musi opracować bardziej kompleksową i spójną politykę w zakresie migracji poprzez prowadzenie skoordynowanej strategii integracji i przyjmowania migrantów zgodnie z europejską Kartą praw podstawowych i konwencjami genewskimi dotyczącymi prawa azylu, a jednocześnie skutecznie walczyć z przestępczymi sieciami. UE powinna również aktywniej zachęcać do tworzenia miejsc pracy dla pracowników wykwalifikowanych w krajach rozwijających się dzięki polityce partnerstwa i zachęcania do integracji regionalnej, które mogą stworzyć warunki dla mobilności, kształcenia i nowej wymiany.

#### 5.4 Globalizacja z ludzką twarzą

5.4.1 W ramach strategii wobec wyzwań globalizacji Unia Europejska może ponownie zmobilizować obywateli europejskich wokół swego projektu integracji.

5.4.2 Ogólnie rzecz biorąc, Komitet kładzie duży nacisk na konieczność pełnego włączenia partnerów społecznych i różnych podmiotów reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie do prac nad nowym globalnym podejściem, które zaleca w celu podjęcia wyzwań globalizacji. Należy także wymagać większej przejrzystości ze strony Rady i Komisji, również w zakresie negocjacji handlowych. EKES pragnąłby zwłaszcza zostać włączony, razem ze swymi partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego krajów trzecich, do inicjatyw podejmowanych zarówno w ramach podejścia dwustronnego i wielostronnego.

5.4.3 W sposób bardzo konkretny EKES zaleca włączenie partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego do:

- europejskich kampanii informacyjnych i debat na temat różnych aspektów globalizacji, prowadzonych razem z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego,
- regularnych sesji informacyjnych i konsultacji na temat nowej strategii międzynarodowej przewidzianej przez Komisję i Radę, takich jak te, które EKES zorganizował w sprawie Konwentu Europejskiego,
- analiz oddziaływania dotyczących skutków społeczno-gospodarczych nowych umów handlowych i do zarządzania Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji,

- monitorowania negocjacji dwustronnych z ugrupowaniami regionalnymi, takich jak np. umowy o partnerstwie gospodarczym z regionami AKP, w przypadku których EKES może służyć swą wiedzą specjalistyczną, jak i wiedzą swych partnerów należących do społeczeństwa obywatelskiego krajów trzecich,
- prac nad różnymi zagadnieniami politycznymi koniecznymi dla wzmocnienia polityki UE w różnych obszarach (jednolity rynek, strategie współpracy, spójność, euro itp.),
- wspierania podejmowania efektywnego dialogu społecznego na temat różnych aspektów koniecznych reform i dostosowań w UE, państwach ją tworzących i jej regionach, również w wymiarze transgranicznym.

5.4.4 EKES wzywa do nadania europejskiego wymiaru zadaniom związanym z usługami pożytku publicznego, co wymaga, poza zwykłą współpracą, zintegrowanych środków w zakresie bezpieczeństwa gospodarczego, ochrony cywilnej i ochrony środowiska, nadzoru celnego granic zewnętrznych, policji, a nawet obrony, zamiast uwięzienia ich za murami bastionów narodowych, co jest sprzeczne z nowym kierunkiem rozwoju integracji europejskiej.

5.4.5 EKES popiera również bardziej partycypacyjne podejście do jednolitego rynku, zachęcające do podejmowania inicjatyw przez stowarzyszenia, do dialogu społecznego, odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, samoregulacji i współregulacji w grupach społeczno-zawodowych (zwłaszcza w sektorze usług, handlu, rynków finansowych, środowiska naturalnego, energii, a także w odniesieniu do niektórych zagadnień społecznych i praw konsumentów).

5.4.6 Podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą same bezpośrednio i niezależnie odegrać rolę w nawiązywaniu stosunków z przedstawicielami analogicznych środowisk w krajach i regionach będących partnerami handlowymi UE.

5.4.7 Wymiar ludzki globalizacji, podobnie jak integracji europejskiej, zależy od obywateli i od zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli społeczności będą lepiej informowane, częściej będzie się z nimi przeprowadzać konsultacje i systematycznie je angażować, wtedy łatwiej utożsamia się one ze strategią, którą przecież same określą i którą będą mogły uznać za własną.

Bruksela, 31 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”

COM(2006) 708 wersja ostateczna

(2007/C 175/17)

Dnia 22 listopada 2006 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 140 do 82-4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Zielona księga w sprawie modernizacji prawa pracy dąży do:

- określenia głównych wyzwań, które wyraźnie odzwierciedlają luki pomiędzy obowiązującymi ramami prawnymi i umownymi a rzeczywistością świata pracy. Szczególny nacisk położono raczej na indywidualne aspekty prawa pracy, niż na kwestie zbiorowego prawa pracy;
- zapoczątkowania debaty dotyczącej możliwości wykorzystania prawa pracy do promocji elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia, niezależnie od formy umowy, oraz do tworzenia miejsc pracy i zmniejszenia bezrobocia;
- stymulowania dyskusji dotyczącej sposobów, w jakie różne rodzaje stosunków umownych wraz z prawami pracy przysługującymi wszystkim pracownikom mogłyby być korzystne zarówno dla pracowników, jak i dla przedsiębiorstw, ułatwiając zmiany na rynku pracy, zachęcając do kształcenia ustawicznego i rozwijając kreatywność wszystkich pracowników;
- przyczynienia się do realizacji celu „lepszego stanowienia prawa” przez promowanie modernizacji prawa pracy, uwzględnianie wszystkich związanych z nią korzyści i kosztów, a zwłaszcza problemów, które mogą napotkać małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.2 Dążąc do powyższych celów, zielona księga słusznie zmierza do omówienia tak różnych dziedzin, jak trójstronne stosunki pracy, przypadek pracowników samozatrudnionych, lecz w rzeczywistości zależnych ekonomicznie od przedsiębiorstwa zatrudniającego, a także przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy i poważna kwestia pracy niezłoszonej.

1.3 Jeśli chodzi o możliwe kierunki modernizacji przepisów prawa pracy, w wypadku których UE może uzupełniać działania państw członkowskich, to zielona księga opiera się na koncepcji, że standardowa umowa o pracę (zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin i na czas nieokreślony) oraz związane z nią zabezpieczenia mogą okazać się nieodpowiednie dla wielu pracodawców i pracowników, utrudniając szybkie dostosowanie się przedsiębiorstw do zmian na rynku, a zatem mogą stanowić

przeszkodę w tworzeniu nowych miejsc pracy i dlatego konieczne jest zaproponowanie zmian do tych przepisów.

1.4 Komisja zapowiada, że zielona księga — poza kwestią indywidualnego prawa pracy — przygotowuje debatę, która przyczyni się do opracowania komunikatu w sprawie elastyczności i pewności zatrudnienia (tzw. *flexicurity*), który ma zostać opublikowany w czerwcu 2007 r. i który będzie poświęcony temu pojęciu funkcjonującemu już w wielu państwach członkowskich. Zgodnie z tym, co wiadomo, łączy ono zewnętrzną i wewnętrzną elastyczność zatrudniania pracowników z bezpieczeństwem, którego zakres i finansowanie nie zostały na tym etapie w ogóle wyjaśnione. Dyskusja będzie zatem dotyczyła w drugim półroczu szerszej tematyki, w której trzeba będzie omówić z pewnością te elementy elastyczności, które już wprowadzono na drodze prawnej lub poprzez negocjacje zbiorowe, oraz zagadnienie finansowania systemu *flexicurity*, bez wyłączonego skupiania się na jednym szczególnym modelu.

### 2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet z zainteresowaniem przyjmuje inicjatywę Komisji podejmującą refleksję nad tym, w jaki sposób prawo pracy odpowiada celom strategii lizbońskiej, czyli dążeniu do trwałego wzrostu charakteryzującego się stworzeniem większej liczby miejsc pracy wyższej jakości, poza celami spójności społecznej i rozwoju zrównoważonego. Ubolewa niemniej, że konsultacje odbywają się według tak napiętego harmonogramu i że nie pomyślano o szeregu prac przygotowawczych.

2.2 W raporcie Wima Koka z listopada 2003 r. podkreślano, iż należy dążyć do większej elastyczności rynku pracy połączonej z bezpieczeństwem, szczególnie poprzez poprawę organizacji pracy i uatrakcyjnienie — tak dla pracowników, jak i dla pracodawców — typowych i nietypowych umów o pracę w celu uniknięcia dwubiegunowego rynku pracy. Pojęcie bezpieczeństwa zatrudnienia musi zostać zmodernizowane i poszerzone, tak aby obejmowało nie tylko ochronę zatrudnienia, ale także, aby pozwalało mobilizować pracowników do utrzymania i poprawienia swej sytuacji na rynku pracy. Należy stworzyć możliwie najwięcej miejsc pracy i poprawić wydajność, ograniczając przeszkody w zakładaniu nowych przedsiębiorstw oraz dążąc do lepszego antycypowania i zarządzania restrukturyzacjami.

2.3 Należy przypomnieć różne elementy wniosków specjalnej grupy roboczej przyjętych przez Radę, gdyż dają one pełniejszy obraz reform rynku pracy prowadzonych w ramach odnowionej strategii lizbońskiej, niż prezentacja zawarta w zielonej księdze Komisji, która koncentruje się na ograniczonych zagadnieniach indywidualnego prawa pracy. Zielona księga zawiera tylko niektóre z elementów wymienionych w raporcie Koka i nie podejmuje tematu bardziej pewnego otoczenia, o którym mowa w agendzie społecznej.

2.4 Tak zawężone podejście mogłoby spowodować utratę zaufania ze strony obywateli europejskich, którzy i tak są już coraz sceptyczniej nastawieni do europejskiego projektu społecznego. Komisja uznaje za celowe rozważenie zmiany poziomu elastyczności umów standardowych (zatrudnienie na czas nieokreślony w pełnym wymiarze godzin) w takich aspektach, jak okres wypowiedzenia, koszty i procedury związane ze zwolnieniami indywidualnymi i zbiorowymi czy też definicja „niesprawiedliwego zwolnienia”, podczas gdy te elementy są już od dawna kamieniem węgielnym bezpieczeństwa zawodowego pracowników.

2.5 Komitet jest zaniepokojony sugestią, jakoby prawo pracy było obecnie niedostosowane do odnowionej strategii lizbońskiej i stanowiło przeszkodę na drodze do zwiększenia zatrudnienia oraz że w swym obecnym stanie nie gwarantowało przedsiębiorstwom i pracownikom wystarczającej możliwości przystosowania się.

2.6 Komitet uważa, że strategia ustalona w 2000 r. nie osiągnęła wszystkich swoich celów. Jest jednakże zdania, że należy zachować ostrożność, analizując przyczyny takiej sytuacji i unikać całkowitego skupiania się na prawie pracy. Odnowiona strategia lizbońska musi mieć za cel zwiększenie konkurencyjności Europy, lecz również umożliwienie jej osiągnięcia pełnego zatrudnienia w społeczeństwie bardziej zorientowanym na poszanowanie równowagi między życiem rodzinnym a zawodowym osób i lepiej dostosowanym do wybierania ścieżki zawodowej, przy inwestycjach w zdolność przystosowania się osób i zwalczaniu wykluczenia społecznego. Modernizacja prawa pracy powinna stanowić tylko jeden z wielu instrumentów pozwalających na realizację tego celu.

2.7 Komitet chciałby zatem — zanim wypowie się na temat kierunków modernizacji prawa pracy w Europie — spojrzeć na to zagadnienie w świetle wielu stwierdzeń i inicjatyw samej Komisji, takich jak raport, o którego sporządzenie zwrócono się do prof. Alaina Supiota i o którym za mało się mówi w tym kontekście, czy na przykład konkluzji Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentów (EPSCO) z 30 listopada i 1 grudnia 2006 r. dotyczących „godnej pracy dla wszystkich”. Celem raportu prof. Supiota było przeprowadzenie przekrojowej i konstruktywnej analizy perspektyw na przyszłość w zakresie zatrudnienia i prawa pracy w kontekście wspólnym, wielokulturowym i interdyscyplinarnym, ale wydaje się, że nie zacerpnięto z niego dosyć inspiracji do zielonej księgi.

2.8 Jaki obraz czy bilans można otrzymać na podstawie statystyk publicznych i sukcesów systemu ochronnego prawa pracy mając na uwadze cel *more and better jobs*?

2.9 Raport końcowy grupy Supiota zawierał szereg tematów, a w ich ramach trafnie sformułowane zagadnienia dotyczące przemian w stosunkach pracy, a mianowicie: globalizacja konkurencji i działalności gospodarczej, wpływ postaw i zwyczajów związanych z konsumpcją, liberalizacja rynków, przemiany technologiczne, zmiany dotyczące samych pracowników (lepiej wykształconych, o wyższych kwalifikacjach, bardziej samodzielnych i mobilnych, bardziej indywidualistycznych), nowe sposoby funkcjonowania przedsiębiorstw, jeśli chodzi o zarządzanie zasobami ludzkimi, wynagradzanie pracowników i wymagania co do ich wszechstronności czy też elastyczności czasu pracy. W raporcie Supiota omówiono kwestię elastyczności i bezpieczeństwa, a także istotne zagadnienie zmiany zawodu, zapowiadając „koniec linearnego modelu kariery zawodowej”.

2.10 Spośród dużej liczby szczególnych wymogów demokratycznych, które prawo społeczne wniosło do dziedziny społeczno-gospodarczej, grupa Supiota zwróciła uwagę na cztery kwestie, które zachowują swą całkowitą aktualność w debacie zapoczątkowanej przez zieloną księgę (1):

- wymóg równości, wraz z problematyką równości kobiet i mężczyzn, a bardziej ogólnie — niedyskryminacji — pozostaje aktualnym podejściem, gdyż patrząc przez jego pryzmat można z większą łatwością dostrzec rozwiązanie problemów niepewności i dwubiegunowego rynku pracy;
- wymóg wolności, który wiąże się z ochroną pracowników przed zależnością, pozostaje rozwiązaniem kwestii pracy ukrytej, osób pozornie samozatrudnionych oraz pracy na czarno;
- wymóg indywidualnego bezpieczeństwa pozostaje odpowiedzią na wzrost niepewności społecznej w jej jak najszerszym znaczeniu, która dotyczy pracowników lub osób korzystających z zasiłku;
- prawa zbiorowe, które są realizowane poprzez udział pracowników w sensie pracy, jej celach oraz w rozwoju gospodarczym.

2.11 Komitet jest zdania, że Komisja powinna ukierunkować debatę na temat modernizacji prawa pracy i normalnych zabezpieczeń związanych z umową o pracę, takich jak zdrowie i bezpieczeństwo, wypadki przy pracy, organizacja czasu pracy, płatny urlop itp., opierając się na powyższych wymogach.

2.12 Zielona księga wskazuje na luki, jakie istnieją w większości krajów między przepisami prawnymi i kontraktowymi a obecną rzeczywistością świata pracy, która uległa zmianie w stosunkowo krótkim czasie poczynawszy od przełomu lat 80. i 90. Jednak nigdzie w dokumencie nie ma wzmianki o historycznej roli ochronnej i emancypacyjnej prawa pracy w szerokim znaczeniu, w tym o jego roli wynikającej z negocjacji zbiorowych, wraz z jego specyfiką związaną z podejściem kulturowym, społecznym, gospodarczym i prawnym różnych państw członkowskich.

(1) *Au delà de l'emploi*, éditions Flammarion 1999, s. 294 i następane.

2.13 Zachowanie pewnej równowagi między stronami jest zapewniane nie tylko przez prawo pracy, ale także przez dialog społeczny.

2.14 Wszelkie rozumowanie, według którego ochrona prawa pracy stanowiłaby przeszkodę na drodze do wzrostu i zatrudnienia, byłoby rozumowaniem zawężonym, w którym prawo pracy zredukowane byłoby do roli prostego narzędzia polityki rynku zatrudnienia lub zmiennej gospodarczej.

2.15 Ponieważ pracownicy zawsze znajdują się w stosunku zależności od pracodawców, należy potwierdzić podstawową rolę — ochronną i emancypacyjną — prawa pracy. Należy lepiej zadbać o jego stosowanie, tak aby unikać wywierania presji na pracowników, mając na względzie nowe wyzwania związane z globalizacją i starzeniem się społeczeństwa. Unia Europejska ma w tej dziedzinie z pewnością rolę do odegrania wobec państw członkowskich.

2.16 W 2000 r. Komisja wysłała z inicjatywą, która miała doprowadzić do dyskusji na temat potrzeby oceny głównych elementów systemu prawnego i układów zbiorowych, tak aby upewnić się, że odpowiadają one nowoczesnej organizacji, a **jednocześnie** umożliwiają poprawę stosunków pracy.

2.17 Ta zmierzająca do ulepszenia inicjatywa nie była kontynuowana, choć jest oczywiste, że powinna ona być została doprowadzona do końca celem urzeczywistnienia zamiaru modernizacji i poprawy warunków pracy; temat ten został podjęty po wielu latach, z innej perspektywy, przez obecną Komisję.

2.18 Komitet zmuszony jest zauważyć różnorodne poważne braki znacznie osłabiające logikę zielonej księgi i perspektywy w niej zarysowane. Kładzie zatem nacisk na pewne kwestie, które nie zostały niestety zgłębione czy uwypuklone:

- troska o dynamiczny wzrost gospodarczy nie jest sprzeczna z wymiarem społecznym integracji europejskiej i jego rozwojem;
- prawo pracy obejmuje nie tylko indywidualne umowy o pracę, lecz także zbiorowe prawo pracy;
- martwą literą nie może pozostać pojęcie godnej pracy, usankcjonowane poprzez zobowiązania do współpracy między UE a Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP) i niewątpliwe wysiłki państw członkowskich oraz krajów kandydujących do UE, podjęte przy okazji przyjęcia w czerwcu 2006 r. zalecenia nr 198 MOP zawierającego odpowiednie definicje i zasady operacyjne w celu wyeliminowania niepewności co do istnienia stosunku pracy, a zatem zagwarantowania uczciwej konkurencji i skutecznej ochrony pracowników w zakresie stosunku pracy <sup>(?)</sup>;

<sup>(?)</sup> Grupa Pracodawców w EKES-ie nie poparła przyjęcia zalecenia MOP nr 198 dotyczącego stosunków pracy.

— dzięki porozumieniom i układom zbiorowym partnerzy społeczni tak na szczeblu krajowym, jak i europejskim już wnieśli swój wkład w zagwarantowanie większego bezpieczeństwa nowych form umowy o pracę, także tych nietypowych, wykazując, że zdolni są dostosować stosunki pracy do nowej rzeczywistości i uwzględnić zasadę elastyczności połączoną z odpowiednimi zabezpieczeniami,

— dialog społeczny jest narzędziem współregulacji, które należy promować i którego skuteczność i efektywność należy zwiększyć, tak by stanowiło ono lepsze ramy dla elastyczności umowy o pracę,

— bezpieczeństwo w stosunkach pracy jest warunkiem postępów wydajności, jako że niestabilność w zatrudnieniu nie prowadzi do tworzenia miejsc pracy. Mobilność i elastyczność mogą prowadzić do wzrostu wydajności i pewności, lecz skutkiem wprowadzania zmian w prawie pracy nie może być zwiększenie się liczby ubogich pracowników,

— problemów nie rozwiąże rozumowanie prowadzące do przeciwstawiania sobie pracowników i przerzucanie na nich odpowiedzialności za znalezienie rozwiązania problemu bezrobocia oraz nieadekwatności wykształcenia do zapotrzebowania na dane umiejętności,

— nowy typ elastycznej umowy wzorcowej, mający rozwiązać rzekomy konflikt między pracownikami „wewnętrznymi” i „zewnętrznymi”, nie może powodować przerzucenia na pracowników odpowiedzialności za znalezienie rozwiązania dwubiegowości rynku pracy; ponadto umowa taka, gdyby została wprowadzona, nie zniosłaby rzeczywistych przeszkód w tworzeniu miejsc pracy.

