

# Dziennik Urzędowy C 44

## Unii Europejskiej

Tom 51

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

16 lutego 2008

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
III	<i>Akty przygotowawcze</i>	
EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY		
<b>439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r.</b>		
2008/C 44/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej książki „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy” COM(2007) 161 wersja ostateczna .....	1
2008/C 44/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych COM(2007) 241 wersja ostateczna — 2007/0089 (CNS) .....	11
2008/C 44/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS odpowiedzialnego za realizację wspólnej inicjatywy technologicznej w zakresie systemów wbudowanych COM(2007) 243 wersja ostateczna — 2007/0088 (CNS) .....	15
2008/C 44/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Czyste niebo” COM(2007) 315 wersja ostateczna — 2007/0118 (CNS) .....	19
2008/C 44/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ENIAC COM(2007) 356 wersja ostateczna — 2007/0122 (CNS) .....	22
2008/C 44/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie, długoterminowych produktów wakacyjnych, wymiany i odsprzedaży COM(2007) 303 wersja ostateczna — 2007/0113 (COD) .....	27
2008/C 44/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wag nieautomatycznych (wersja skodyfikowana) COM(2007) 446 wersja ostateczna — 2007/0164 (COD) .....	33



Cena:  
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2008/C 44/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oświetlenia tylnej tablicy rejestracyjnej pojazdów silnikowych i ich przyczep (wersja skodyfikowana) COM(2007) 451 wersja ostateczna — 2007/0162 (COD) .....	33
2008/C 44/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tłumienia zakłóceń radioelektrycznych wywołanych przez silniki z zapłonem iskrowym stosowane w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (wersja skodyfikowana) COM(2007) 462 wersja ostateczna — 2007/0166 COD .....	34
2008/C 44/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Raport w sprawie postępu w dziedzinie biopaliw — Raport w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej” COM(2006) 845 wersja ostateczna .....	34
2008/C 44/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wyniki przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO <sub>2</sub> pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych” COM(2007) 19 wersja ostateczna .....	44
2008/C 44/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE w odniesieniu do stosowania niektórych przepisów w Estonii COM(2007) 411 wersja ostateczna — 2007/0141 (COD) .....	49
2008/C 44/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie selekcji i zezwoleń dotyczących systemów dostarczających satelitarne usługi komunikacji ruchomej (MSS) COM(2007) 480 wersja ostateczna — 2007/0174 (COD) .....	50
2008/C 44/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 95/50/WE w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji” COM(2007) 509 wersja ostateczna — 2007/0184 (COD) .....	52
2008/C 44/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającej mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw w transporcie drogowym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 1999/32/WE w odniesieniu do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającej dyrektywę 93/12/EWG COM(2007) 18 wersja ostateczna — 2007/0019 (COD) .....	53
2008/C 44/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zmian w zakresie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania po 2010 r. ....	56
2008/C 44/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. ....	60
2008/C 44/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zmiany klimatu a strategia lizbońska” .....	69
2008/C 44/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu” .....	74
2008/C 44/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska” .....	84



2008/C 44/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” ..... 91
2008/C 44/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy COM(2007) 46 wersja ostateczna — 2007/0020 (COD) 103
2008/C 44/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się po Wspólnocie COM(2007) 159 wersja ostateczna — 2007/0054 (COD) ..... 106
2008/C 44/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Znęcania się nad osobami starszymi ..... 109
2008/C 44/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w odniesieniu do dostosowania szczególnych przepisów podatkowych dotyczących oleju napędowego stosowanego jako paliwo silnikowe do celów handlowych oraz koordynacji opodatkowania benzyny bezołowiowej i oleju napędowego stosowanych jako paliwo silnikowe COM(2007) 52 wersja ostateczna — 2007/0023 (CNS) ..... 115
2008/C 44/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów przejściowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej COM(2007) 381 wersja ostateczna — {SEK(2007) 910} ..... 120
2008/C 44/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Chorwacja na drodze do członkostwa w UE” ..... 121

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

### 439. SESJI PLENARNEJ W DNIACH 24-25 PAŹDZIERNIKA 2007 R.

#### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy”

COM(2007) 161 wersja ostateczna

(2008/C 44/01)

Dnia 4 kwietnia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy”*.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2007 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 107 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

#### 1. Podsumowanie i zalecenia

1.1 Zdaniem Komitetu konieczne jest wyraźne wzmocnienie podejmowanych dotychczas działań na rzecz badań i rozwoju w Europie, poprawienie niezbędnych w tym celu warunków ramowych i stworzenie podstaw finansowych.