2.19 Komitet uważa, że nadszedł czas, by przeprowadzić całościową i poważną analizę opartą przede wszystkim na następujących elementach:

— bilans systemów prawnych w państwach członkowskich, jeżeli chodzi o istniejące zabezpieczenia, ich cele i skuteczność, dostęp do organów i do procedur prawnych i pozaprawnych rozwiązywania konfliktów,

— wpływ dialogu społecznego na podejście do modernizacji i ulepszania prawa pracy, godnej pracy oraz walki z pracą na czarno, a także na kwestię funkcjonowania rynku pracy i organizacji pracy w przedsiębiorstwach na odpowiednich szczeblach (europejskim, krajowym, regionalnym, przedsiębiorstw i grup, a także transgranicznym — w zależności od przypadku),

— uwzględnienie usług publicznych i istotnej roli, jaką skuteczne i wysokiej jakości usługi publiczne odgrywają w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia,

- uwzględnienie systemu zarządzania przedsiębiorstwami, udziału pracowników oraz mechanizmów kontroli i ostrzegania organów przedstawicielskich pracowników (w szczególności w radach zakładowych) w przystosowywaniu się do zmian i w obliczu restrukturyzacji,
- uznanie miejsca rzeczywistych pracowników samozatrudnionych, których rola ma pierwszorzędne znaczenie dla propagowania ducha przedsiębiorczości i tworzenia MŚP, także w gospodarce społecznej, i stworzenie odpowiednich zabezpieczeń dla pracowników ekonomicznie zależnych, z uwzględnieniem specyfiki niektórych samozatrudnionych (np. zajmujących się sprzedażą bezpośrednią),
- promowanie zalecenia MOP z 2006 r. dotyczącego stosunków pracy (nr 198),
- wpływ pracy na czarno, przy wykorzystaniu narzędzi zwalczających tę praktykę poprzez lepszą europejską koordynację kompetentnych organów administracji (Europoł w dziedzinie społecznej?),
- wpływ ruchów migracyjnych, które należy lepiej skoordynować,
- rozwiązania typu *win-win* (z korzyścią dla obu stron), tzn. odpowiednie stosowanie elastyczności w stosunku do potrzeb przedsiębiorstw i potrzeb oraz wymagań pracowników, którzy w ten sposób mogą odzyskać kontrolę nad własnym pomysłem na życie,
- refleksja i inicjatywy w zakresie kształcenia i szkolenia początkowego oraz ustawicznego na przykład pracowników — zarówno aktywnych, jak i zagrożonych restrukturyzacją czy wchodzących ponownie na rynek pracy po okresie przerwy w pracy zawodowej ze względów osobistych — oraz większe bezpieczeństwo przebiegu kariery zawodowej zamiast opierania się na propozycjach hipotetycznej „jednolitej umowy o pracę”.

2.20 Harmonogram prac prezydencji niemieckiej, ponowne podjęcie zagadnienia „jakości” pracy na nieformalnym posiedzeniu ministrów ds. zatrudnienia i spraw socjalnych w styczniu 2007 r., a także niedawne pismo 9 ministrów ds. zatrudnienia w sprawie nowej dynamiki dla Europy społecznej, a szczególnie tematy poruszone w załączniku poświęconym działaniom na rzecz zatrudnienia i *flexicurity* otworzyły nowe perspektywy dla dogłębnej analizy oczekiwanej przez Komitet oraz dla ponownego podjęcia społecznego aspektu integracji europejskiej.

### 3. Uwagi szczególne: odpowiedzi bądź spostrzeżenia dotyczące kwestii poruszonych przez Komisję Europejską

#### 3.1 Jakie są, Państwa zdaniem, priorytety skutecznego programu reformy prawa pracy?

3.1.1 Prawo pracy nie straciło swego znaczenia jako prawo ochronne zarówno wobec pracowników, jak i pracodawców; dla pierwszych jest sprawiedliwą podstawą zawarcia sporządzonej zgodnie z prawem umowy o pracę przy zachowaniu równowagi

między prawami a obowiązkami i uwzględnieniu uprawnień kierowniczych oraz przywódczych pracodawcy, któremu podlegają, drugim oferuje natomiast niezwykle istotne bezpieczeństwo prawne, gdyż istnieją jasno określone różne rodzaje standardowych umów, a ich główne klauzule są ustalone lub ujęte w ramy stosownie do przypadku, między innymi na wypadek rozwiązania umowy przez jedną ze stron. Co więcej, co się tyczy na przykład odpowiedzialności cywilnej, prawo pracy daje również pracownikom i pracodawcom gwarancje oraz bezpieczeństwo prawne w zakresie odszkodowania i uznania ewentualnej niezdolności do pracy ze strony pracownika oraz ograniczenia odpowiedzialności cywilnej pracodawcy bez uznania winy, jeżeli przestrzegano norm bezpieczeństwa. Negocjacje zbiorowe i instytucje doradcze przyczyniają się do dobrych zbiorowych stosunków pracy i jeżeli to konieczne, do poszukiwania odpowiednich rozwiązań w celu rozstrzygnięcia sporów.

3.1.2 Co się tyczy pożądaných zmian o priorytetowym znaczeniu, prawo pracy — przy poszanowaniu przepisów i praktyk właściwych dla każdego państwa członkowskiego — powinno regulować nowe elastyczne formy umów, które się rozwijają, tak by nadal w nowych warunkach spełniać swą rolę ochronną i równoważącą stosunek pracy, jak też gwarantującą bezpieczeństwo prawne dla stron w razie uzasadnionego zwolnienia, wypadku przy pracy czy choroby zawodowej; co więcej, nowoczesne prawo pracy powinno umożliwić pracownikom ustanowienie praw w zakresie przebiegu ich kariery przez całe czynne życie zawodowe, tak by mogli korzystać na przemian z kształcenia ustawicznego, różnych form umów, które mogą w danej chwili odpowiadać na indywidualne potrzeby pogodzenia pracy i życia prywatnego, awansu lub zmiany kwalifikacji zawodowych itp., a także powinno ono umożliwiać pracodawcom uzyskiwanie w długim okresie korzyści płynących z pracy zadowolonych pracowników.

3.1.3 Reformy prawa pracy muszą wspierać pozytywne działania na rzecz osób najbardziej wyłączonej z rynku pracy. Reformy te — nie tworząc niepewnych miejsc pracy — muszą zatem służyć znajdowaniu nowych dróg dostępu do rynku pracy, w tym ułatwianiu dostępu do kształcenia przez całe życie oraz inicjatyw gospodarki społecznej na rzecz integracji zawodowej.

3.1.4 Należy również lepiej uregulować trójstronne stosunki pracy w celu uściślenia praw i obowiązków wszystkich stron, między innymi w zakresie odpowiedzialności cywilnej bądź karnej; pracownicy zależni ekonomicznie od jednego głównego pracodawcy, któremu faktycznie podlegają w wykonywaniu pracy, powinni również cieszyć się odpowiednią ochroną, szczególnie w odniesieniu do wypadków przy pracy, chorób zawodowych i zabezpieczenia socjalnego. Zmiany przepisów w tym zakresie muszą być dokonywane jednak z dużą rozważą i powinny uwzględniać specyfikę różnych grup pracowników samozatrudnionych, znajdujących się w sytuacji zależności ekonomicznej (np. osoby prowadzące sprzedaż bezpośrednią), tak aby nie stracili oni źródła swoich dochodów ani formy działalności spełniającej ich oczekiwania.

3.1.5 Ponadto niezbędna jest walka z pracą niezgłoszoną i formalizacja stosunków pracy w ramach prawnych; pożądane jest wzmocnienie inspekcji pracy zarówno z tego względu, jak i bardziej ogólnie — w celu zagwarantowania skuteczności mających zastosowanie przepisów prawnych lub umownych.

3.1.6 Zalecenie nr 198 MOP dotyczące stosunku pracy, przyjęte na Międzynarodowej Konferencji Pracy w czerwcu 2006 r., stanowi istotne źródło inspiracji dla państw członkowskich, jeżeli chodzi o dostosowanie prawa pracy do postępu technologicznego, gospodarczego i społecznego, który od ponad dwudziestu lat wywołuje głębokie przemiany w dziedzinie produkcji, usług oraz handlu międzynarodowego <sup>(3)</sup>.

3.2 *Czy wprowadzanie zmian w prawie pracy i układach zbiorowych przyczynia się do zwiększenia elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia oraz do zmniejszenia segmentacji rynku pracy? Tak/ nie*

3.2.1 Praktyka pokazuje, że bez odpowiedniej regulacji coraz większa liczba elastycznych umów pogłębia segmentację rynku i niepewność, na przykład pod względem niższych zarobków w wypadku najbardziej rozpowszechnionych umów (praca w niepełnym wymiarze czasu pracy), co nie pozwala w satysfakcjonujący sposób zaspokoić podstawowych potrzeb, oraz pod względem mniejszej ochrony socjalnej (próg dostępu do zasiłków dla bezrobotnych, emerytury uzupełniającej, kształcenia ustawicznego). Należy również wziąć pod uwagę długość dnia pracy, gdyż w wypadku rozłożenia niepełnego lub pełnego czasu pracy na cały dzień pracownicy nie dysponują w praktyce czasem wolnym, który mogliby przeznaczyć na swoje własne zajęcia.

3.2.2 Praktyka pokazuje jeszcze, że najbardziej rozpowszechnione formy elastycznych umów (umów na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy) są często oferowane osobom, które wolałyby pracować w pełnym wymiarze czasu pracy. Choć tego rodzaju umowy mogą być dobrym startem do dalszej kariery w przypadku ludzi młodych oraz doskonałą okazją do godzenia życia rodzinnego i zawodowego, lub nauki i pracy, nie zawsze formy te wybiera się dobrowolnie. Starsi pracownicy z trudem znajdują zatrudnienie, nawet na czas określony. Pracownicy nie ponoszą odpowiedzialności za segmentację rynku; wynika ona z wyboru dokonanego przez pracodawców, którzy ostatecznie decydują samodzielnie o tym, jaki rodzaj umowy zaoferować. Prawo pracy powinno mieć na celu zapobieganie dyskryminowaniu ludzi młodych, kobiet i starszych pracowników w dostępie do rynku pracy i w zakresie wynagrodzenia.

3.2.3 By wybrano elastyczność opartą na niedyskryminacyjnych zasadach w celu zaoferowania większego bezpieczeństwa i umożliwienia pracownikom urządzenia sobie życia w niezależny sposób (ludzie młodzi zatrudnieni na czas określony, zmuszeni do mieszkania z rodzicami ze względu na zbyt wysoki koszt mieszkań oraz osoby samotnie wychowujące dzieci zatrudnione wbrew swej woli w niepełnym wymiarze czasu pracy, które często stają się w ten sposób pracownikami dotkniętymi ubóstwem), należy przeprowadzić gruntowne reformy prawa pracy w kierunku wskazanym w odpowiedzi na pierwsze pytanie, przede wszystkim poprzez dialog społeczny — trójstronny bądź dwustronny — w zależności od kraju i na odpowiednim szczeblu.

<sup>(3)</sup> Grupa Pracodawców w EKES-ie nie poparła przyjęcia zalecenia MOP nr 198 dotyczącego stosunków pracy.

3.3 *Czy istniejące regulacje — w postaci przepisów lub układów zbiorowych — stanowią czynnik hamujący czy bodziec dla przedsiębiorstw i pracowników w poszukiwaniu możliwości zwiększenia produktywności i dostosowaniu się do nowych technologii i zmian wywołanych międzynarodową konkurencją? Czy można ulepszyć jakość rozporządzeń mających wpływ na MŚP, przy jednoczesnym zachowaniu ich celów?*

3.3.1 Komitet nie może odpowiedzieć w imieniu 27 państw członkowskich. Niemniej jednak pragnie przekazać kilka szczególnych spostrzeżeń. Stawienie czoła konkurencji wymaga stałych innowacji lub wykorzystania atutu, jakim jest jakość.

3.3.2 Rzeczywiste czynniki wpływające na wydajność to umiejętności pracowników, a zatem ich wykształcenie i doświadczenie, jak też wykorzystanie nowych technologii, co zależy od inwestycji publicznych i prywatnych w edukację i szkolenie oraz badania i rozwój (w Europie brakuje przede wszystkim inwestycji prywatnych).

3.3.3 Regulacja (prawna bądź umowna, jak np. ramy działania partnerów społecznych w zakresie kształcenia) powinna mieć zatem na celu kontynuowanie edukacji i szkolenia oraz dostosowywania się do nowych technologii w ramach pracy lub kariery zawodowej i dotyczyć w sprawiedliwy sposób różnych kategorii pracowników; przedsiębiorstwo, które pragnie wykształcić umiejętności i je zachować, poniesie wysiłki, wspólnie z władzami publicznymi lub odpowiednimi instytucjami. W zamian za to, przedsiębiorstwo skorzysta z przewagi konkurencyjnej, a pracownicy z większych szans na rynku zatrudnienia; prawodawstwo może sprzyjać doskonaleniu umiejętności i kwalifikacji, organizując lub ułatwiając finansowanie i zakładanie struktur kształcenia, uściślając prawa i zachęty do kształcenia (urlop szkoleniowy, konto czasu pracy) w czasie całej kariery zawodowej (poprzez kolejne umowy i pracodawców) zgodnie z przepisami i praktykami, które obecnie obowiązują lub mają zostać wprowadzone, oraz ze zbiorowymi negocjacjami <sup>(4)</sup>.

3.3.4 Prawodawstwo i lokalne finansowanie mogą na przykład zachęcać MŚP do wspólnego podejmowania wysiłków w zakresie zdobywania kwalifikacji i kształcenia, tak by podzielić koszty na danym obszarze, uwzględniając fakt, że bardzo małe przedsiębiorstwa i pracownicy samozatrudnieni nie są w stanie zorganizować i sfinansować szkoleń o pewnej długości, poza nabywaniem doświadczenia na stanowisku pracy.

3.3.5 Prawo pracy w szerokim tego słowa znaczeniu może niemniej obejmować jedynie ograniczoną część (kształcenie ustawiczne, udział pracowników) elementów niezbędnych do opanowania nowych technologii i dostosowania się do przemian przemysłowych oraz społecznych; szkolnictwo wyższe, badania, kapitał podwyższonego ryzyka, inkubatory firm rozpoczynających działalność i bieguny innowacyjności mają również do odegrania swą rolę w ramach konkurencyjnej i skoordynowanej polityki przemysłowej na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim.

<sup>(4)</sup> Por. OECD, PISA 2003 i PISA 2006 na temat skuteczności systemów kształcenia; kraje skandynawskie zostały tam wysoko zaklasyfikowane, na pierwszym miejscu jest Finlandia.



3.4 W jaki sposób można ułatwić rekrutację pracowników zatrudnianych na stałe i na umowy na czas określony, za pomocą środków prawnych lub przez układy zbiorowe tak, by zwiększyć elastyczność w ramach tych umów przy równoczesnym zapewnieniu odpowiednich standardów bezpieczeństwa zatrudnienia i ochrony socjalnej?

3.4.1 Takie podejście jest trudne do przyjęcia; jeśli elastyczność ma oznaczać albo zwiększenie liczby miejsc pracy albo mniejszą stabilność. *Flexicurity*, zgodnie z definicją, daje możliwość łączenia różnych rodzajów elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem, na rzecz wyważonego poszerzenia możliwości adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, przy jednoczesnym chronieniu ich przed ryzykiem. Tak więc *flexicurity* to nie tylko równowaga między zewnętrzną elastycznością a systemami zabezpieczenia socjalnego. Im bardziej elastyczna jest umowa, tym mniejsza jest pewność zatrudnienia i tym silniejsza powinna być ochrona (ochrona socjalna, zabezpieczony przebieg kariery zawodowej lub bezpieczeństwo zatrudnienia przez całe czynne życie zawodowe) <sup>(5)</sup>.

3.4.2 Pytanie sugeruje, że elastyczność prowadzi do stworzenia miejsc pracy, lecz stwierdzenia tego nie poparto żadną argumentacją czy dowodem. Bezpieczeństwo zależy w większym stopniu od prawa socjalnego, które nie zostało omówione w zielonej księdze.

3.5 Czy przydatne byłoby rozważenie połączenia bardziej elastycznego prawa ochrony zatrudnienia z dobrze zaplanowanym wsparciem dla bezrobotnych, zarówno w formie rekompensaty za utracony dochód (tj. pasywnej polityki rynku pracy) jak i aktywnych polityk rynku pracy?

3.5.1 Faktycznie dobrze zaplanowanemu wsparciu dla bezrobotnych powinny — niezależnie od sytuacji i stopnia „ochrony” zatrudnienia — towarzyszyć wartościowe szkolenia lub wiarygodna strategia zmiany kwalifikacji. Ponadto oznacza ono konieczność odpowiednio dostosowanego wsparcia dla przedsiębiorstw gotowych do zatrudniania osób, które znalazły się na marginesie rynku pracy (pozostające długi czas bez pracy itp. „Aktywna polityka rynku pracy” nie oznacza „zobowiązania do przyjęcia wszelkiej proponowanej pracy, nawet mniej wykwalifikowanej czy mniej płatnej, pod groźbą utraty całego zasiłku”.

3.5.2 Rozwiązania będą się różnić w zależności od kraju ze względu na jego historię, sytuację społeczną i znaczenie negocjacji zbiorowych; pomocniczość ma za zadanie odgrywać istotną rolę w zakresie prawa pracy, w tym we wdrażaniu europejskich dyrektyw bez względu na to, czy są one wynikiem europejskiej umowy ramowej czy inicjatywy wspólnotowej; bez wątpienia na szczeblu wspólnotowym powinno się również wziąć na siebie odpowiedzialność, zachęcać do negocjacji i wysuwać konkretne propozycje w zakresie swych kompetencji i nie mylić „lepszego stanowienia prawa” z „deregulacją”.

<sup>(5)</sup> W tym kontekście należy przypomnieć, że 78 % umów o pracę w Europie dotyczy pracy w pełnym wymiarze i zawiera się je na czas nieokreślony, a 18,4 % pracowników zatrudnionych jest w niepełnym wymiarze godzin, również na czas nieokreślony. Umowy na czas określony dotyczą około 14,5 % pracowników w Unii Europejskiej, a praca tymczasowa to 2 % zatrudnienia w całej UE-27; niemniej jednak, ponad 60 % nowych umów o pracę to umowy elastyczne.

3.6 Jaką rolę może odgrywać prawo lub układy zbiorowe pomiędzy partnerami społecznymi w promowaniu dostępu do szkoleń i przechodzenia pomiędzy różnymi formami umów, aby zwiększać możliwości awansu podczas w pełni aktywnego życia zawodowego?

3.6.1 By zapewnić kształcenie ustawiczne i zmiany w zatrudnieniu, konieczna jest solidna i trwała baza prawna; znaczenie przepisów i układów zbiorowych będzie się różnić w zależności od „modeli” istniejących w krajach, w których warunki prawne i społeczne, a także siła organizacji przedstawicielskich, tradycje i praktyki różnią się w zależności od historii społecznej i środków gwarantujących długotrwałe poszanowanie kompromisów przyjętych przez partnerów społecznych. Przywołuje to ponownie kwestię ustanowienia prawdziwego statusu ochronnego pracowników.

3.6.2 System, który należy wprowadzić, obejmuje umowy o pracę i powinien zostać wprowadzony w instytucjach, które zapewniają wsparcie dla zmian i wsparcie finansowe (formy finansowania, które należy wynegocjować lub omówić), w publicznych, zbiorowych lub spółdzielczych instytucjach kształcenia bądź programy kształcenia w ramach pracy w przedsiębiorstwie (kształcące się przedsiębiorstwo) wraz z uznaniem tak uzyskanych kwalifikacji.

3.6.3 To na tym obszarze prawo pracy mogłoby się skutecznie przyczynić do osiągnięcia celów lizbońskich zarówno społeczeństwa opartego na wiedzy, jak i bezpieczeństwa, które umożliwia ułożenie sobie życia, zaplanowanie przyszłości i poczynienie planów, co przyczynia się również bezpośrednio do wydajności i jakości pracy.

3.7 Czy w celu ułatwienia przejścia w dobrej wierze od zatrudnienia do samozatrudnienia i vice versa potrzebna jest większa przejrzystość w definicjach prawnych w państwach członkowskich dotyczących zatrudnienia i samozatrudnienia?

3.7.1 Można by z pewnością podjąć rozważania na ten temat w oparciu o wystarczająco dogłębne badania porównawcze, lecz kwestia ta wydaje się być w dużej mierze teoretyczna, gdyż nie przewidziano ujednoczenia prawa pracy lub ochrony socjalnej; definicje prawne w państwach członkowskich i odpowiadające im orzecznictwo są funkcjonalne i bardziej właściwe wydaje się ich zachowanie, gdyż istnieje wyraźne rozróżnienie między prawem pracy a prawem cywilnym (handlowym).

3.8 Czy istnieje potrzeba istnienia podstawy prawnej zajmującej się warunkami pracy wszystkich pracowników niezależnie od posiadanego przez nich rodzaju umowy o pracę? Jaki, Państwa zdaniem, byłby wpływ ustanowienia minimalnych wymogów dotyczących tworzenia nowych miejsc pracy jak i ochrony pracowników?

3.8.1 Wszystko zależy od tego, co obejmuje „podstawa prawna zajmująca się warunkami pracy”; jeżeli chodzi o takie kwestie, jak czas pracy, elastyczne uregulowanie czasu pracy i wynagrodzenie, są one określone przez rodzaj umowy i ogólne prawnie wiążące warunki.

3.8.2 Jeżeli chodzi o prawa do uczestnictwa, podstawowe wolności, zasadę równości i niedyskryminacji oraz prawo do ochrony przed ryzykiem — wypadkami, chorobami, bezrobociem itp. — jest oczywiste, że jako prawa podstawowe są one ze swej natury niezależne od umowy o pracę. Całkowicie nie do przyjęcia byłoby rozważanie ich „elastyczności” czy zakwalifikowania ich jako „minimalnych wymogów”.

3.9 Czy uważają Państwo, iż należy jasniej określić odpowiedzialność różnych stron uczestniczących w złożonych stosunkach pracy w celu ustalenia strony odpowiedzialnej za zgodność z prawami pracowniczymi? Czy wprowadzenie dodatkowej odpowiedzialności byłoby skutecznym i wykonalnym sposobem ustalenia tego rodzaju odpowiedzialności w przypadku podwykonawców? Jeśli nie, czy widzą Państwo inne sposoby zapewnienia odpowiedniej ochrony pracowników w „stosunkach trójstronnych”?

3.9.1 Prawo pracy opiera się na społecznym porządku publicznym, który obowiązuje wszystkie strony. Zleceniodawcy powinni mieć pewne uprawnienia do kontroli lub nadzoru swych podwykonawców i podjąć środki ostrożności, zapisując niektóre zasady (przestrzeganie obowiązujących norm społecznych i technicznych) w umowie, jeżeli nie chcą być wbrew swej woli współwinnymi naruszenia prawa pracy lub innych przepisów krajowych stosujących się do placu budowy lub miejsca pracy.

3.9.2 Odpowiedzialność solidarna wraz z prawem zleceniodawcy do wszczęcia postępowania przeciwko podwykonawcom niewywiązującym się ze zobowiązań wydawałaby się rozwiązaniem najlepiej chroniącym prawa pracowników, którzy mogą mieć duże trudności, by sami się obronić, jeżeli siedziba podwykonawcy mieści się w innym kraju, ewentualnie w kraju trzecim, podczas gdy miejscem, w którym pracują, kieruje zleceniodawca. Ta zasada solidarności powinna się stosować w zakresie warunków pracy i gwarancji wypłaty wynagrodzenia bez względu na to, czy zleceniodawca jest podmiotem prywatnym, publicznym czy też połączeniem ich obu.

3.9.3 Należy poprawić ochronę pracowników pracujących za granicą. Podwykonawcy zagraniczni powinni uiszczać składki do kas lub innych instytucji mających chronić należności pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy; państwa członkowskie w zobowiązaniach zleceniodawcy powinny również ująć przepisy prawne dotyczące odszkodowania za ewentualną repatriację w wypadku niewypłacalności jego podwykonawcy.

3.9.4 Jeden z problemów dotyczących trójstronnych, bądź nawet bardziej złożonych stosunków pracy, wiąże się dla zatrudnionych/pracowników z większym ryzykiem niewypełnienia zobowiązań przez jedno z ogniw łańcucha i rozmycia się odpowiedzialności. W przypadku pracowników podwykonawców zagranicznych jedynie odpowiedzialność solidarna między zleceniodawcą a którymkolwiek z jego podwykonawców, wspierana przepisami prawa, oferuje wystarczającą ochronę gwarantującą poszanowanie praw oraz wypłatę wynagrodzenia za wykonaną pracę i składek na ubezpieczenie społeczne. Odpowiednie krajowe systemy gwarancyjne, stworzone na podstawie dyrektywy w sprawie ochrony należności pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy, powinny być wystarczająco

skuteczne, a nawet powinny zostać rozciągnięte na przedsiębiorstwa z krajów trzecich, jeśli ich krajowe systemy gwarancyjne nie istnieją lub są niedostateczne; w takim wypadku solidarna odpowiedzialność zleceniodawców proporcjonalnie zmniejszałaby się. Ponadto krajowe systemy prawne muszą przewidywać mechanizm umożliwiający wykorzystanie części zapłaty zagranicznym podwykonawcom przez zleceniodawców na rzecz mechanizmu gwarancji pokrycia pozostałych zobowiązań tychże podwykonawców wobec swoich pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy <sup>(6)</sup>.

3.10 Czy istnieje potrzeba wyjaśnienia statusu zatrudnienia pracowników tymczasowych zatrudnianych za pośrednictwem agencji?

3.10.1 Brak wspólnotowych ram prawnych stwarza ryzyko nadużyć, takich jak obchodzenie prawa dotyczącego tymczasowego oddelegowania. Należałoby zrobić wszystko, aby Rada osiągnęła consensus, który umożliwiłby uregulowanie zasad działalności agencji pracowników tymczasowych na poziomie europejskim.

3.11 W jaki sposób powinny zostać zmodyfikowane minimalne wymogi dotyczące organizacji czasu pracy, w celu zapewnienia większej elastyczności zarówno wśród pracowników jak i pracodawców, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników? Które aspekty organizacji czasu pracy powinny zostać poruszone przez Wspólnotę jako pierwsze?

3.11.1 Obowiązująca obecnie dyrektywa z 1993 r., z zastrzeżeniem włączenia orzecznictwa Trybunału, proponuje ramy ochronne, które można jeszcze uporządkować, uzupełnić lub rozwinąć na szczeblu krajowym w zależności od potrzeb, między innymi poprzez negocjacje zbiorowe na różnych szczeblach.

3.11.2 Pytanie domyślnie uznaje bezpośredni związek między długością czasu pracy a ryzykiem wypadku czy zagrożenia dla zdrowia; istnieje istotnie takie powiązanie, a ograniczenie efektywnego czasu pracy może w dłuższym okresie czasu poprawić stan zdrowia pracowników, przede wszystkim dzięki zmniejszeniu stresu i ich permanentnego zmęczenia, przy okazji także umożliwiając stworzenie nowych miejsc pracy.

3.12 W jaki sposób na terenie Wspólnoty mogą być zapewnione prawa pracownicze pracowników zatrudnionych w kontekście transnarodowym, zwłaszcza pracowników przygranicznych? Czy widzą Państwo potrzebę stworzenia bardziej jednolitej definicji „pracownika” w dyrektywach UE w celu umożliwienia tym pracownikom korzystania z ich praw pracowniczych, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim pracują? Czy też uważają Państwo, że kwestia ta powinna pozostać w gestii państw członkowskich?

3.12.1 Patrz odpowiedź na pierwsze pytanie i zalecenie MOP nr 198; ze względu na obecne rozbieżności definicja powinna pozostać w gestii państw członkowskich, gdyż dotyczy ona nie tylko umów o pracę, ale również zastosowania prawa społecznego (definicja beneficjentów, warunki dostępu do świadczeń).

<sup>(6)</sup> Patrz: dyrektywa Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności ich pracodawcy (Dz.U. L 283 z 28.10.1980 r., s. 23).

3.12.2 Wydaje się, że dyrektywy europejskie, które definiują wspomniane osoby zgodnie z charakterem prawodawstwa, nie stwarzają prawdziwego problemu; przed rozważeniem tych koniecznych zmian z pewnością potrzebne byłyby dogłębne badania na ten temat, o ile okazałyby się to niezbędne.

3.13 Czy uważają Państwo, iż zacieśnienie współpracy administracyjnej pomiędzy odpowiednimi organami jest konieczne w celu poprawy ich skuteczności w egzekwowaniu prawa wspólnotowego? Czy uważają Państwo, iż partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w tej współpracy?

3.13.1 W kontekście dialogu społecznego oraz w duchu traktatów i karty rola partnerów społecznych jest niezbędna, by przeanalizować wdrażanie i przestrzeganie wspólnotowego prawa pracy.

3.14 Czy widzą Państwo potrzebę podejmowania dalszych inicjatyw na szczeblu UE wspierających działania państw członkowskich w zwalczaniu pracy niezgłoszonej?

3.14.1 Należy rozwinąć rolę Eurostatu, by dobrze zrozumieć zjawiska zachodzące w różnych krajach; wydaje się, że bagatelizuje się rolę pracy w szarej strefie czy pracy niezgłoszonej w kształtowaniu krajowego PKB; jeżeli przyczyny są bardziej związane ze specyficzną sytuacją krajową, jak pozwalają domy-

ślać się niektóre badania, to należy szczególnie wspierać własne działania państw członkowskich i je do nich zachęcać.

3.14.2 Niemniej ze względu na to, że chodzi o słabo znane zjawiska należy wyjaśnić powiązania między tymi formami pracy a podrabianiem, znaczenie sieci przestępczej w pracy niezgłoszonej oraz powiązania z nielegalną imigracją, co może uzasadnić aktywną współpracę sądową w Unii i większą rolę UE, jako że te formy pracy wpływają również na rynek wewnętrzny i konkurencję.

3.14.3 Partnerzy społeczni mają do odegrania ważną rolę w zwalczaniu pracy niezgłoszonej i likwidowaniu szarej strefy. Poprzez działania na szczeblu unijnym należy zachęcać partnerów społecznych w państwach członkowskich do realizacji, wspólnie oraz we współpracy z władzami, krajowych i sektorowych projektów służących rozwiązaniu tych problemów. Na poziomie UE partnerzy społeczni mogliby wspólnie analizować wykorzystywane w państwach członkowskich najlepsze wzorce i rozpowszechniać je.

3.14.4 Zwalczanie pracy niezgłoszonej wymaga skutecznej współpracy ponadgranicznej i kontroli ze strony władz państw członkowskich oraz rozpowszechniania informacji o sankcjach, jakie grożą za wykonywanie i korzystanie z pracy niezgłoszonej.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

#### ZAŁĄCZNIK

#### do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

#### Zastąpić całą opinię następującym tekstem:

*„Dziś Europa staje w obliczu ważnych wyzwań, takich jak transformacja gospodarki z gospodarki przemysłowej na opartą na świadczeniu usług i na wiedzy, globalizacja, szybki postęp technologiczny, starzenie się ludności europejskiej, malejący wskaźnik urodzeń oraz ewolucja społeczeństwa i jego potrzeb.*

*Sprostanie tym wyzwaniom, jak również utrzymanie naszego europejskiego modelu społecznego wymaga między innymi modernizacji prawa pracy.*

*Z tego względu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem zieloną księgę Komisji Europejskiej inicjującą publiczną debatę na temat modernizacji prawa pracy. Wkład w jej opracowanie będzie jednocześnie wkładem w przygotowanie planowanego komunikatu Komisji w sprawie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity). Równowaga między elastycznością zatrudnienia a bezpieczeństwem socjalnym powinna służyć wzajemnemu zaspokojeniu potrzeb pracowników i przedsiębiorstw.*

*Modernizacja prawa pracy powinna służyć osiągnięciu celów strategii lizbońskiej: wzrostu gospodarczego, konkurencyjności, lepszych i liczniejszych miejsc pracy, jak również integracji społecznej. Aby osiągnąć te cele, Komitet proponuje, co następuje:*

1. *Należy utrzymać istniejące różne formy umów o pracę, pod warunkiem istnienia stabilnych ram prawnych uwzględniających potrzeby tak pracowników, jak i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. Chociaż 78 % umów o pracę zawieranych jest na czas nieokreślony i dotyczy pracy w pełnym wymiarze, liczba nowych umów o elastycznym charakterze wzrasta w całej Europie. Elastyczne formy umowy o pracę, takie jak umowy w niepełnym wymiarze godzin i umowy na czas określony, mogą pomóc w rozwijaniu*

umiejętności, których nie można nabyć w środowisku szkolnym, i tym samym zwiększyć szanse zawarcia umowy o pracę na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze godzin. Elastyczne formy umowy o pracę mogą być dobrym startem do dalszej kariery w przypadku ludzi młodych oraz doskonałą okazją do pogodzenia życia rodzinnego i zawodowego, a w ten sposób mogą przyczynić się do tworzenia rynku pracy sprzyjającego integracji społecznej. Ochrona przed dyskryminacją ma istotne znaczenie dla tych pracowników i została zapisana w dyrektywach europejskich odnoszących się do pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz do pracy na czas określony, które są oparte na umowach z europejskimi partnerami społecznymi.

2. Modernizacja prawa pracy powinna następować głównie na szczeblu państw członkowskich. Ponieważ prawo pracy jest tylko jednym z elementów zasady elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity), należy w odpowiednich ramach krajowych określić właściwą równowagę między elastycznością a bezpieczeństwem. Reformy krajowe powinny być uzupełniane działaniami na szczeblu europejskim ukierunkowanymi na podnoszenie świadomości poprzez identyfikację i ułatwianie wymiany najlepszych wzorców postępowania.
3. Należy popierać ważną rolę odgrywaną przez partnerów społecznych na szczeblu krajowym, sektorowym i na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw w modernizowaniu prawa pracy, jak również w odnajdowaniu równowagi między elastycznym rynkiem pracy a bezpieczeństwem socjalnym. Negocjacje zbiorowe muszą być oparte na zasadzie autonomii partnerów społecznych i będą się różnić w zależności od historii i kultury zbiorowych stosunków pracy w poszczególnych państwach członkowskich.
4. Należy łączyć bardziej elastyczną ochronę zatrudnienia w ramach umów o pracę na czas nieokreślony z aktywną polityką w dziedzinie zatrudnienia zapewniającą wsparcie dostosowane do indywidualnych potrzeb pracowników podnoszących swoje kwalifikacje zgodnie z potrzebami rynku pracy. Nacisk winien być położony raczej na bezpieczeństwo zatrudnienia niż na ochronę konkretnych miejsc pracy. Należy popierać pozytywne działania podejmowane w ramach gospodarki społecznej oraz przez przedsiębiorstwa w celu integracji na rynku pracy tych, którzy są z niego wykluczeni w największym stopniu. Ścisłe trójstronne partnerstwo między pracodawcami, pracownikami a sektorem publicznym jest pomocne w określaniu potrzeb szkoleniowych i dzieleniu się obciążeniami finansowymi. Sprzyjające zatrudnieniu systemy ochrony socjalnej pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek powinny przyczynić się do ułatwiania przechodzenia z jednej formy zatrudnienia na drugą.
5. Praca na własny rachunek w pełni przyczynia się do wykształcania ducha przedsiębiorczości, w której to dziedzinie Europa pozostaje w tyle w porównaniu ze swymi głównymi światowymi rywalami, i jest najlepszym wskaźnikiem dynamizmu nowoczesnej gospodarki. Należy jednakże wyraźnie rozróżnić pracowników samozatrudnionych, którzy znajdują się w sytuacji zależności ekonomicznej, i osoby pozornie samozatrudnione, które powinny mieć zapewniony taki sam poziom ochrony, np. w zakresie zabezpieczenia społecznego, BHP oraz zatrudnienia, jak pracownicy najemni.
6. Praca na czarno zakłóca konkurencję i niszczy finansową podstawę krajowych systemów zabezpieczenia społecznego i systemów podatkowych. Jest ona zjawiskiem złożonym i ma wiele przyczyn. Z tego względu zwalczanie jej wymaga właściwego połączenia różnych strategii obejmujących dostosowanie prawa pracy, uproszczenie wymogów administracyjnych, konsekwentną politykę płacową, poprawę infrastruktury publicznej i usług publicznych, jak również kontrole i sankcje odstraszające. Komisja Europejska powinna zatem odegrać przewodnią rolę w zbieraniu przykładów sprawdzonych wzorców postępowania i ułatwianiu ich rozpowszechniania w państwach członkowskich w celu pobudzenia działań wymierzonych przeciwko pracy na czarno."

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania:

Za: 89

Przeciw: 126

Wstrzymało się: 7

### Nowy punkt 3.9.2

Dodać nowy punkt:

„Ogólnie rzecz biorąc, zleceniodawca nie ma żadnego wpływu na bieżącą realizację zobowiązań wykonawcy wobec jego pracowników, ponadto nie zna jego pozycji finansowej i nie ma na nią wpływu, a w konsekwencji nie jest w stanie ocenić, czy jest zdolny wywiązać się ze swych zobowiązań wobec pracowników. Nie może więc ponosić ryzyka finansowego z tym związanego.”

Uzasadnienie

Kwestia poruszona przez Komisję w zielonej księdze ma charakter ogólny i nie ma zastosowania do relacji międzynarodowych. Dlatego też proponuję dodać nowy punkt natury ogólnej pomiędzy punkty 3.9.1 i 3.9.2. W takim przypadku punkt 3.9.2, opisujący szczegółowo wyłączenie z tego ogólnego stwierdzenia (relacje międzynarodowe) byłby bardziej na miejscu.

Wynik głosowania:

Za: 75

Przeciw: 122

Wstrzymało się: 12

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie**

COM(2006) 479 wersja ostateczna — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

Dnia 19 października 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 w dniu 2 maja 2007 r. Sprawozdawcą był José Isaias RODRIGUEZ GARCÍA CARO.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 1-1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Komitet uważa, iż wniosek w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji jest potrzebny, ponieważ stosowna przejrzystość w zakresie kwalifikacji i kompetencji sprzyja mobilności wewnątrz Unii oraz umożliwia dostęp do europejskiego rynku pracy na ujednoliconych i ogólnych warunkach poprzez zezwolenie na korzystanie w jednym państwie członkowskim z dyplomów i świadectw uzyskanych w innym państwie członkowskim. Jednakże dostrzega szereg trudności zawartych w zaproponowanym modelu, które mogą spowolnić jego wprowadzenie w życie i które przedstawiono w niniejszej opinii.

1.2 EKES odnotowuje fakt, że dla celów wniosku wybrano formę prawną zalecenia, która, zgodnie z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nie ma charakteru wiążącego.

1.3 EKES uważa za niezbędne, aby deskryptory modelu były jaśniejsze i prostsze, zwłaszcza w wypadku kwalifikacji zawodowych, tak aby stały się bardziej zrozumiałe dla ogółu obywateli, dla przedsiębiorstw oraz dla ekspertów. Jako uzupełnienie procesu upraszczania należałoby wprowadzić załącznik, który dałby państwom członkowskim punkt odniesienia dla ustanowienia krajowych ram kwalifikacji, zapewniając tym samym pożądaną spójność całego systemu odniesienia.

## 2. Wstęp

2.1 Wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii EKES-u stanowi odpowiedź na jeden z celów wyznaczonych przez Radę Europejską w Lizbonie w 2000 r. Ustalono wówczas, iż dzięki poprawie przejrzystości w zakresie kwalifikacji oraz krzewieniu idei uczenia się przez całe życie uda się dostosować europejskie systemy edukacji i szkoleń tak, aby osiągnąć wyznaczone przez Radę cele dotyczące konkurencyjności, wzrostu, zatrudnienia i spójności społecznej w Europie.

2.2 Wniosek ten został powtórzony przez Radę Europejską w Barcelonie w 2002 r. W swojej rezolucji Rada wezwała

państwa członkowskie do pogłębienia współpracy celem budowania pomostów między kształceniem formalnym, nieformalnym i incydentalnym, co stanowi niezbędny warunek dla stworzenia europejskiej przestrzeni uczenia się przez całe życie, opartej na postanowieniach procesu bolońskiego. Te wszystkie kroki mają sprawić, że w 2010 r. europejskie systemy edukacji i szkoleń staną się wyznacznikiem jakości na skalę światową.

2.3 W tym samym roku Rada Europejska obradująca w Sewilli wezwała Komisję do utworzenia, w ścisłej współpracy z samą Radą oraz państwami członkowskimi, ram uznawania kwalifikacji w zakresie kształcenia i szkolenia.

2.4 W sprawozdaniu śródkresowym Rady i Komisji z 2004 r. w sprawie wdrożenia programu Edukacja i Kształcenie 2010 r. wezwano do stworzenia europejskich ram kwalifikacji. Na posiedzeniu Rady w Kopenhadze jesienią 2004 r. również nalegano na priorytetowe potraktowanie kwestii stworzenia otwartych i elastycznych europejskich ram kwalifikacji, które opierałyby się na zasadzie przejrzystości oraz wzajemnym uznawaniu kwalifikacji i które stałyby się wspólnym punktem odniesienia w zakresie kształcenia i szkoleń.

2.5 Na konferencji ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe, która odbyła się wiosną 2005 r. w Bergen, przyjęto europejskie ramy kwalifikacji w zakresie szkolnictwa wyższego oraz podkreślono znaczenie zachowania komplementarności między europejskim obszarem szkolnictwa wyższego i europejskimi ramami kwalifikacji.

2.6 W ramach przeglądu strategii lizbońskiej podkreślano w wytycznych w sprawie zatrudnienia na lata 2005-2008 konieczność zagwarantowania dostępu do elastycznego nauczania, a także zwiększenia możliwości w zakresie mobilności studentów i osób odbywających szkolenia poprzez poprawę przejrzystości kwalifikacji i uznanie nieformalnego kształcenia w całej Europie.

2.7 Na posiedzeniu w marcu 2005 r. Rada Europejska wezwała do przyjęcia w 2006 r. europejskich ram kwalifikacji. Decyzja ta została ratyfikowana podczas posiedzenia Rady w marcu 2006 r.

2.8 Omawiany wniosek, a w szczególności deskryptory określające europejskie ramy kwalifikacji (ERK), przygotowany został w wyniku metodycznego procesu konsultacji, którym kierowała Komisja we współpracy z Cedefopem i grupą monitorującą proces boloński; podstawą dla niego był również dokument roboczy zatytułowany: „W kierunku europejskich ram kwalifikacji w obszarze uczenia się przez całe życie”<sup>(1)</sup>, w przygotowywaniu którego uczestniczyły 32 państwa biorące udział w programie prac Edukacja i Kształcenie 2010 r., a także partnerzy społeczni, organizacje sektorowe, instytucje edukacyjne oraz organizacje pozarządowe; do jego opracowania przyczyniły się też debaty na konferencji w Budapeszcie w lutym 2006 r. oraz prace grupy ekspertów i konsultantów wspomagających Komisję.

2.9 Po dokonaniu analizy wpływu różnych form, które mógłby przyjąć wniosek w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji, zdecydowano się na zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady.

2.10 Parlament Europejski przyjął pod koniec września 2006 r. sprawozdanie w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji<sup>(2)</sup>.

### 3. Streszczenie wniosku

3.1 Wniosek dotyczący zalecenia zawiera instrument odniesienia, który pozwoli na porównywanie poziomu kwalifikacji pomiędzy różnymi krajowymi systemami kwalifikacji. Opiera się on na ośmiu poziomach odniesienia określanych za pomocą wyników nauczania, włączając w to szkolnictwo ogólne i kształcenie dorosłych, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz szkolnictwo wyższe. Wniosek zawiera tekst zalecenia, szereg definicji oraz dwa załączniki; w jednym znajdują się deskryptory definiujące poziomy europejskich ram kwalifikacji, a w drugim zasady zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu.

3.2 Parlament Europejski i Rada zalecają państwom członkowskim co następuje:

- Stosowanie europejskich ram kwalifikacji jako narzędzia odniesienia w celu porównywania poziomów kwalifikacji.
- Dostosowanie krajowych systemów kwalifikacji do europejskiego systemu kwalifikacji do 2009 r. oraz opracowanie krajowych ram kwalifikacji.
- Zagwarantowanie, że do 2011 r. wszystkie nowe kwalifikacje i dokumenty Europass będą zawierały odniesienie do stosownego poziomu europejskich ram kwalifikacji.
- Stosowanie podejścia opartego na wynikach nauczania przy definiowaniu i opisywaniu kwalifikacji.
- Promowanie uznawania kształcenia nieformalnego i incydentalnego.
- Wyznaczenie ośrodka krajowego do wspierania i koordynowania powiązań między krajowym systemem kwalifikacji a europejskimi ramami kwalifikacji w celu:

- stworzenia odniesień między poziomami obu systemów,
- krzewienia i stosowania zasad gwarantujących jakość poprzez ich skorelowanie,
- zapewnienia przejrzystości metodologii zastosowanej w celu ustalenia odpowiedników dla poszczególnych poziomów, a także
- ukierunkowania zainteresowanych podmiotów oraz zapewnienia ich uczestnictwa.

3.3 Parlament Europejski i Rada popierają zamierzenia Komisji w zakresie:

- wspierania państw członkowskich i międzynarodowych organizacji sektorowych w stosowaniu poziomów i zasad ERK;
- ustanowienia grupy doradczej ds. europejskich ram kwalifikacji w celu monitorowania, koordynowania i zapewnienia jakości i spójności procesów korelowania systemów kwalifikacji z ERK;
- monitorowania podejmowanych działań i przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w przeciągu pięciu lat sprawozdania na temat zdobytych doświadczeń i wniosków na przyszłość.

3.4 W załączniku I opisano osiem poziomów odniesienia według wyników nauczania; opierają się one na tym, co dana osoba wie, rozumie i jest w stanie wykonać. Elementy te składają się na deskryptory poziomów pod względem wiedzy, umiejętności i kompetencji.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedłożony mu wniosek dotyczący zalecenia, z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszym dokumencie. Komitet rozumie, że niezbędna przejrzystość w zakresie kwalifikacji i kompetencji sprzyja mobilności wewnątrz Unii oraz umożliwia dostęp do europejskiego rynku pracy na ujednoczonych i powszechnych warunkach poprzez zezwolenie na korzystanie w jednym państwie członkowskim z certyfikatów uzyskanych w innym państwie członkowskim.

4.2 We wnioskach swojej opinii<sup>(3)</sup> w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>(4)</sup> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się za wspólną platformą, która uwzględniłaby całość tematyki uznawania kwalifikacji, tj. szkolnictwo wyższe, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz nauczanie formalne i nieformalne. Jesteśmy zdania, że dzięki europejskim ramom kwalifikacji poczyniony zostaje istotny krok naprzód w obszarze uznawania i przejrzystości kwalifikacji.

<sup>(1)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(2)</sup> A6-0248/2006, sprawozdawca: p. MANN.

<sup>(3)</sup> Zob. opinia EKES-u z 18.9.2002 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, sprawozdawca: p. EHNMARK; Dz.U. C 61 z 14.3.2003 r.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 119 końcowy.

4.3 Skoro europejskie ramy kwalifikacji opierają się na wynikach nauczania, powinny one przyczynić się do poprawy zgodności pomiędzy potrzebami rynku pracy a ofertą w zakresie kształcenia i szkoleń, a także ułatwić uznanie kształcenia nieformalnego i incydentalnego, pobudzając jednocześnie wymianę i korzystanie z kwalifikacji między poszczególnymi państwami oraz systemami kształcenia i szkoleń. Zdaniem EKES-u cechy te, obok wpływu poziomów odniesienia na zatrudnienie, stanowią najważniejsze walory inicjatywy.

4.4 Europejskie ramy kwalifikacji muszą uwzględniać takie aspekty, jak: wymogi nauczania indywidualnego, uznanie zdobytej wiedzy, kompetencje oraz ich integracja społeczna, szanse na znalezienie pracy, jak również rozwój i wykorzystanie zasobów ludzkich. Jednym z priorytetów, które powinny być wyznacznikami ERK, musi być uznanie kształcenia formalnego i nieformalnego.

4.5 Komitet sądzi, że dzięki ERK europejskie systemy kształcenia i szkoleń będą jaśniejsze i bardziej dostępne dla wszystkich obywateli. Niezbędne jest, aby pracownicy w UE oraz ich potencjalni pracodawcy dysponowali ramami odniesienia, co pozwoli im na porównywanie kwalifikacji uzyskanych przez daną osobę w jednym lub wielu państwach członkowskich z odnośnikami w tych państwach członkowskich, w których osoba ta pragnie znaleźć zatrudnienie. W tym kontekście pozytywnie oceniamy wpływ, jaki będzie mieć omawiany wniosek na zmniejszanie przeszkód dla mobilności transgranicznej. Europejskie ramy kwalifikacji powinny służyć tworzeniu powiązań między poszczególnymi systemami kształcenia oraz ułatwiać mobilność między kształceniem zawodowym i szkolnictwem ogólnym, włączając w to szkolnictwo wyższe.

4.6 Jeśli chodzi o formę prawną nadaną ERK, Komitet popiera analizę przeprowadzoną przez Komisję w ramach oceny wpływu wniosku dotyczącego zalecenia<sup>(?)</sup> i przyznaje, że kolejne zalecenia w zakresie kształcenia, szkolenia i mobilności wspierane były w większym lub mniejszym stopniu przez państwa członkowskie. Jednakże Komitet sądzi, że zalecenie, które nie ma charakteru wiążącego, a tym samym jest niezobowiązujące dla odbiorców z punktu widzenia prawa, może stać się instrumentem o krótkofalowym zastosowaniu, niepozwalającym na realizację wyznaczonych celów w dalszej perspektywie — zwłaszcza, jeśli odniesienie ma zostać ustanowione przy pomocy hipotetycznych krajowych ram kwalifikacji opracowanych w każdym z państw członkowskich.

4.7 Ponadto, w ramach tego możliwego scenariusza i w zgodzie z wynikami konferencji w Budapeszcie w lutym 2006 r., pięć państw członkowskich UE ustanowiło już krajowe ramy kwalifikacji, inne są w trakcie ich opracowywania, część wyraziła wolę lub pozytywne stanowisko w tym zakresie, a pozostałe nie poczynią kroków w tym kierunku.

4.8 Podejście to ukazuje nam, jak trudne może być terminowe zakończenie projektu, a także wykazuje, iż bez krajowych

ram kwalifikacji ERK tracą konkretny wymiar, jak już zauważyła Komisja w swoim dokumencie zatytułowanym „W kierunku europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”<sup>(6)</sup>: *Z punktu widzenia ERK, najbardziej optymalnym podejściem byłoby ustanowienie przez każde państwo członkowskie krajowych ram kwalifikacji oraz odniesienie ich do ERK.*

4.9 Komitet jest zdania, że należy dać pierwszeństwo skutecznemu potwierdzeniu i uznaniu różnych rodzajów kwalifikacji w zakresie wyników kształcenia formalnego, nieformalnego i incydentalnego w poszczególnych państwach i obszarach edukacji, dzięki większej przejrzystości i większym gwarancjom jakości. Tym samym Komitet przejmuje dosłownie punkt rezolucji Rady z 27 czerwca 2002 r. w sprawie kształcenia ustawicznego<sup>(7)</sup>. Nie należy jednak zapominać, że w tej samej rezolucji Rada wzywa Komisję do ustanowienia ram w zakresie uznawania kwalifikacji w obszarze szkolnictwa wyższego i kształcenia zawodowego. W tym kontekście Komitet podkreśla, że wysiłki na rzecz opracowania ośmiu poziomów odniesienia dla europejskich ram kwalifikacji nie mogą zostać podporządkowane jedynie woli państw członkowskich — innymi słowy, zasadom wynikającym z formy zalecenia.

4.10 EKES uważa za niezbędne, aby Komisja wyjaśniła, jakie konsekwencje dla procesu miałyby nieprzyjęcie przez jedno lub wiele państw członkowskich krajowych ram kwalifikacji lub też niezwiązanie ich z ERK. Komitet uważa, iż Komisja powinna przeprowadzić analizę takiego scenariusza i wskazać możliwe rozwiązania, tak aby nie stracić później zdolności reagowania na nieprzewidziane sytuacje. W końcowej wersji wniosku należy rozważyć zachęcenie państw członkowskich do przyjęcia takiego instrumentu.

4.11 Komitet nie dąży do stworzenia jednolitego systemu kształcenia i szkoleń w Unii Europejskiej ani też nie mówi państwom członkowskim, jakie kwalifikacje powinny przekazywać ich ośrodki nauczania. Pragnie jedynie uświadomić potrzebę skonsolidowania wysiłków na rzecz przejrzystości, uznania i przenoszenia kwalifikacji pomiędzy różnymi państwami członkowskimi. Wymaga to także opracowania szczegółowych mechanizmów zapewniania jakości, m.in. organizmów wydających świadectwa kwalifikacji na poziomie państw członkowskich. Bez tych ram działania mobilność studentów i osób uczących się nie ma większego sensu, a mobilność pracowników napotyka na przeszkody.

Na szczeblu krajowym i regionalnym decyzje związane z krajowymi ramami kwalifikacji muszą być podejmowane wspólnie z partnerami społecznymi. Partnerzy społeczni, wraz z właściwymi władzami, powinni określać i stosować zasady, przepisy i cele, aby nadać kształt krajowym ramom kwalifikacji. Należy również pamiętać o roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w tym obszarze.

(?) COM(2006) 479 wersja ostateczna.

(6) SEC(2005) 957.

(7) Dz.U. C 163/1 z 9.7.2002 r.

4.12 Wniosek dotyczący zalecenia przewiduje powołanie grupy doradczej ds. ERK, której zadaniem będzie monitorowanie, koordynacja oraz zapewnienie jakości i spójności procesu powiązania systemów kwalifikacji z ERK. Komitet uważa, że w celu ujednoczenia kryteriów dotyczących powiązania krajowych systemów z ERK do zadań wspomnianej grupy, biorąc pod uwagę kwalifikacje jej członków, powinno należeć potwierdzenie powiązania jeszcze zanim zostanie ono ustanowione.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 W części zatytułowanej „Aspekty prawne wniosku” nawiązuje się do 25 państw członkowskich Unii Europejskiej. Po ostatnim rozszerzeniu fragment ten należy zmienić w taki sposób, aby uwzględnić 27 państw członkowskich.

5.2 Komitet jest zdania, że terminy zalecane państwom członkowskim, zwłaszcza w punkcie 2, są zbyt krótkie w obliczu sytuacji, w której znajdują się różne państwa członkowskie odnośnie do ich krajowych ram kwalifikacji. Wyznaczony termin jest wprawdzie dobrowolny, lecz należy mniemać, iż w rzeczywistości zostanie on znacznie wydłużony.

5.3 W ramach działań, które ma podjąć Komisja, w punkcie 3 zalecenia mówi się o monitorowaniu przyjętych środków oraz przedstawieniu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania ze zdobytych doświadczeń, włączając w to ewentualny przegląd zalecenia. Komitet jest zdania, że zgodnie z literą art. 149 ust. 4 i art. 150 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien zostać uwzględniony wśród odbiorców sprawozdania.

5.4 Jeśli chodzi o deskryptory ustanowione w załączniku I wniosku dotyczącego zalecenia oraz kryteria odnoszące się do skorelowania poziomów, Komitet uważa, że należy je wyrazić w prostszy sposób, aby stały się bardziej zrozumiałe, jaśniejsze i konkretniejsze, używając mniej akademickiego języka i stosując wyrażenia bliższe kształceniu zawodowemu. Do załącznika zawierającego deskryptory można by dodać drugi załącznik wyjaśniający, co umożliwiłoby dostosowanie kwalifikacji do poziomów, ułatwiając tym samym ich późniejszą transpozycję w celach porównawczych pomiędzy państwami członkowskimi.

5.5 Jasność definicji pozwala na łatwiejsze zrozumienie znaczenia terminów używanych w omawianym dokumencie. Komitet sądzi, że niektóre z definicji zawartych w dokumencie Komisji: „W kierunku europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”<sup>(8)</sup> są znacznie jaśniejsze niż te, które znajdują się we wniosku dotyczącym zalecenia, będącym przedmiotem niniejszej opinii. Konkretnie proponujemy zastąpić definicję „kompetencji” definicją znajdującą się na stronie 47 wspomnianego powyżej dokumentu.

5.6 Komitet popiera zasadę zgodności między trzema ostatnimi poziomami ERK a stopniami akademickimi ustalonymi w Bolonii (licencjat, magisterium, doktorat). W ramach tych stopni kształcenia, zdobyta wiedza, umiejętności i kompetencje powinny zostać określone zgodnie z osiągniętym poziomem wykształcenia wyższego.

5.7 Komitet zgadza się, iż konieczne jest dalsze stosowanie kryteriów jakości na wszystkich poziomach kształcenia i szkoleń w państwach członkowskich. Komitet wypowiadał się już wielokrotnie na ten temat zarówno w swojej opinii na temat wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej współpracy w zakresie zagwarantowania jakości w szkolnictwie wyższym<sup>(9)</sup>, jak i w opinii na temat wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym<sup>(10)</sup>. W drugiej ze wspomnianych opinii Komitet stwierdza, iż *wymóg zapewnienia wysokiej jakości oświaty i kształcenia ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej*.

5.8 Komitet popiera w całości zawartość załącznika II wniosku dotyczącego zalecenia. Jednakże jest zdania, że w celu dostosowania się do tendencji w zakresie jakości, które przejawiają się obecnie we wszystkich dziedzinach, należałoby zmienić tytuł załącznika na „Zasady ciągłego zwiększania jakości w kształceniu i szkoleniu”, zmieniając jednocześnie odpowiednio jego treść.

5.9 Komitet zaleca państwom członkowskim, działającym w nich ośrodkom kształcenia i szkolenia oraz partnerom społecznym pracę z użyciem modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością. Ten szeroko uznawany model, poparty przez Unię Europejską, mógłby stanowić punkt odniesienia dla ośrodków nauczania w zakresie procesów ciągłego zwiększania jakości.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(9)</sup> Zob. opinia EKES-u z 29.10.1997 r. w sprawie zagwarantowania jakości w szkolnictwie wyższym, sprawozdawca: p. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO; Dz.U. C 19 z 21.1.1998 r.

<sup>(10)</sup> Zob. opinia EKES-u z 6.4.2005 r. w sprawie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym, sprawozdawca: p. SOARES; Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu”**

COM(2006) 625 wersja ostateczna

(2007/C 175/19)

Dnia 24 października 2006 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, 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 dnia 2 maja 2007 r. Sprawozdawcą była Jillian VAN TURNHOUT, a współprzewodzącą był Thomas JANSON.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 96 do 14 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu”. Wyraża jednak ubolewanie, że komunikat ten odbiega znacznie od „kompleksowej strategii”, o którą Rada Unii Europejskiej zwróciła się w swych konkluzjach z 5 czerwca 2001 r.

1.2 W niniejszej opinii porusza się kwestię zdrowia publicznego dotyczącą zmniejszania szkód związanych ze spożyciem alkoholu: szkodliwa i niebezpieczna konsumpcja alkoholu oraz spożywanie alkoholu przez osoby nieletnie przyczynia się do powstawania szkód związanych z alkoholem.

1.3 Komitet spodziewał się, że Komisja przeprowadzi dogłębniejszą i przejrzystszą analizę wspomnianych w ocenie oddziaływania obszarów polityki UE oraz trudności, jakie niektóre państwa członkowskie napotkały w trakcie realizacji dobrze opracowanych strategii zdrowotnych związanych ze spożyciem alkoholu zgodnie z przepisami rynkowymi UE.

1.4 Komitet wzywa, aby Komisja, uznając swoje zobowiązania traktatowe, przejęła wiodącą rolę w tej dziedzinie, udzielając państwom członkowskim aktywnego wsparcia w ich wysiłkach na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu opieki zdrowotnej poprzez ograniczenie szkodliwych skutków spożycia alkoholu oraz na rzecz uzupełnienia strategii krajowych działaniami wspólnotowymi.

1.5 EKES uznaje różnorodność zwyczajów kulturowych w całej Europie. Różnice te należy uwzględnić w rozmaitych proponowanych inicjatywach i działaniach.

1.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje pomysł utworzenia wspólnej bazy danych, wraz ze zdefiniowaniem standardów gromadzenia danych, co będzie stanowić istotną wartość dodaną ze strony UE. Komitet wyraża ubolewanie, że większość wskaza-

nych obszarów priorytetowych nie zawiera konkretnych, mierzalnych celów i horyzontów czasowych.

1.7 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża ubolewanie, że Komisja w żadnym fragmencie swojego komunikatu nie stwierdza, że jedną z przyczyn tak wysokiej szkodliwości alkoholu jest fakt, iż w przypadku nadużywania jest on substancją psychoaktywną, toksyczną i działającą na niektórych uzależniająco.

1.8 Komitet z całą stanowczością popiera prawa dziecka i uważa, że dzieci wymagają szczególnej troski i opieki, w tym odpowiedniej ochrony prawnej, ze względu na swoje specjalne potrzeby i fakt, że są najbardziej narażone na szkodliwe skutki spożycia alkoholu. Zaleca, by do celów strategii dziecko definiowano jako każdą osobę poniżej 18. roku życia, zgodnie z Konwencją praw dziecka Narodów Zjednoczonych.

1.9 Komitet wzywa, by ograniczyć stopień, w jakim dzieci poddawane są oddziaływaniu produktów alkoholowych, ich reklam i promowania oraz uważa, że takie działania powinny stanowić element konkretnego celu zapewnienia dzieciom większej ochrony.

1.10 EKES apeluje do Komisji, by zajęła się ekonomicznymi skutkami szkód spowodowanych spożywaniem alkoholu. Te negatywne efekty są sprzeczne z celami strategii lizbońskiej i oddziałują na miejsca pracy, społeczeństwo oraz na gospodarkę.

1.11 EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie forum ds. alkoholu i zdrowia, które może stać się przydatną platformą dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz prowadzić do konkretnych działań zmierzających do zmniejszania szkód związanych ze spożyciem alkoholu. Komitet z chęcią skorzystałby z możliwości uczestniczenia w forum ds. alkoholu i zdrowia w roli obserwatora.

1.12 EKES postuluje, by inicjatywy edukacyjne oraz kampanie nagłaśniające ten problem stanowiły część ogólnej skoordynowanej strategii ograniczania szkodliwych skutków spożywania alkoholu.

1.13 Komitet z troską stwierdza, że występuje niepokojąca niespójność między bazą danych naukowych dotyczącą skutecznych środków mających na celu ograniczenie szkodliwości spożycia alkoholu a proponowanymi działaniami wspólnotowymi. W całym komunikacie często wspomina się o kształceniu i informowaniu jako o planowanych środkach. Jednak zebrane dane świadczą o tym, że te działania są bardzo mało skuteczne w tym zakresie.

## 2. Kontekst dokumentu roboczego

2.1 Unia Europejska jest uprawniona do zajmowania się problemami dotyczącymi zdrowia publicznego w związku ze szkodliwymi skutkami spożywania alkoholu i spoczywa na niej odpowiedzialność w tej dziedzinie. Art. 152, ust. 1 Traktatu <sup>(1)</sup> stanowi, że „przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Wspólnoty zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”. Dalej stwierdza, że „działanie Wspólnoty, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia ludzkiego”.

2.2 W 2001 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie spożywania alkoholu przez osoby w młodym wieku, w szczególności dzieci i młodzież <sup>(2)</sup>, w którym wzywa Komisję do uzupełniania, oceny i monitorowania wprowadzonych rozwiązań i środków oraz do zgłaszania potrzeby podjęcia dalszych działań.

2.3 We wnioskach z posiedzenia w dniu 5 czerwca 2001 r. Rada wezwała Komisję do wysunięcia propozycji dotyczących kompleksowej strategii wspólnotowej mającej na celu ograniczenie szkód spowodowanych spożyciem alkoholu, która byłaby uzupełnieniem strategii krajowych. W czerwcu 2004 r. Rada powtórzyła ten apel <sup>(3)</sup>.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu” <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/ce321/ce32120061229pl00010331.pdf>.

<sup>(2)</sup> Zalecenie Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. (2001/458/WE). Pełne sprawozdanie zostało opublikowane na stronie  
<http://ec.europa.eu/comm/health>.

<sup>(3)</sup> Wnioski z posiedzenia Rady w roku 2001 i 2004:  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PL/lsa/80969.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/lsa/80969.pdf).

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu” (COM(2006) 625 wersja ostateczna). Do komunikatu dołączono dwa wyczerpujące sprawozdania, opracowane na zlecenie Komisji Europejskiej: P. Anderson i A. Bamberg: *Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego (Alcohol in Europe: A Public Health Perspective)*, St. Ives: Cambridgeshire: Institute of Alcohol Studies, 2006. ([http://ec.europa.eu/health-eu/news\\_alcoholineurope\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/news_alcoholineurope_en.htm)) oraz „RAND Report”, szczegółowa analiza ekonomiczna wpływu alkoholu na rozwój gospodarczy UE jako część procedury analizy oddziaływania: ([http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/alcohol/documents/alcohol\\_com\\_625\\_a1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_com_625_a1_en.pdf)).

3.1.1 W zakresie spożycia alkoholu i związanych z tym szkód istnieją znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami, tak pod względem ilościowym, jak i co do sposobu występowania samego zjawiska, a także z punktu widzenia zagrożenia zdrowotnego i społecznego. Biorąc to pod uwagę, EKES uważa, że „działania wspólnotowe” podejmowane „przy respektowaniu zakresu kompetencji państw członkowskich” należy rozumieć raczej jako „wspólne wytyczne” opierające się na wspólnych koncepcjach zmniejszenia wszelkiego rodzaju szkód związanym ze spożyciem alkoholu. W zakresie takich wspólnych wytycznych każde państwo członkowskie określi swoje metody, technikę i intensywność prowadzonych działań.

3.2 Komitet wyraża jednak ubolewanie, że komunikat ten odbiega znacznie od „kompleksowej strategii” postulowanej w konkluzjach Rady, mimo długiego procesu przygotowawczego, dowodów istnienia problemów związanych ze spożyciem alkoholu na obszarze całej Unii Europejskiej i ich wpływu na zdrowie oraz dobrobyt społeczny i gospodarczy obywateli europejskich.

3.3 Rada wezwała Komisję do zaproponowania działań wspólnotowych we wszystkich odnośnych dziedzinach polityki, aby zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia. Te dziedziny polityki obejmowały zagadnienia akcyzy, transportu, reklamy, marketingu, sponsorowania, ochrony konsumenta i badań, przy jednoczesnym respektowaniu zakresu kompetencji państw członkowskich.

3.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że spożywanie alkoholu w sposób szkodliwy i niebezpieczny ma decydujący wpływ na zdrowie i jest jedną z głównych przyczyn złego stanu zdrowia i wczesnych zgonów w UE. Dlatego biorąc pod uwagę liczne okoliczności, które mogą być warunkowane działaniem alkoholu, żadnej ilości spożytego alkoholu nie można uznać za „bezpieczną” <sup>(5)</sup>.

3.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża ubolewanie, że Komisja w żadnym fragmencie swojego komunikatu nie stwierdza, iż jedną z przyczyn tak wysokiej szkodliwości alkoholu jest fakt, że w przypadku nadużywania jest on substancją psychoaktywną, toksyczną i działającą na niektórych uzależniająco. Pod tym względem komunikat rozczarowuje, tym bardziej że strategia została sporządzona przez Dyрекcję Zdrowia Publicznego Komisji, która może poszczycić się dużą wiedzą medyczną.

3.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że spożywanie alkoholu w sposób szkodliwy i niebezpieczny ma negatywny wpływ nie tylko na samą osobę pijącą, ale także na jego otoczenie, zwłaszcza w kontekście wypadków, obrażeń oraz przemocy. Komitet przypomina, że najbardziej narażoną i wrażliwą grupą są dzieci, a następnie osoby mające trudności z nauką, zdrowiem psychicznym oraz osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków.

<sup>(5)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

3.7 Przemoc domowa w wielu krajach jest poważnym problemem<sup>(6)</sup>. Mając na uwadze wyraźne powiązanie zjawiska przemocy domowej z nadmiernym spożywaniem alkoholu<sup>(7)</sup>, EKES pragnie to zagadnienie szczególnie zaakcentować. Wprawdzie przemoc domowa może występować tam, gdzie problem alkoholu nie istnieje, jednak spożywanie znacznych ilości alkoholu w przypadku niektórych osób w pewnych okolicznościach sprzyja przemocy. Nadmierne picie wiąże się z licznymi aktami agresji oraz przemocą w bardziej poważnej postaci. Jednocześnie wykazano, że leczenie uzależnienia od alkoholu pozwala zmniejszyć przemoc wobec partnera. Dlatego umiarkowanie w spożywaniu alkoholu nie tylko poprawia sytuację ofiar i sprawców przemocy, ale służy także dzieciom wychowującym się w takich rodzinach.

3.8 Przyszłość Europy zależy od zdrowia i wydajności społeczeństwa. Z tego względu dane wskazujące na to, że wśród młodych ludzi odnotowuje się wyższy poziom zachorowań związanych ze spożyciem alkoholu, są dla Komitetu bardzo niepokojące<sup>(8)</sup>.

3.9 Chociaż w różnych krajach w Europie występują różnice w kulturze spożycia alkoholu, można zaobserwować podobieństwa tych zachowań wśród dorosłych w młodym wieku i dzieci. Komitet jest zaniepokojony wzrostem spożycia alkoholu w szkodliwy i niebezpieczny sposób wśród młodych ludzi i dzieci w wielu państwach członkowskich w ostatnich latach, w szczególności zaś wzrostem zachowań takich jak jednorazowe spożywanie alkoholu w nadmiernych ilościach. Społeczna akceptacja stylu życia, w którym alkohol jest stale obecny, zachęca do takich szkodliwych wzorców zachowań.

3.10 Komitet wzywa Komisję do uznania, że osoby pijące alkohol regularnie, ale z umiarem, tylko od czasu do czasu spożywające go w sposób szkodliwy, powodują znaczące szkody, pod wpływem alkoholu np. prowadząc samochód, dopuszczając się aktów przemocy w miejscach publicznych albo też pijąc w nadmiernych ilościach podczas imprez sportowych i innych. Takie okazjonalne nadużywanie alkoholu przez osoby pijące regularnie umiarkowane ilości może pociągać za sobą poważne problemy dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego<sup>(9)</sup>.

3.11 Strategia wyraźnie zwraca uwagę na traktatowe kompetencje UE dotyczące uzupełniania krajowych strategii mających na celu ochronę zdrowia publicznego. Uwzględni również fakt, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdził, iż zmniejszenie szkodliwych skutków spożycia alkoholu jest ważnym celem związanym ze zdrowiem publicznym, przy

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u z 16.3.2006 r. w sprawie przemocy domowej wobec kobiet (Dz.U. C 110 z 9.5.2006 r.) i opinia EKES-u z 14.12.2006 r. w sprawie dzieci jako pośrednich ofiar przemocy domowej (Dz.U. C 325 z 30.12.2006 r.). Sprawozdawca: Renate HEINISCH.

<sup>(7)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

<sup>(8)</sup> Szkodliwe skutki spożywania alkoholu w Europie — Główne dane (*Alcohol-related harm in Europe — Key data*), październik 2006 r., Bruksela, MEMO/06/397, 24 października 2006 r., źródło: Global Burden of Disease Project (Rehm et al. 2004).

<sup>(9)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

użyciu środków uznanych za stosowne i przy poszanowaniu zasady pomocniczości.

3.12 W świetle tego Komitet oczekiwał, że Komisja przeprowadzi bardziej dogłębną i przejrzystą analizę wszystkich odnośnych obszarów polityki UE.

3.13 W ocenie oddziaływania przeprowadzonej przez Komisję wskazano istotnie wszystkie znaczące obszary polityki i trudności, jakie napotkały niektóre państwa członkowskie przy realizacji swoich krajowych strategii zdrowia publicznego związanych z alkoholem z powodu działań transgranicznych, takich jak prywatny import i transgraniczna działalność reklamowa. Niemniej w ramach strategii dotyczącej alkoholu nie wysunięto żadnej propozycji rozwiązania tego problemu.

#### 4. Przegląd szkodliwych skutków spożywania alkoholu

4.1 Unia Europejska jest regionem, gdzie konsumuje się najwięcej alkoholu na świecie, czyli rocznie 11 litrów czystego alkoholu na osobę<sup>(10)</sup>. Chociaż widoczny jest trend w kierunku ograniczania ogólnego spożycia alkoholu, pojawia się jednocześnie tendencja do takich zachowań związanych z alkoholem, które przynoszą bardziej szkodliwe skutki.

4.2 Komitet odnotowuje, że większość konsumentów najczęściej pije alkohol w sposób odpowiedzialny, wyraża jednak zaniepokojenie faktem, że 55 milionów dorosłych osób w UE (15 % dorosłej populacji) regularnie spożywa alkohol w szkodliwych ilościach<sup>(11)</sup>. Ocenia się, że z powodu szkodliwego spożywania alkoholu w UE ginie rocznie średnio 195 tysięcy osób — na skutek wypadków, chorób wątroby, raka itd. Spożywanie alkoholu w szkodliwy sposób to trzecia w kolejności przyczyna przedwczesnych zgonów i chorób w UE<sup>(12)</sup>.

4.3 Takie zachowania mają również wpływ na gospodarkę ze względu na wzrost kosztów opieki zdrowotnej, kosztów społecznych oraz zmniejszenie wydajności. Szkody dla gospodarki UE związane z alkoholem zostały ocenione na 125 miliardów euro w roku 2003, co odpowiada 1.3 % PKB, włączając w to przestępczość, wypadki drogowe, problemy zdrowotne, przedwczesne zgony, leczenie i profilaktykę<sup>(13)</sup>.

#### 5. Tematy priorytetowe

5.1 Komitet wyraża ubolewanie, że odnośnie do **czterech** z pięciu obszarów priorytetowych komunikat nie zawiera konkretnych, mierzalnych celów i horyzontów czasowych.

<sup>(10)</sup> Tamże.

<sup>(11)</sup> Ponad 40 g alkoholu, czyli 4 kieliszki dziennie dla mężczyzn i ponad 20 g, czyli 2 kieliszki dziennie dla kobiet.

<sup>(12)</sup> Szkodliwe skutki spożywania alkoholu w Europie — Główne dane, październik 2006 r., Bruksela, MEMO/06/397, 24 października 2006 r., źródło: Global Burden of Disease Project (Rehm et al. 2004).

<sup>(13)</sup> Tamże.

## Ochrona dzieci

5.2 Dzieci są szczególnie narażone na zagrożenia wynikające ze spożycia alkoholu. Ocenia się, że 5 do 9 mln dzieci jest narażonych na negatywne skutki spożywania alkoholu w rodzinach, że pod wpływem alkoholu dokonuje się 16 % przypadków maltretowania i zaniedbywania dzieci i że jest on przyczyną ok. 60 tys. urodzeń dzieci z niedowagą rocznie <sup>(14)</sup>.

5.3 Komisja uznaje prawa dzieci i wspiera niezbędne działania na rzecz zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Stwierdza, że prawa dzieci są zagadnieniem priorytetowym i wskazuje, że dzieci mają prawo do skutecznej ochrony przed wykorzystywaniem gospodarczym i innymi formami wykorzystywania <sup>(15)</sup>.

5.4 Komitet z całą stanowczością popiera prawa dziecka i uważa, że dzieci wymagają szczególnej troski i opieki, w tym odpowiedniej ochrony prawnej, ze względu na swoje specjalne potrzeby i fakt, że są bardziej narażone na szkodliwe skutki spożycia alkoholu. Komitet uznał już również znaczenie rodziny i odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie wspomaganie rodziców w ich obowiązkach rodzicielskich <sup>(16)</sup>.

5.5 Komitet uznaje, że narażenie dzieci na szkodliwe skutki spożycia alkoholu może w ich wypadku pociągnąć za sobą poważne negatywne konsekwencje, takie jak zaniedbanie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, wykorzystywanie i przemoc, co może wpłynąć na ich zdrowie, wykształcenie i ogólną sytuację — zarówno teraz, jak i w przyszłości.

5.6 Komitet wzywa do włączenia ochrony dzieci przed szkodliwymi skutkami spożycia alkoholu w szczegółowe cele zaproponowanej strategii UE na rzecz praw dziecka przy ustalaniu priorytetów i w procesie konsultacji.

5.7 Komitet zaleca, aby w strategii UE dotyczącej alkoholu przyjąć definicję dziecka jako każdej osoby w wieku poniżej osiemnastu lat zgodnie z Konwencją praw dziecka Narodów Zjednoczonych i z komunikatem „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka”.

5.8 Biorąc pod uwagę wyniki badań potwierdzających rolę wspólnotowych działań mobilizujących w zmniejszaniu szkodliwości spożywania alkoholu wśród osób nieletnich, Komitet wzywa Komisję do wspierania działań podejmowanych przez lokalne społeczności. Skuteczne działania tych społeczności łączyłyby lokalne strategie i wzorce, przy wsparciu systemu kształcenia i kampanii informacyjnych, i uczestniczyłyby w nich wszystkie zainteresowane strony <sup>(17)</sup>.

5.9 Komitet wzywa Komisję do uznania Europejskiej deklaracji w sprawie alkoholu WHO <sup>(18)</sup>, przyjętej przez wszystkie państwa członkowskie w 1995 r., a w szczególności zasady etycznej, że „wszystkie dzieci i młodzież mają prawo do wzrastania w środowisku zabezpieczonym przed negatywnymi konsekwencjami picia alkoholu i powinny być chronione przed promowaniem napojów alkoholowych”.

5.10 Zgodnie z zaleceniem Rady UE państwa członkowskie są wzywane do stworzenia skutecznych mechanizmów w dziedzinie promowania, marketingu i handlu detalicznego w celu zagwarantowania, że produkty alkoholowe nie są wytwarzane lub promowane z myślą o dzieciach i młodzieży jako odbiorcach. EKES pragnie w tym względzie zwrócić uwagę na obserwowaną obecnie wśród nastolatków w całej Europie modę na picie tzw. alkopopów (tj. niskoprocentowych napojów alkoholowych) <sup>(19)</sup>.

5.11 Rosnąca tendencja jednorazowego spożywania alkoholu w nadmiernych ilościach i wczesna inicjacja alkoholowa wśród dzieci w wielu państwach członkowskich może wskazywać, że obecne strategie nie przynoszą pożądanego efektu. W komunikacie Komisji uznaje się potrzebę rozważenia dalszych działań mających na celu ograniczenie spożycia alkoholu wśród nieletnich i zmianę szkodliwej kultury spożywania alkoholu wśród młodzieży.

5.12 Komitet wzywa do tego, aby ograniczenie poddawania dzieci oddziaływaniu produktów alkoholowych, ich reklam i promowania stało się elementem konkretnego celu zapewnienia dzieciom większej ochrony.

5.13 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zawartą w komunikacie deklarację podmiotów działających w dziedzinie handlu alkoholem, dotyczącą ich woli przejawiania większej inicjatywy przy egzekwowaniu przepisów i samoregulacji. Podmioty te mają do odegrania ważną rolę — powinny one zapewnić, że ich produkty będą produkowane, dystrybuowane i wprowadzane na rynek w sposób odpowiedzialny i że te działania przyczynią się do zmniejszenia szkodliwości spożywania alkoholu.

5.14 Komitet wzywa do tego, aby w celu ochrony młodzieży państwa członkowskie mogły zachować swobodę stosowania środków fiskalnych, w odpowiedzi na problemy wynikające ze spożywania specyficznych napojów alkoholowych szczególnie atrakcyjnych dla młodych ludzi, takich jak „alkopopy”.

### *Zmniejszanie liczby wypadków drogowych związanych ze spożyciem alkoholu*

5.15 Komitet przyjmuje z zadowoleniem szczegółowy cel zmniejszenia liczby wypadków drogowych — chodzi o zmniejszenie o połowę liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w Europie, z 50 do 25 tys. w ciągu dziesięciu lat (2000-2010) <sup>(20)</sup>. Wypadki spowodowane przez pijanych użytkowników dróg mogą też skutkować długotrwałym kalectwem.

<sup>(14)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

<sup>(15)</sup> Komunikat Komisji: „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka”, COM(2006) 367 wersja ostateczna.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” (Dz.U. C 325 z 30.12.2006 r.). Sprawozdawca: Jillian van Turnhout.

<sup>(17)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

<sup>(18)</sup> Światowa Organizacja Zdrowia: Europejska deklaracja w sprawie alkoholu. Kopenhaga, Światowa Organizacja Zdrowia, Europejskie Biuro Regionalne, 1995 r.

<sup>(19)</sup> „Alkopopy” (ang. alcopops) to termin utworzony przez media na oznaczenie butelkowanych napojów alkoholowych, które przypominają napoje bezalkoholowe i lemoniadę (def. angielska: <http://en.wikipedia.org/wiki/Alcopop>).

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego i kierowców zawodowych (TEN/290). Sprawozdawca: Thomas ETTY.

5.16 Komitet zgadza się, że egzekwowanie częstego i systematycznego losowego badania kierowców na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu jest znacznie skuteczniejsze, jeśli chodzi o zmniejszenie liczby wypadków drogowych na skutek spożycia alkoholu oraz że kampanie uświadamiające i edukacyjne to działanie wspomagające, które jednak nie przyniosło oczekiwanych rezultatów w postaci zmniejszenia liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych<sup>(21)</sup>. Komitet radzi, by zgodnie z unijnymi zaleceniami dotyczącymi bezpieczeństwa drogowego<sup>(22)</sup> wprowadzić dopuszczalny poziom alkoholu we krwi równy 0.5mg/ml lub niższy oraz obniżyć dopuszczalny limit dla początkujących oraz zawodowych kierowców. Bardziej surowemu prawu w zakresie poziomu stężenia alkoholu we krwi muszą towarzyszyć skuteczny monitoring i egzekwowanie przepisów.

#### *Zapobieganie szkodliwym skutkom spożywania alkoholu wśród dorosłych i w miejscu pracy*

5.17 Komitet wzywa Komisję, by zajęła się skutkami gospodarczymi szkód wynikających ze spożywania alkoholu. Te negatywne skutki są sprzeczne z celami strategii lizbońskiej i oddziałują na miejsca pracy, społeczeństwo oraz na gospodarkę.

5.18 Komitet uznaje, że potrzebne są skuteczne przepisy dotyczące dostępności, dystrybucji i promowania alkoholu, np. godzin otwarcia, akcji takich jak „dwa napoje za cenę jednego” i ograniczeń wiekowych. Komitet uważa, że samoregulacja nie jest właściwa.

5.19 Spożywanie alkoholu w miejscu pracy może zaszkodzić nie tylko samej osobie pijącej, ale także osobom trzecim. Dlatego w ramach regulacji w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracy także tam należy podjąć problem szkodliwych skutków spożywania alkoholu, co jest przede wszystkim zadaniem pracodawcy. Programy zwalczające picie alkoholu w miejscu pracy pozwoliłyby ograniczyć związane z problemem alkoholowym wypadki i absencję oraz zwiększyć wydajność pracy<sup>(23)</sup>.

5.20 Komitet wzywa pracodawców, związki zawodowe, władze lokalne oraz związane z tym zagadnieniem organizacje do bardziej poważnego potraktowania tego problemu i do współpracy na rzecz ograniczenia szkód w miejscu pracy spowodowanych spożyciem alkoholu. W państwach członkowskich można wskazać przykłady ścisłej i długoterminowej współpracy partnerów społecznych na rzecz wyeliminowania alkoholu ze środowiska pracy<sup>(24)</sup>.

#### *Informacja, kształcenie i zwiększanie świadomości*

5.21 Komitet z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Komisję, że jednym z najważniejszych zadań kształcenia i informowania jest zapewnianie wsparcia społeczeństwa dla realizacji skutecznych działań. Drugim zadaniem, co przyznaje się w komunikacie, jest zapewnienie rzetelnych i odpowiednich infor-

macji na temat zagrożeń dla zdrowia i konsekwencji spożycia alkoholu w sposób szkodliwy i niebezpieczny.

5.22 Komitet podkreśla, że kształcenie i inicjatywy podnoszące świadomość powinny być częścią całościowej skoordynowanej strategii. Edukacja w tym zakresie nie może koncentrować się jedynie na młodych ludziach, lecz powinna opierać się na uznaniu faktu, iż spożywanie alkoholu w sposób szkodliwy występuje we wszystkich grupach wiekowych. W ramach tych inicjatyw należy również promować wśród młodzieży wybór zdrowego trybu życia i podjąć próbę skorygowania efektywnego wizerunku alkoholu i przedstawiania jego nadmiernego spożycia jako normy, co jest powszechne w środkach masowego przekazu.

#### *Wspólna baza danych*

5.23 Komitet przyjmuje z zadowoleniem utworzenie przez Komisję i utrzymywanie wspólnej bazy danych, mającej na celu opracowanie standardowych definicji dotyczących spożycia alkoholu i jego szkodliwych skutków, przy uwzględnieniu różnic pomiędzy płciami, grupami wiekowymi i klasami społecznymi. Komitet popiera także ocenę oddziaływania strategii w sprawie alkoholu i inicjatyw przedstawionych w komunikacie. EKES nawołuje do opracowania szeregu mierzalnych wskaźników, dzięki którym można by określić postęp w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu w Europie. Proponowane działania w tym zakresie stanowią istotną wartość dodaną Unii Europejskiej.

## **6. Opis działań państw członkowskich**

6.1 Biorąc pod uwagę fakt, że Komisja, przygotowując się do opracowania tej strategii UE, zleciła sporządzenie kompleksowego i aktualnego raportu zawierającego dane naukowe na temat skutecznych sposobów zmniejszania szkodliwych skutków spożycia alkoholu, zdziwienie budzi okoliczność, że dane te nie zostały uwzględnione w strategii<sup>(25)</sup>.

6.2 Komitet z troską stwierdza, że występuje niepokojąca niespójność między bazą danych naukowych dotyczącą skutecznych środków mających na celu ograniczenie szkodliwości spożycia alkoholu a proponowanymi działaniami wspólnotowymi. W całym komunikacie często wspomina się o szkoleniu i informowaniu jako o środkach zaradczych. Jednak zebrane dane świadczą o tym, że takie środki są bardzo mało skuteczne w tym zakresie.

6.3 Komitet zauważa, że przy planowaniu działań wdrażanych przez państwa członkowskie Komisja pominęła dwie skuteczne strategie. Chodzi tu o politykę cenową opartą na wysokiej akcyzie na alkohol i uregulowanie kwestii wprowadzania alkoholu do obrotu na drodze legislacyjnej, stosowane z powodzeniem przez niektóre państwa członkowskie w celu ograniczenia szkodliwych skutków spożycia alkoholu.

<sup>(21)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

<sup>(22)</sup> Zalecenie Komisji 2004/345/WE z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania bezpieczeństwa na drodze, Dz.U. L 111, 17.4.2004 r.

<sup>(23)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

<sup>(24)</sup> Patrz np. [www.alna.se](http://www.alna.se).

<sup>(25)</sup> Alkohol w Europie z perspektywy zdrowia publicznego.

## 7. Koordynacja działań na poziomie UE

7.1 Komitet wzywa Komisję, aby, uznając swoje zobowiązania traktatowe, przejęła wiodącą rolę w tej dziedzinie, udzielając państwu członkowskiemu aktywnego wsparcia w ich wysiłkach na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu opieki zdrowotnej poprzez ograniczenie szkodliwych skutków spożycia alkoholu oraz na rzecz uzupełnienia strategii krajowych działaniami wspólnotowymi.

7.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie Komisji w szerzenie najlepszych wzorców wśród państw członkowskich i w zwiększenie spójności między strategiami UE, które mają wpływ na szkodliwe skutki spożycia alkoholu.

7.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie forum ds. alkoholu i zdrowia, które, jeśli będzie działać zgodnie z opisem w komunikacie Komisji, może stanowić użyteczną platformę dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz prowadzić do konkretnych działań zmierzających do zmniejszenia

szkód związanych ze spożyciem alkoholu. Komitet chętnie uczestniczyłby w forum w roli obserwatora.

7.4 Oprócz utworzenia solidniejszej europejskiej bazy danych wszystkie elementy unijnej strategii w sprawie alkoholu opierają się na państwach członkowskich, które mają opracować odpowiednie strategie walki ze szkodliwymi skutkami spożycia alkoholu. Jednak przepisy regulujące wewnętrzny rynek UE będą w dalszym ciągu sprawiać kłopoty niektórym państwom członkowskim, co może zmniejszyć tempo pozytywnych zmian. Komitet wyraża ubolewanie, że w strategii UE w sprawie alkoholu nie przewidziano działań, które mogłyby temu zaradzić.

7.5 Komitet nalega, aby Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia oceny oddziaływania na zdrowie w ramach najlepszych wzorców, tak aby zapewnić wysoki poziom ochrony w innych obszarach polityki wspólnotowej, co zwiększyłoby zobowiązania traktatowe zgodnie z art. 152.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

### ZAŁĄCZNIK

#### do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

##### Punkt 1.1

Zmienić

*„Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji »Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu« i popiera ten opracowany przez Komisję wniosek dotyczący rozwijania wspólnej i spójnej strategii na rzecz ograniczania szkodliwych skutków nadużywania alkoholu w całej Europie. Wyraża jednak ubolewanie, że komunikat ten odbiega znacznie od »kompleksowej strategii«, o którą Rada Unii Europejskiej zwróciła się w swych konkluzjach z 5 czerwca 2001 r.»*

Wynik głosowania:

Za: 31

Przeciw: 67

Wstrzymało się: 6

##### Punkt 1.5

Skreślić cały punkt:

*„Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża ubolewanie, że Komisja w żadnym fragmencie swojego komunikatu nie stwierdza, że jedną z przyczyn tak wysokiej szkodliwości alkoholu jest fakt, iż w przypadku nadużywania jest on substancją psychoaktywną, toksyczną i działającą na niektórych uzależniająco.»*

Wynik głosowania:

Za: 29

Przeciw: 74

Wstrzymało się: 5

#### **Punkt 1.11**

Skreślić

*„Komitet z troską stwierdza, że występuje niepokojąca niespójność między bazą danych naukowych dotyczącą skutecznych środków mających na celu ograniczenie szkodliwości spożycia alkoholu a proponowanymi działaniami wspólnotowymi. W całym komunikacie często wspomina się o kształceniu i informowaniu jako o planowanych środkach. Jednak zebrane dane świadczą o tym, że te działania są bardzo mało skuteczne w tym zakresie.”*

Wynik głosowania:

Za: 27

Przeciw: 80

Wstrzymało się: 2

#### **Punkt 3.5**

Skreślić cały punkt:

*„Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża ubolewanie, że Komisja w żadnym fragmencie swojego komunikatu nie stwierdza, iż jedną z przyczyn tak wysokiej szkodliwości alkoholu jest fakt, że w przypadku nadużywania jest on substancją psychoaktywną, toksyczną i działającą na niektórych uzależniająco. Pod tym względem komunikat rozczarowuje, tym bardziej że strategia została sporządzona przez Dyрекcję Zdrowia Publicznego Komisji, która może poszczycić się dużą wiedzą medyczną.”*

Wynik głosowania:

Za: 30

Przeciw: 82

Wstrzymało się: 4

#### **Punkt 6.2**

Skreślić cały punkt

*„Komitet z troską stwierdza, że występuje niepokojąca niespójność między bazą danych naukowych dotyczącą skutecznych środków mających na celu ograniczenie szkodliwości spożycia alkoholu a proponowanymi działaniami wspólnotowymi. W całym komunikacie często wspomina się o szkoleniu i informowaniu jako o środkach zaradczych. Jednak zebrane dane świadczą o tym, że takie środki są bardzo mało skuteczne w tym zakresie.”*

Wynik głosowania:

Za: 31

Przeciw: 81

Wstrzymało się: 3

#### **Punkt 7.4**

Zmienić

*„Oprócz utworzenia solidniejszej europejskiej bazy danych wszystkie elementy unijnej strategii w sprawie alkoholu opierają się na państwach członkowskich, które mają opracować odpowiednie strategie walki ze szkodliwymi skutkami spożycia alkoholu. Jednak przepisy regulujące wewnętrzny rynek UE będą w dalszym ciągu sprawiać kłopoty niektórym państwom członkowskim, co może zmniejszyć tempo pozytywnych zmian. Komitet wyraża ubolewanie, że w strategii UE w sprawie alkoholu nie przewidziano działań, które mogłyby temu zaradzić.”*

Wynik głosowania:

Za: 28

Przeciw: 83

Wstrzymało się: 4

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad realizacji usług transportu lotniczego na terenie Wspólnoty**

COM(2006) 396 wersja ostateczna — 2006/0130 (COD)

(2007/C 175/20)

Dnia 15 września 2006 r. Rada, działając zgodnie z art. 80 ust. 2 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 7 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Thomas McDONOGH.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 31 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 58 głosami za — 4 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

**Zalecenia:**

1. Od wszystkich linii lotniczych stosujących się do obowiązku użyteczności publicznej (ang. *public service obligations* — PSO) powinno się wymagać gwarancji wykonania zobowiązań.

2. Pomiędzy portami lotniczymi obsługiwanymi w ramach obowiązku użyteczności publicznej a państwem będącym umawiającą się stroną powinno zostać zawarte porozumienie w sprawie poziomu usług.

3. W przypadku gdy nie jest dostępny żaden inny alternatywny środek transportu, należy zapewnić pasażerom objętym PSO odszkodowania wyższe od przewidzianych w rozporządzeniu (WE) 261/2004.

4. Procedura przetargowa dotycząca obowiązku użyteczności publicznej powinna przewidywać złożenie co najmniej dwóch ofert.

5. W przypadku połączeń wewnątrz europejskich, przelot w kierunku „tam” powinien kosztować tyle samo, co przelot w kierunku „z powrotem”. W przypadku wystąpienia znacznej różnicy w cenie tych przelotów, musi być ona uzasadniona.

6. Bilety w ramach PSO powinny — pod pewnymi warunkami — podlegać refundacji, tak samo jak ma to miejsce w przypadku innych biletów lotniczych.

7. Na biletach powinny być w sposób jasny wskazane składniki kosztu przelotu, takie jak podatki, opłaty lotniskowe itd.

8. a) Dążenie do intermodalności powinno zapewnić równe szanse wszystkim środkom transportu.

b) Lotnictwo ponosi nieproporcjonalny ciężar kosztów zapewnienia bezpieczeństwa, czemu należy zaradzić.

9. Należy zachować odniesienie do pociągów szybkobieżnych, gdyż nie istnieją one we wszystkich państwach członkowskich.

10. Komisja powinna przeprowadzić kontrole mające na celu sprawdzenie, czy krajowe organy regulacyjne w dziedzinie lotnictwa wypełniają swoje obowiązki w sposób bezstronny i

sprawiedliwy oraz czy żadne z ich działań nie zniekształca konkurencji.

11. Wobec pasażerów korzystających z lotnisk europejskich należy wprowadzić jeden punkt kontroli bezpieczeństwa, jak pierwotnie zaproponowała Komisja.

12. Powinna ona obejmować modyfikację organizacji kontroli pasażerów na lotniskach polegającą na wprowadzeniu systemu szybkiej odprawy (biometria) w celu ułatwienia podróży osobom często latającym.

13. W przypadku biletów zakupionych z wyprzedzeniem jednego miesiąca powinna istnieć możliwość wycofania się z umowy w ciągu 48 godzin bez jakichkolwiek związanych z tym kar. W wypadku anulowania biletu klientowi powinno przysługiwać również prawo do zwrotu wszystkich podatków i opłat lotniskowych.

## 1. Wprowadzenie

1.1 Po ponad dziesięciu latach od wejścia w życie, trzeci pakiet lotniczy zasadniczo spełnił swoje zadanie, skutkując rozwojem transportu lotniczego w Europie na niespotykaną dotychczas skalę. Wylimitowano stare monopole, wprowadzono wewnątrz wspólnotowy kabotaż, a wzrost konkurencji na wszystkich rynkach przyniósł konsumentom same korzyści.

1.2 Pomimo tego sukcesu, większość wspólnotowych linii lotniczych nadal ma problemy z powodu przerostu mocy przewozowych i nadmiernego rozdrobnienia rynku. Brak jednolitego stosowania trzeciego pakietu lotniczego w państwach członkowskich oraz utrzymywane ograniczenia w zakresie wewnątrz-wspólnotowych usług lotniczych niosą ze sobą następujące skutki:

1.3 Brak równych reguł gry dla wszystkich: skuteczne funkcjonowanie rynku utrudniają zakłócenia konkurencji (np. rozbieżne stosowanie przepisów w zakresie wymagań dotyczących koncesji); dyskryminacja niektórych przewoźników UE ze względu na ich przynależność państwową; dyskryminacja dotycząca obsługi tras do państw trzecich; itd.).



1.4 Brak spójności w stosowaniu przepisów w zakresie leasingu statków powietrznych z państw trzecich z załogą, powodujący zakłócenia konkurencji oraz następstwa o charakterze społecznym.

1.5 Pasażerowie pozbawieni pełnych korzyści wynikających z działania rynku wewnętrznego z powodu braku przejrzystości cenowej lub praktyk dyskryminacyjnych ze względu na miejsce zamieszkania.

## 2. Istniejące przepisy w obszarze objętym niniejszym wnioskiem

2.1 Celem wniosku jest nowelizacja i konsolidacja rozporządzeń.

2.2 Wniosek wzmacnia funkcjonowanie rynku wewnętrznego poprzez wspieranie bardziej konkurencyjnego otoczenia dla działalności europejskich przewoźników lotniczych mogących zmierzyć się ze swoimi międzynarodowymi konkurentami.

2.3 Kilka z wnioskowanych zmian może mieć wpływ na środowisko naturalne, jako że będą one zachęcały do dalszego zwiększania ruchu lotniczego. EKES ma świadomość, że ciągłe nasilanie się ruchu lotniczego staje się znaczącym czynnikiem zwiększającym emisje gazów cieplarnianych, w związku z czym przygotowuje obecnie opinię na ten temat. Jednak bez względu na działania, jakie należałoby w związku z tym podjąć, Komitet popiera ideę stworzenia równych warunków konkurencji w sektorze lotniczym, jak proponuje Komisja w przedłożonym wniosku.

## 3. Ocena wpływu

3.1 Nowelizacja trzeciego pakietu lotniczego nie ma na celu radykalnej zmiany przepisów, lecz jedynie wprowadza szereg poprawek pozwalających rozwiązać zaistniałe problemy.

3.2 Opcja „bez zmian” pozostawia bez zmian obecne trzy rozporządzenia stanowiące trzeci pakiet lotniczy wewnętrznego rynku lotniczego.

3.3 Opcja „zmiany” obejmuje szereg zmian w trzecim pakiecie lotniczym w celu zapewnienia jednolitego i skutecznego stosowania jego zasad. Powinna ona obejmować modyfikację organizacji kontroli pasażerów na lotniskach polegającą na wprowadzeniu systemu szybkiej odprawy (biometria) w celu ułatwienia podróży osobom często latającym.

3.4 Projekt rozporządzenia zapewni skuteczne i jednolite stosowanie prawodawstwa wspólnotowego w zakresie wewnętrznego rynku lotniczego dzięki bardziej rygorystycznym i precyzyjniejszym kryteriom stosowania (np. koncesje, leasing statków powietrznych, obowiązek użyteczności publicznej oraz zasady rozdziału ruchu lotniczego). Proponowane rozporządzenie wzmacnia funkcjonowanie rynku wewnętrznego także poprzez uchylenie nadal istniejących ograniczeń w zakresie świadczenia usług lotniczych wynikających ze starych umów dwustronnych pomiędzy państwami członkowskimi i przy-

znanie Wspólnocie prawa negocjowania wewnątrzspółnotowych praw przewozowych z państwami trzecimi. Rozszerza ono prawa konsumenta poprzez wspieranie przejrzystości cenowej i zasady równego traktowania.

3.5 Z doświadczeń związanych z trzecim pakietem lotniczym na wewnętrznym rynku lotniczym wynika, że prawodawstwo nie jest interpretowane i stosowane w jednolity sposób przez wszystkie państwa członkowskie. Sytuacja ta utrudnia stosowanie prawdziwie równych reguł gry dla wszystkich wspólnotowych przewoźników lotniczych.

3.6 Wniosek służy uproszczeniu prawodawstwa.

## 4. Szczegółowy opis wniosku

4.1 Zaostrzenie wymagań w zakresie wydawania i cofania koncesji. Sytuację finansową linii lotniczych sprawdza się mniej lub bardziej rygorystycznie w zależności od państwa członkowskiego wydającego koncesję.

4.2 Wniosek wymaga od państw członkowskich wzmocnienia nadzoru nad koncesjami oraz ich zawieszania lub cofnięcia w przypadku, gdy zainteresowany podmiot nie spełnia wymagań niniejszego rozporządzenia (art. 5 do 10).

4.3 W celu zapewnienia jak najbardziej skutecznej i spójnej kontroli przewoźników lotniczych, wniosek został opracowany w taki sposób, aby umożliwić w przyszłości rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w zakresie nadzoru bezpieczeństwa i/lub wydawania koncesji.

## 5. Wniosek kładzie nacisk na wymagania dotyczące leasingu statków powietrznych

5.1 Tzw. mokry leasing statków powietrznych z państw trzecich zapewnia liniom lotniczym z UE ogromną elastyczność. Jednakże praktyka ta stwarza pewne niedogodności, a nawet poważne zagrożenia bezpieczeństwa, jak pokazują rozmaite niedawne wypadki.

5.2 Oceny bezpieczeństwa statków powietrznych w leasingu z państw trzecich nie wykonuje się na takich samych zasadach we wszystkich państwach członkowskich. Dlatego też kluczowe znaczenie ma egzekwowanie w pełnym zakresie art. 13 (tzw. leasing mokry i suchy) przez organ wydający koncesję.

## 6. Wniosek ustanawia bardziej szczegółowe zasady dotyczące obowiązku użyteczności publicznej (ang. *public service obligations — PSO*)

6.1 Zasady dotyczące obowiązku użyteczności publicznej zostały znowelizowane w celu zminimalizowania obciążeń administracyjnych, uniknięcia przypadków zbyt częstego uciekania się do PSO i zachęcenia większej liczby oferentów do udziału w procedurach przetargowych.

6.2 W celu uniknięcia przypadków zbyt częstego stosowania PSO, Komisja może w indywidualnych przypadkach zażądać przygotowania sprawozdania finansowego określającego kontekst PSO, a ocena ich zasadności powinna być przeprowadzona wyjątkowo rzetelnie, jeśli zobowiązania mają dotyczyć tras już obsługiwanych przez **szybką** kolej, na których czas przejazdu nie przekracza trzech godzin. Zmienione zostały procedury przetargowe poprzez rozszerzenie maksymalnego okresu ważności koncesji z trzech do czterech lat.

## 7. Konkurencja

7.1 W celu zapewnienia spójności pomiędzy wewnętrznym rynkiem a jego zewnętrznymi aspektami, w tym kwestiami związanymi z Jednolitą Europejską Przestrzenią Powietrzną, zarządzanie dostępem linii lotniczych z państw trzecich do wewnątrzspółnotowego rynku powinno być spójne i prowadzone w drodze negocjacji praw przewozowych z państwami trzecimi na poziomie Wspólnoty.

7.2 Istniejące ograniczenia wynikające z obowiązujących umów dwustronnych pomiędzy państwami członkowskimi zostaną uchylone, co zapewni brak dyskryminacji w zakresie wspólnej eksploatacji połączeń (*code-share*) oraz taryf stosowanych do państw trzecich, obejmujących punkty w państwach członkowskich inne niż ich własne.

## 8. Wniosek wspiera przejrzystość cenową dla pasażerów i uczciwe zachowania taryfowe przewoźników

8.1 Publikowanie taryf nieobejmujących podatków, dodatkowych opłat, a nawet dopłaty paliwowej stało się powszechną praktyką, która zakłóca przejrzystość cenową. Niedostateczna przejrzystość cenowa prowadzi do zakłócenia konkurencji, z reguły narażając tym samym konsumentów na wyższe taryfy. Komisja także nadal obserwuje przypadki dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania pasażera.

8.2 Wniosek stanowi, że taryfy lotnicze muszą obejmować wszystkie należne podatki i dodatkowe opłaty, a przewoźnicy lotniczy dostarczają opinii publicznej wyczerpujących informacji na temat swoich taryf lotniczych i stawek.

8.3 Taryfy lotnicze ustalane są na równych zasadach bez względu na miejsce zamieszkania lub narodowość pasażera w obrębie Wspólnoty. Ponadto, jeśli chodzi o dostęp do taryf lotniczych przewoźników, niedozwolona jest wszelka dyskryminacja ze względu na miejsce prowadzenia działalności przez biuro podróży.

8.4 Powinno się jasno określić taryfy lotnicze. Obecnie nalicza się wiele dodatkowych opłat, które mogą znacząco wpłynąć na wzrost całkowitych taryf. Chodzi tu zwłaszcza o opłaty lotniskowe, sztucznie zawyżane przez linie lotnicze w celu zwiększenia ich przychodów.

W ramach Unii Europejskiej częstym zjawiskiem jest zniekształcenie taryf lotniczych na skutek zróżnicowania kursów walutowych, jakkolwiek obecnie ma ono mniejsze znaczenie w związku z wprowadzeniem wspólnej waluty — euro. Niemniej jednak trudno jest wyjaśnić, dlaczego ceny biletów na lot do Londynu, Rzymu czy Madrytu są niższe od cen biletów powrotnych.

**Różnice w wysokości taryf za przelot w kierunku „tam” i w kierunku „z powrotem” występują na większości tras w Europie.**

8.5 Komitet w pełni popiera propozycję wyposażenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w odpowiednie środki finansowe i kadrowe oraz w kompetencję stanowienia przepisów obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich UE. Propozycja taka zawarta została już we wcześniejszym dokumencie Komitetu (<sup>1</sup>).

8.6 Rzeczą niezbędną i nadal pożądaną jest utrzymanie PSO w celu zachęcania do tworzenia połączeń lotniczych z bardziej odizolowanymi obszarami. Jednak zasady i przepisy odnoszące się do linii lotniczych stosujących się do PSO są bardzo liberalne. **Jakkolwiek zasady dotyczące obowiązku użyteczności publicznej określają liczbę lotów i liczbę miejsc udostępnianych w statku powietrznym, nie wydaje się, aby stosowano jakiegokolwiek kary w przypadku nieprzestrzeżenia rozkładu lotów lub wystąpienia opóźnień.**

Bruksela, 31 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 309 z 16.12.2006 r., s. 51-54.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego i kierowców zawodowych — bezpieczne miejsca parkingowe

(2007/C 175/21)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie europejskiej polityki dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego i kierowców zawodowych — bezpieczne miejsca parkingowe

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Thomas ETTY, a następnie Eduardo Manuel CHAGAS.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 4-2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ze względów bezpieczeństwa ruchu drogowego, przepięczności związanej z drogowym transportem towarów oraz zdrowia i bezpieczeństwa kierowców samochodów ciężarowych w całej UE należy zapewnić więcej bezpiecznych parkingów dla kierowców zawodowych.

1.2 Międzynarodowy Związek Transportu Drogowego (IRU) oraz Europejska Federacja Pracowników Transportu (ETF) opracowały dobrze dobrane i wykonalne wspólne kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy budowie tego rodzaju miejsc odpoczynku.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę podjętą przez Parlament Europejski oraz wspieraną przez Komisję Europejską, zmierzającą do uruchomienia projektu pilotażowego w celu zbadania wykonalności oraz zapewnienia wstępnej pomocy w tworzeniu bezpiecznych parkingów przeznaczonych dla kierowców zawodowych.

*Komitet zaleca:*

1.4 By Komisja włączyła kwestię bezpiecznych parkingów dla kierowców zawodowych w zakres projektowania i współfinansowania transeuropejskich sieci drogowych.

1.5 By powyższe zalecenie odnosiło się również do zatwierdzenia projektów dotyczących infrastruktury drogowej, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Europejski Bank Inwestycyjny powinien postępować tak samo przy udzielaniu kredytów na infrastrukturę drogową.

1.6 By państwa członkowskie uwzględniły tę kwestię w ramach wdrażania przez nie programu działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(Uwaga: w odniesieniu do tych trzech propozycji szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że trzeba w większym stopniu rozwinąć infrastrukturę związaną z odpoczynkiem kierowców zawodowych, zwłaszcza ze względu na stały rozwój transportu między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi.)

1.7 By w okresie od chwili obecnej do kwietnia 2009 r. Komisja dokonała oceny roli, jaką UE mogłaby odgrywać w regulowaniu właściwych aspektów tego zagadnienia oraz w ustanawianiu miękkiego prawa w obszarach leżących przede

wszystkim w kompetencji państw członkowskich. Powinno to umożliwić Komisji i państwom członkowskim podejmowanie szybkich i skoordynowanych działań po zakończeniu projektu pilotażowego, o którym mowa w pkt 2.9, 2.10 oraz 2.11 niniejszej opinii. Ocena ta powinna być przeprowadzona zgodnie z art. 71 traktatu i uwzględnić powiązanie między działaniami dotyczącymi czasu pracy, zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Może to obejmować przepisy dotyczące bezpiecznych parkingów dla kierowców zawodowych.

1.8 By Komisja w pełni włączyła w to zadanie partnerów społecznych.

1.9 By Komisja zbadała, jak partnerzy społeczni mogą wzmocnić wdrażanie i pomóc w realizacji inicjatyw podejmowanych przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie na rzecz bezpiecznych parkingów oraz ułatwiła zainteresowanym organizacjom wsparcie ich członków w optymalnym wykorzystaniu istniejącej i nowej infrastruktury. Komisja mogłaby np. dopomóc tym organizacjom w uzupełnieniu i poprawieniu informacji na temat infrastruktury przeznaczonej do odpoczynku oraz w lepszym udostępnianiu tych informacji członkom, w tym także w internecie. Inne przykłady to: system certyfikacji bezpiecznych parkingów (według kryteriów IRU/ETF) oraz system dziennej informacji na temat aktualnie dostępnych miejsc parkingowych. Wraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi organizacjami Komisja mogłaby opracować metody pozwalające w porę informować kierowców.

### 2. Uwagi ogólne

2.1 Europejska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa drogowego, w tym komunikat Komisji: „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego (2003)” oraz „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, przegląd śródkresowy” (2006), koncentruje się między innymi na motocyklistach, pieszych, młodzieży oraz kierowcach zawodowych. Niemniej Komisja pominęła szereg istotnych kwestii, z których jedna ma zasadnicze znaczenie w oczach partnerów społecznych. Jest nią mianowicie sprawa miejsc odpoczynku dla kierowców zawodowych, która wchodzi w zakres bezpieczeństwa infrastruktury drogowej. W szczególności chodzi tu o bezpieczne miejsca odpoczynku.

2.2 Dlaczego jest to zasadnicza kwestia? W odpowiedzi na to pytanie można podać przynajmniej trzy dobre powody.

2.3 Po pierwsze, jest to sprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Niedawno weszło w życie rozporządzenie nr 561/2006 w sprawie czasu jazdy i czasu odpoczynku. Pośrednio, w artykule 12, uznaje ono znaczenie wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc odpoczynku dla kierowców zawodowych w ramach sieci autostrad UE<sup>(1)</sup>. Poza tym aspektem, odnoszącym się do przepisów UE, należy wspomnieć o przepisach krajowych, które w części państw członkowskich wprowadzają zakaz ruchu samochodów ciężarowych w weekendy. Ze strony państw członkowskich wymaga to usprawnienia przepływu informacji oraz lepszej wzajemnej koordynacji.

2.4 Drugim powodem jest skala przestępczości związanej z drogowym transportem towarów. Choć dane statystyczne pochodzące z państw członkowskich są z kilku względów niewystarczające i trudne do porównania, wydaje się, że wzrasta liczba kradzieży (ciężarówek i towaru) oraz napadów na kierowców. Niektóre źródła wskazują, że w międzynarodowym transporcie drogowym 40 % przestępstw ma miejsce na parkingach przy autostradach. Międzynarodowy Związek Transportu Drogowego oraz Konferencja Ministrów Transportu przeprowadzają aktualnie badanie, które wkrótce dostarczy najnowszych danych na temat napadów na kierowców zawodowych i przemocy wobec nich w miejscach odpoczynku.

2.4.1 Parlament opublikował niedawno (w maju 2007 r.) opracowanie na temat „Zorganizowana kradzież pojazdów użytkowych z ładunkami w UE”<sup>(2)</sup>, w której straty w wyniku kradzieży ocenia się na przeszło 8,2 mld euro, czyli 6,72 euro na przejazd z ładunkiem. Według danych zawartych w tej analizie, co roku na drogach unijnych około 9 tysięcy kierowców zawodowych pada ofiarą tego rodzaju przestępstw.

2.5 Po trzecie należy wziąć pod uwagę zdrowie i bezpieczeństwo kierowców samochodów ciężarowych. Zmęczony kierowca stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Niemniej ograniczenie czasu jazdy jest ważne w polityce transportowej przede wszystkim w kategoriach konkurencji. Aspekt ten zajmuje w najlepszym razie bardzo skromne miejsce w obecnych przepisach.

2.6 W grę wchodzi także inne kwestie. Na przykład kierowcy zawodowi pojazdów ważących mniej niż 3,5 t nie podlegają europejskim przepisom dotyczącym czasu jazdy i odpoczynku oraz urządzeń ograniczających prędkość. Dzieje się tak, mimo że transport pojazdami tego typu ciągle wzrasta, łącznie z przewozem bardzo wartościowych towarów, zwiększa się też liczba wypadków z udziałem takich pojazdów.

2.7 Pojawia się również kwestia ułatwiania stosowania przepisów socjalnych w prawodawstwie dotyczącym kierowców

(1) Artykuł 12 „Pod warunkiem, że nie zagraża to bezpieczeństwu drogowemu oraz umożliwia osiągnięcie przez pojazd odpowiedniego miejsca postoju, kierowca może odstąpić od przepisów art. 6-9 w zakresie niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa osób, pojazdu lub ładunku. Kierowca wskazuje powody takiego odstępstwa odręcznie na wykresówce urządzenia rejestrującego lub na wydruku z urządzenia rejestrującego, albo na planie pracy najpóźniej po przybyciu do miejsca pozwalającego na postój.”

(2) Wersja robocza, 3.5.2007 r., IP/B/TRAN/IC/2006-194. Analizę opracowano w ośrodku NEA Transport Research and Training na wniosek Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego.

ciężarówek, czemu jak dotąd nie poświęcono wystarczającej uwagi.

2.8 Wreszcie bezpieczne parkingi rozmieszczone przy autostradach UE w odpowiednich odległościach od siebie mogłyby pozytywnie wpłynąć na środowisko naturalne oraz przyczynić się do upłynnienia ruchu.

2.9 Toczy się debata nad znaczeniem bezpiecznych miejsc odpoczynku dla kierowców zawodowych. Istotnym elementem tej dyskusji jest niedawny wniosek (z 2006 r.) pracodawców i związków zawodowych tego sektora, Międzynarodowego Związku Transportu Drogowego (IRU) oraz Europejskiej Federacji Pracowników Transportu (ETF) skierowany do Unii Europejskiej oraz władz krajowych, regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich o utworzenie wystarczającej liczby takich miejsc, które spełniałyby szereg wspólnie opracowanych kryteriów.

2.10 W dyskusjach nad rozporządzeniem nr 561/2006 w Parlamencie Europejskim uwzględniono kwestię bezpiecznych parkingów. Sprawą szczególnej troski była przestępczość związana z przewozem towarów. Ze wsparcia przez Komisję inicjatywy Parlamentu udostępniono budżet w wysokości 5,5 mln euro na projekt pilotażowy, który znajduje się aktualnie na etapie realizacji. W ramach tej inicjatywy przeprowadzane są badania wykonalności oraz udzielane jest wstępne wsparcie finansowe na tworzenie bezpiecznych parkingów.

2.11 Zlecona przez Komisję Europejską w 2006 r. analiza możliwości utworzenia sieci bezpiecznych parkingów dla transportu drogowego w obrębie transeuropejskiej sieci drogowej została ukończona na początku 2007 r.<sup>(3)</sup>

2.12 Wstępnego wsparcia finansowego udzielono pięciu modelowym projektom. Główne cele obejmują określenie wspólnych wymogów dla bezpiecznych parkingów oraz budowę kilku nowych parkingów w przynajmniej dwóch państwach członkowskich. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego to jedna z kluczowych kwestii, które należy zbadać.

2.13 Komisja Europejska dokona oceny projektu pilotażowego zaraz po jego ukończeniu do kwietnia 2009 r. We wdrażaniu projektu i jego ocenie będą uczestniczyć bezpośrednio zainteresowane strony. Na podstawie rezultatów oceny Komisja przedstawi w 2009 r. strategiczne propozycje (prawodawstwo, prawo miękkie, koordynacja, wymiana najlepszych wzorców itp.).

2.14 Ponadto w budżecie na 2007 r. Parlament przeznaczył 2 miliony EUR na opracowanie systemu certyfikacji bezpiecznych parkingów.

(3) NEA Transport Research Training, Rijswijk, (NL) styczeń 2007 r.

2.15 W ostatnim czasie Komitet zajął się pokrótce kwestią bezpiecznych parkingów dla kierowców zawodowych w swoich opiniach TEN/217 <sup>(4)</sup> oraz TEN/270 <sup>(5)</sup>.

2.16 Kwestia dostępności miejsc parkingowych została także podjęta w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (2006/0182/COD, wersja wstępna) z 20 marca 2007 r.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Komitet uważa, że poprzez ustalenie zasad dotyczących czasu jazdy i odpoczynku Komisja wzięła na siebie odpowiedzialność za umożliwienie kierowcom zawodowym przestrzegania tych przepisów. Oznacza to, że przy głównych autostradach UE powinny znajdować się odpowiednie parkingi, oddalone od siebie na odległość, która pozwalałaby kierowcom na odpoczynek w wymaganych odstępach czasu.

3.2 Opracowane przez Międzynarodowy Związek Transportu Drogowego i Europejską Federację Pracowników Transportu w marcu 2006 r. kryteria dotyczące odpowiednich parkingów są dobrze dobrane i wykonalne. Odpowiednio odzwierciedlają szereg zaleceń strategicznych zawartych w analizie wykonalności, o której mowa powyżej, w pkt 2.10. Kryteria te dotyczą dwóch rodzajów miejsc odpoczynku: o podstawowej infrastrukturze oraz o bardziej rozbudowanej infrastrukturze o charakterze obowiązkowym, zlokalizowanych w strategicznych punktach węzłowych. IRU oraz ETF zaproponowały ponadto inne usługi lub infrastrukturę wysoce zalecane lub opcjonalne dla podmiotów utrzymujących miejsca odpoczynku w zależności od wystąpienia wystarczającego zapotrzebowania. Komitet jest zdania, że kryteria te zapewniają odpowiednią równowagę pomiędzy względami bezpieczeństwa drogowego, bezpieczeństwa kierowców i towaru oraz bezpieczeństwa i higieny pracy kierowców.

3.3 Obecnie na obszarze Unii Europejskiej liczba parkingów odpowiadających kryteriom IRU/ETF jest niewystarczająca, zarówno w „starych”, jak i w „nowych” państwach członkowskich. W Europie Środkowej i Wschodniej należy je uwzględnić w fazie planowania i budowy nowych autostrad. Szczególną uwagę powinno się poświęcać przejściom granicznym na zewnętrznych granicach Unii, na których kierowcy często muszą znosić długi okres oczekiwania.

3.4 Komisja Europejska oraz państwa członkowskie powinny pilnie zająć się tą sytuacją, z uwzględnieniem swoich obowiązków i kompetencji. Komitet z zainteresowaniem odnotowuje inicjatywy podejmowane przez Parlament i Komisję Europejską i ma nadzieję, że doprowadzą one do szybkiego podjęcia działań przez Komisję i państwa członkowskie w celu opracowania strategii, które będą rozwijane po zakończeniu projektów pilotażowych, o których mowa w pkt 2.11.

3.5 Komitet odnotowuje z zadowoleniem, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności partnerzy społeczni w sektorze transportu drogowego, konkretnie i konstruktywnie zajęli się kwestią bezpiecznych parkingów. Zachęca Komisję do zbadania, jak partnerzy społeczni mogą wzmocnić wdrażanie tej inicjatywy i pomóc w jej realizacji, oraz ułatwienia zainteresowanym organizacjom wsparcia ich członków w optymalnym wykorzystaniu istniejącej i nowej infrastruktury. Komisja mogłaby np. dopomóc tym organizacjom w uzupełnieniu i poprawieniu informacji na temat infrastruktury przeznaczonej do odpoczynku oraz w lepszym udostępnianiu tych informacji członkom, w tym także w internecie. Innym przykładem jest system dziennej informacji na temat aktualnie dostępnych miejsc parkingowych. Wraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi organizacjami Komisja mogłaby opracować metody pozwalające w porę informować kierowców.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> Opinia w sprawie bezpieczeństwa w gałęziach transportu, CESE 1488/2005 z 14.12.2005, pkt 3.10 Dz. U. C 65 z 17.3.2006.

<sup>(5)</sup> Opinia w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, CESE 613/2007 z 26.4.2007, pkt 4.8.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej

(2007/C 175/22)

Dnia 26 lutego 2007 r. Komisja Europejska, na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o opracowanie opinii w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 136 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera działania Komisji w zakresie dostępności elektronicznej oraz wzywa do ich kontynuowania. Ponieważ zagadnienie to wzbudza żywe zainteresowanie, Komitet zastrzega sobie możliwość opracowania dodatkowej opinii.

1.2 EKES jest zdania, że Komisja powinna podjąć szereg działań na szczeblu wspólnotowym, takich jak:

— wzmocnienie obecnego prawodawstwa, by było spójne i wiążące, w celu zlikwidowania istniejących nierówności i rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi, szczególnie w obszarze łączności elektronicznej (zwłaszcza usługi powszechnej) i zamówień publicznych, a także wzmocnienie dorobku prawnego poprzez przyjęcie nowych środków ponadnarodowych na podstawie artykułów 13 i 95 TWE, które zagwarantowałyby obowiązek zapewniania dostępności pośród obowiązków usług publicznych;

— horyzontalne rozszerzenie dostępności elektronicznej na inne obszary polityki UE;

— przyjęcie niewiążących środków w zakresie dostępności elektronicznej, które poprawiłyby jakość życia osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

1.3 Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma znaczenie dla wdrażania odpowiedniej polityki w zakresie dostępności elektronicznej poprzez środki wsparcia, na przykład w odniesieniu do kodeksów postępowania czy współregulacji.

1.4 Środki wsparcia powinny koncentrować się na dziedzinach, które ułatwiają dostęp osób niepełnosprawnych i osób starszych do społeczeństwa informacyjnego oraz zapoznają je z użyciem nowych technologii, co jest doskonałą metodą zapewnienia ich integracji społecznej, uniknięcia wykluczenia ze świata cyfrowego oraz poprawy jakości ich życia.

1.5 Władze publiczne państw członkowskich powinny przyjąć, zgodnie z wytycznymi na szczeblu ponadnarodowym, środki wsparcia, dzięki którym można by finansować włączanie się stowarzyszeń osób niepełnosprawnych i osób trzeciego wieku w świat cyfrowy oraz ułatwić im dostęp do niego.

### 2. Wstęp

2.1 W liście skierowanym do EKES-u Komisja wnosi o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych.

Mianem eDostępności określa się przewyższanie barier technicznych i trudności napotykanych przez osoby niepełnosprawne oraz inne grupy, które próbują na równych warunkach uczestniczyć w społeczeństwie informacyjnym. Wpisuje się ona w szersze ramy koncepcji eIntegracji, która odnosi się do innych typów przeszkód np. natury finansowej, geograficznej bądź edukacyjnej.

2.2 Chodzi zasadniczo o wskazanie typologii prawa wtórnego, na podstawie której zrealizowany zostanie cel UE, którym jest stworzenie społeczeństwa o charakterze w pełni integracyjnym w kontekście zachodzących obecnie gwałtownych zmian gospodarczo-społecznych.

2.3 Nie do podważenia jest silne oparcie wspomnianego projektu na podstawach prawnych uosabiających europejskie wartości i zasady, np. w art. 13 TWE lub w punktach drugim i czwartym traktatu konstytucyjnego oraz w art. I-3-3, II-81 i II-86, które konkretnie odnoszą się do uczestnictwa wszystkich mieszkańców w życiu demokratycznym i w postępie społecznym.

2.4 Ponadto pozycje i decyzje instytucji i organów UE tworzą już obecnie bogaty zestaw, który pomimo swojego rozproszonego charakteru przyczynia się do stopniowego opracowywania strategii wspólnotowych połączonych z proaktywną formą niedyskryminacji oraz mających na celu zapewnienie dostępności elektronicznej. Należy zwłaszcza nadmienić, że:

— w rezolucji Rady z 2 grudnia 2002 r. w sprawie: „Dostępność elektroniczna — poprawa dostępu osób niepełnosprawnych do społeczeństwa opartego na wiedzy” wzywa się Komisję do wykorzystania możliwości oferowanych osobom niepełnosprawnym przez społeczeństwo informacyjne, a w szczególności do wyeliminowania wszelkiego rodzaju przeszkód;

— ze swojej strony, Rada ds. Telekomunikacji wyraziła potrzebę poprawy dostępności elektronicznej w Europie <sup>(1)</sup>, a Rada ds. Polityki Społecznej w swojej rezolucji z 2003 r. <sup>(2)</sup> w sprawie dostępności elektronicznej wezwała państwa członkowskie do podjęcia wszystkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia otwartego, integracyjnego i dostępnego wszystkim obywatelom społeczeństwa opartego na wiedzy.

2.4.1 W 2005 r. Komisja opublikowała komunikat „i-2010” <sup>(3)</sup> w celu ustanowienia nowych ram strategicznych dla europejskiego społeczeństwa informacyjnego, a następnie komunikat w sprawie eDostępności <sup>(4)</sup>, w którym zaproponowała szereg inicjatyw politycznych służących wspieraniu tej kwestii.

2.4.2 W komunikacie przedstawiono trzy różne podejścia do problemu:

- sprzyjanie opracowywaniu wymogów w zakresie dostępności w odniesieniu do zamówień publicznych;
- gwarantowanie certyfikacji w odniesieniu do dostępności;
- lepsze stosowanie obowiązującego prawodawstwa.

Dwa lata po opublikowaniu komunikatu Komisji przewidziano przegląd sytuacji, by sprawdzić, czy konieczne będzie przedsięwzięcie dodatkowych środków.

2.4.3 Komitet przyjął opinię w sprawie wspomnianego komunikatu <sup>(5)</sup>, w której zajął się zagadnieniami takimi jak: harmonizacja norm i interoperacyjność, zamówienia publiczne, certyfikaty i testy przeprowadzane przez osoby trzecie a samo-certyfikacja, wykorzystanie prawodawstwa, integracja, dostępność sieci oraz prawodawstwo i nowe ramy strategiczne dla społeczeństwa informacyjnego.

2.5 Ostatnio zaś w rezolucji Rady z 22 marca 2007 r. dotyczącej strategii na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego w Europie podkreślono w punkcie 6, iż „szczególną uwagę poświęcić należy użytkownikom [technologii informacyjno-komunikacyjnych] o szczególnych potrzebach lub ograniczonej wiedzy w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji”. W grupie tej znajdują się osoby starsze i osoby niepełnosprawne.

<sup>(1)</sup> Rezolucja Rady w sprawie: Plan działania e-Europa 2002: dostępność publicznych stron internetowych i ich zawartości, Dz.U. C 86 z 10.4.2002.

<sup>(2)</sup> Rezolucja Rady 14892/02.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 229 końcowy, opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „i-2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, Dz. U. C 110 z 9.5.2006, s. 83.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 425 końcowy.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u 404/2006, przyjęta przez Zgromadzenie Plenarne w dniu 15 marca 2006 r., sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra de Luna. Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z dużym zainteresowaniem przyjmuje wniosek Komisji o sporządzenie opinii rozpoznawczej i stwierdza, że działania wspólnotowe mające na celu integrację w społeczeństwie informacyjnym powinny w zasadzie obejmować wszystkie grupy społeczne. Istnieją jednak pewne grupy, np. osoby starsze czy osoby niepełnosprawne <sup>(6)</sup>, którym należy poświęcić szczególną uwagę, aby należycie włączyły się w społeczeństwo informacyjne.

Ponadto Komitet zastrzega sobie prawo do opracowania uzupełniającej lub dodatkowej opinii, mając na uwadze żywe zainteresowanie, jakie wzbudza to zagadnienie.

3.1.1 Stoi to w całkowitej zgodności z punktem 8 deklaracji ministerialnej z Rygi <sup>(7)</sup>, w której stwierdza się, że „w celu skutecznego zapewnienia integracji elektronicznej, do 2010 r. należałoby zmniejszyć o połowę różnicę pomiędzy przeciętnym korzystaniem z internetu przez obywateli UE a używaniem internetu przez osoby starsze, osoby niepełnosprawne, kobiety, osoby o niskim poziomie wykształcenia, bezrobotnych oraz najsłabiej rozwinięte regiony”.

Biorąc pod uwagę zmiany o charakterze politycznym i społecznym, które zaszły w ostatnich latach, EKES jest zdania, że należy dać pierwszeństwo działaniom wspólnotowym w zakresie dostępności elektronicznej i że dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych powinien zostać uznany w ramach usług publicznych za prawo obywatelskie.

Takie działania wspólnotowe powinny obejmować instrument prawny wzmacniający istniejące przepisy oraz inne niewiążące środki w różnych obszarach polityki, ze względu na wartość dodaną, którą wnoszą działania podejmowane na szczeblu UE.

EKES popiera działania wspólnotowe z następujących względów:

- Pod względem społecznym rozwijają prawa obywatelskie, a pod względem gospodarczym zwiększają ekonomię skali, poprawiają funkcjonowanie rynku wewnętrznego, konkurencyjność w kluczowym sektorze oraz innowacje.
- Unaocniają, że zróżnicowane i rozdrobnione metody stosowane przez państwa członkowskie powodują konkretne problemy, związane w szczególności z niejednorodną transpozycją istniejących dyrektyw. Kwestie te należy wyjaśnić, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych i usługi powszechnej.
- Żadne z powyższych stwierdzeń nie może stać na przeszkodzie sprawniejszego wdrażania przyjętych środków wsparcia.

<sup>(6)</sup> W punkcie 3.4 opinii EKES-u 404/2006 czytamy: „Osoby niepełnosprawne stanowią grupę wewnątrznie zróżnicowaną. Równocześnie należałoby stwierdzić, że najważniejsze grupy osób niepełnosprawnych mających trudności w dostępie do TIK tworzą: osoby o obniżonej sprawności poznawczej i mające trudności w nauce, osoby z upośledzeniem narządów zmysłów (głuche i niedoслyszające, niewidome i niedowidzące, osoby głuchoniewidome, osoby z upośledzeniem mowy) oraz osoby niepełnosprawne fizycznie”. Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

<sup>(7)</sup> Deklaracja ministrów na temat e-integracji przyjęta w Rydze 11 czerwca 2006 r., w ramach inicjatywy i2010 potwierdziła polityczne zobowiązanie do zapewnienia lepszej dostępności elektronicznej. [http://ec.europa.eu/information\\_society/events/ict\\_riga\\_2006/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/index_en.htm)

3.2 Jeśli chodzi o podstawę prawną przepisów regulujących kwestie związane z dostępnością elektroniczną, zaleca się korzystanie:

- z jednej strony, z art. 13 TWE, który daje Radzie ogólne prawo do podejmowania wszelkich działań wspólnotowych mających na celu walkę z dyskryminacją;
- z drugiej strony, z art. 95 TWE, który dotyczy aspektów związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz zapewnia klauzulę ochronną.

Należy przy tym zagwarantować horyzontalny wpływ kwestii związanych z dostępnością elektroniczną.

3.2.1 Niestety, jako że traktat konstytucyjny nie ma mocy obowiązującej, wspomniane środki nie mogą zostać podjęte w zgodzie z art. III-124-1, w którym ustanawia się zasadę jednomyślności w Radzie „po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”. Ponieważ obecnie obowiązujący art. 13 TWE przewiduje jedynie konsultację z Parlamentem Europejskim przed jednomyślnym przyjęciem aktów prawnych, akty te zostają wyłączone z szeroko zakrojonej debaty demokratycznej oraz pozbawione legitymizacji, którą posiadają akty UE przyjęte w wyniku procedury współdecyzji.

3.2.2 Jednakże wyraźnie przewidziana jednomyślność w Radzie jest szczególnie wskazana, gdyż wszystkie akty prawne, o których mowa, muszą przestrzegać zasady pomocniczości. Logicznie rzecz biorąc, jednomyślne poparcie rządów UE zapewniłoby większe zaangażowanie właściwych władz krajowych w wewnętrzny procesie wdrażania i opracowywania. Oznaczałoby to również, że celem zastosowanych środków nie będzie jedynie usunięcie istniejących przeszkód w tej dziedzinie, lecz także wniesienie rzeczywistej wartości do procesu integracji, zgodnie z proaktywnym charakterem, którym powinny cechować się działania wspólnotowe oparte na art. 13 i 95 TWE.

3.2.3 W tym kontekście stosownym rodzajem aktu prawnego byłaby dyrektywa, z uwagi na to, że pozostawia ona państwom członkowskim szerokie pole manewru w wyborze środków służących osiągnięciu celów wyznaczonych na szczeblu ponadnarodowym.

3.3 Jeśli chodzi o konkretny kształt przyszłych wspólnotowych ram prawnych, niezbędne jest zintegrowanie m.in. następujących celów, z zachowaniem rozróżnienia na cele o zasięgu ogólnym i cele szczegółowe.

3.4 Wśród celów o zasięgu ogólnym należy rozważyć następujące działania:

- a) wspieranie interoperacyjności usług świadczonych w obszarze technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) zgodnie ze wspólnymi standardami i specyfikacjami, tak aby europejskie organizacje zajmujące się standaryzacją uwzględniły kwestię dostępności w przygotowywaniu i rozwijaniu właściwych przepisów;

- wzmocnienie przepisów dotyczących dostępności elektronicznej w dyrektywach w sprawie łączności elektronicznej, w zgodzie z zaleceniami Inclusive Communications Group (INCOM) <sup>(8)</sup> oraz jednoczesne propagowanie dostępności elektronicznej w takich sytuacjach, jak np. zmiana dyrektywy w sprawie usług audiowizualnych („telewizja bez granic”), o co wnosili już Komitet <sup>(9)</sup>, lub dyrektywy w sprawie praw autorskich w społeczeństwie informacyjnym;

- b) ułatwianie dostępu do sieci TIK poprzez wyposażenie obszarów i regionów europejskich, w których istnieje luka cyfrowa, w infrastrukturę oraz sprzęt komputerowy; fundusze strukturalne, Fundusz Rozwoju Wsi oraz utworzony niedawno fundusz badań i rozwoju powinny przeznaczyć konkretne sumy na integrację, by do 2010 r. 90 % terytorium UE miało dostęp do TIK;

- c) wszystkie produkty i usługi w dziedzinie TIK powinny służyć wszystkim członkom społeczeństwa, co wymaga uwzględnienia w ich projektowaniu i funkcjonowaniu potrzeb grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w szczególności osób niepełnosprawnych i osób starszych; w tym celu należy ustanowić zasadę podwójnej odpowiedzialności, angażując zarówno władze publiczne, jak i jednostki.

3.4.1 Z jednej strony, władze wspólnotowe i władze państw członkowskich, w ramach przysługujących im kompetencji, powinny ustanowić kryteria działań dla przedsiębiorstw operujących na rynku wewnętrznym w obszarze TIK, szczególnie w takich dziedzinach jak standaryzacja, a także nadzorować ich prawidłowe stosowanie.

3.4.2 Tam, gdzie będzie to możliwe, wymogi te znajdą zastosowanie do wspólnej polityki handlowej, tak aby korzyści płynące z dostępności miały wymiar nie tylko europejski, ale i światowy. Z drugiej strony wspierane będą kodeksy postępowania, nastawione na potrzeby każdej z upośledzonych grup, aby stworzyć w tej dziedzinie kulturę odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

3.4.3 Niezbędne jest również zaangażowanie właściwych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w obszarze innowacji technologicznych oraz ich udział w rozprzestrzenianiu sprawdzonych wzorców w zakresie dostępności i wykorzystania TIK poprzez tworzenie transnarodowych sieci łączących uniwersyteckie ośrodki badań z ośrodkami badań przedsiębiorstw tego sektora. Należałoby opracować m.in. roczne projekty współfinansowane w tym celu przez UE i władze krajowe oraz rozwijać kulturę najwyższej jakości badań naukowych, której częścią byłoby również utworzenie europejskiej nagrody jakości dla nowych technologii ułatwiających dostęp elektroniczny.

<sup>(8)</sup> Inclusive Communications Group (INCOM) została stworzona w 2003 r. W jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, operatorzy telekomunikacyjni, stowarzyszenia użytkowników oraz organy ds. standaryzacji.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u 486/2006, Dz.U. C 185 z 8.8.2006.



3.5 Wśród celów szczegółowych należy rozważyć następujące działania:

- a) rozszerzenie zakresu dyrektywy o usłudze powszechnej, obejmującej dostęp do odpłatnych telefonów publicznych, służb ratunkowych oraz informacji o abonentach, tak aby uwzględniła ona technologie szerokopasmowe oraz telefonię komórkową, co już wielokrotnie postulował Komitet;
- b) zakazanie władzom publicznym korzystania z produktów i usług TIK, które nie stosują się do obowiązujących przepisów w zakresie dostępności, a także włączenie do przyszłego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych wiążących przepisów w zakresie dostępności;
- c) ujednoczenie wymogów w zakresie dostępności w ramach wykorzystania sieci IP, które obejmują służby ratunkowe oraz interaktywną telewizję cyfrową;
- d) państwa członkowskie powinny przyjąć w całości drugą wersję wytycznych w sprawie inicjatywy na rzecz dostępności sieci (ang. *Web Accessibility Initiative*) i udostępnić ją na publicznych stronach internetowych, co podkreślał już Komitet <sup>(10)</sup>;
- e) należy rozszerzyć stosowanie „narzędzi projektowych”, pod warunkiem że są one zgodne z drugą wersją wspomnianej powyżej inicjatywy.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W strukturze wiekowej lub strukturze społecznej jest coraz więcej osób powyżej 65. roku życia. Niska stopa urodzeń oraz poprawa jakości i długości życia stanowią główne przyczyny tego zjawiska. W tym celu prezydencje Rady włączyły kwestię starzenia się społeczeństwa we wspólny program prezydencji.

4.2 W nowym społeczeństwie osób starszych istnieją czynniki, które mogą prowadzić do samotności, jak np. zmniejszanie się licznej dotychczas rodziny oraz pojawienie się osób samotnie wychowujących dzieci. Społeczeństwo informacyjne w przełamaniu wyizolowania społecznego oferuje nowe możliwości, które powinny być wykorzystywane przez osoby starsze. Należy również wspierać działania zmierzające do zmniejszenia obecnej luki cyfrowej.

Jest to szczególnie widoczne w obszarze dostępności elektronicznej. W deklaracji ministerialnej przyjętej jednomyślnie w Rydze stwierdza się, iż jedynie 10 % zamieszkujących w Europie osób powyżej 65. roku życia korzysta z internetu.

4.3 Aby ułatwić integrację osób starszych i niepełnosprawnych w społeczeństwie informacyjnym, należy zaproponować:

obok upowszechnienia dostępu do internetu i poszanowania zasady pomocniczości, międzysektorowe strategie społeczne, mające na celu zapewnienie równości oraz poprawę jakości życia, optymalizację usług i wspieranie udziału osób starszych w społeczeństwie informacyjnym poprzez zniesienie przeszkód w dostępie do szkoleń informatycznych i bezpłatnego oprogramowania.

Ułatwienie osobom starszym i niepełnosprawnym dostępu do społeczeństwa informacyjnego może stanowić dla nich stymulację intelektualną oraz sprawić, że ich życie stanie się wygodniejsze, m.in. dzięki takim usługom jak:

- bezpłatne porady;
- dostarczanie dokumentacji do domu;
- indywidualne porady prawne lub porady prawne dla ośrodków seniorów bądź osób niepełnosprawnych;
- rozrywka i zajęcia rekreacyjne;
- pomoc gerontologiczna oraz kontakty z lokalnymi ośrodkami społecznymi;
- kształcenie w wirtualnych salach wykładowych;
- programy wakacyjne;
- fakultatywne usługi telemedyczne.

EKES podkreśla znaczenie TIK dla wspierania udziału osób starszych i niepełnosprawnych w życiu gospodarczym i społecznym, za pośrednictwem reprezentujących je organizacji, tak by poprawić obecną sytuację w UE. Udział podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego może okazać się ważny dla takich obszarów jak współregulacja, opracowywanie kodeksów postępowania czy odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw.

4.4 EKES jest zdania, że należy wspierać projekty i działania, które ułatwiają dostęp osób niepełnosprawnych i osób starszych do społeczeństwa informacyjnego oraz zapoznają je z użyciem nowych technologii, co jest doskonałą metodą zapewnienia ich integracji społecznej, uniknięcia wykluczenia ze świata cyfrowego oraz poprawy jakości ich życia.

W szczególności środki takie powinny obejmować:

- tworzenie i wzmacnianie sieci cyfrowych, które pomagają w profesjonalnym i sprawnym kierowaniu systemami zarządzania rozmaitych organów i stowarzyszeń; sieci te powinny być odpowiednio wyposażone i dostosowane do potrzeb różnych grup osób starszych i osób niepełnosprawnych;

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u 404/2006, punkt 7.5.1: „EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do formalnego przyjęcia niezmienionej drugiej wersji wytycznych w sprawie inicjatywy na rzecz dostępności sieci (ang. *Web Accessibility Initiative* — WAI) oraz zastosowania ich do wszystkich publicznych stron internetowych”. Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

— realizowanie pilotażowych projektów opartych na zastosowaniach i instrumentach ułatwiających aktywne i niezależne życie osobom niepełnosprawnym i osobom starszym dzięki ich włączeniu do społeczeństwa informacyjnego.

4.5 Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna może zostać wzmocniona poprzez zastosowanie zasad działania ONZ na rzecz osób starszych w ramach strategii opracowywanych przez UE, umożliwiając tym samym dostęp do odpowiednich programów kształcenia i szkolenia.

4.6 W ramach przeglądu „nowego podejścia”, który powinna przeprowadzić Komisja, należy uwzględnić w opracowywanym

ustawodawstwie potrzeby osób starszych w celu udostępnienia usług świadczonych za pośrednictwem tworzonych produktów, zaś organy ds. standaryzacji oraz przemysł powinny wziąć pod uwagę w swoich działaniach wspomniane okoliczności.

4.7 Z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego istnieją możliwości większego wykorzystania technologii cyfrowej, by ograniczyć przemieszczanie się w celu otrzymania pewnych usług na miejscu. Komisja powinna zbadać te możliwości, by zaproponować w przyszłości ambitniejsze środki ponadnarodowe w zakresie dostępności elektronicznej.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---