Oprócz mocnych wspólnotowych, krajowych i przemysłowych programów badawczo-rozwojowych potrzebny jest europejski wspólny rynek badań i rozwoju, w celu lepszego wykorzystania i uwolnienia istniejącego we Wspólnocie Europejskiej i możliwego do rozbudowy potencjału — czyli europejska przestrzeń badawcza.

1.2 Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby wzmocnić i dalej rozbudowywać europejską przestrzeń badawczą. Wskazane cele i propozycje są zasadniczo właściwe i godne poparcia. Wymagają one jednak uzupełnienia, a w niektórych przypadkach — wyjaśnienia i skorygowania.

1.3 Komitet popiera cel dotyczący stworzenia atrakcyjnego europejskiego rynku pracy dla badaczy, który jednocześnie umożliwi i nagradza mobilność. Na pierwszym planie stoją kwestie takie jak: ustalanie warunków umowy, atrakcyjne uposażenie, zabezpieczenie i świadczenia społeczne, które mogą być przenoszone na terenie Europy, oraz łączenie rodzin. W tej dziedzinie ogromne braki wykazują przede wszystkim państwa członkowskie. Z tego względu Komitet apeluje szczególnie do państw członkowskich i właściwych partnerów społecznych o usunięcie braków, a przede wszystkim o zaoferowanie młodym

badaczom atrakcyjnych możliwości pracy, które mogłyby konkurować z alternatywnymi możliwościami zawodowymi dla uzdolnionych naukowców. Wtedy ponownie więcej młodych ludzi będzie gotowych zainwestować swoją energię i czas w odpowiednie wymagające i specjalistyczne studia, przyczyniając się przy tym do usunięcia groźących Europie niedoborów wykwalifikowanych specjalistów i absolwentów w dziedzinach naukowo-technicznych.

1.4 Komitet popiera cel barceloński, sformułowany przez Radę Europejską. Jednakże zgodnie z obecnie obowiązującymi decyzjami wkład Wspólnoty w niezbędne dla osiągnięcia celu barcelońskiego inwestycje na rzecz badań i rozwoju wyniesie jedynie około 2 % (a więc zaledwie jedną pięćdziesiątą!). Największe zobowiązania polityczne związane z osiągnięciem celu barcelońskiego stoją zatem przed państwami członkowskimi, zaś zobowiązania ekonomiczne — przed sektorem przemysłowym. Z tego względu zalecenia Komitetu skierowane są w szczególności do Rady, Parlamentu i państw członkowskich, aby ze swej strony podjęły wszelkie kroki oraz inne działania niezbędne do ponownego wzniesienia badań i rozwoju w Europie na światowy poziom.

1.5 Komitet powtarza swoje zalecenie, aby zwiększyć wkład Wspólnoty Europejskiej w ogólne docelowe wydatki na rzecz badań i rozwoju do minimum 3 %, aby wzmocnić stymulujące oddziaływanie wspólnotowego finansowania badań na konieczne finansowanie badań przez państwa członkowskie i przemysł. Ponadto część środków z funduszy strukturalnych

należy przeznaczyć na rozbudowę infrastruktury w dziedzinie badań i rozwoju, a także należy wzmocnić możliwości wsparcia przez EBI. Zalecenie to zyskało na znaczeniu na skutek niedooceny przez długi czas poważnych problemów związanych z energią i klimatem.

1.6 Komitet popiera cel dotyczący stworzenia światowej klasy infrastruktury badawczej w dziedzinie naukowo-technicznej, która następnie będzie jednak wymagała trwałego i rzetelnego finansowania. Głównymi przesłankami powodzenia i celowości tego zamierzenia jest udział odpowiednich instytucji i grup uczelni wyższych z państw członkowskich oraz zaangażowane uczestnictwo przemysłu w projektach technologicznych. Jedynie takie zorganizowanie w sieć tworzy pełną całość i prowadzi do wypracowania europejskiej wartości dodanej.

1.7 Komitet popiera cel, jakim jest wzmocnienie instytucji naukowo-badawczych — oraz ich organizacji nadrzędnych — które są istotnymi inicjatorami i podmiotami w procesie badań i rozwoju. Wymagają one niezawodnego planowania długoterminowego, odpowiedniego wyposażenia i dostatecznej swobody podejmowania decyzji. Warunkami są większa odpowiedzialność własna w wykorzystaniu zasobów finansowych, wystarczająco wysoki udział w finansowaniu podstawowym, całościowe finansowanie projektów, przenoszenie budżetów rocznych, likwidacja hamujących rozwój nadmiernych obciążeń administracyjnych podmiotów w dziedzinie badań i nauczania, zachęty i promowanie doskonałości poprzez przyznawanie dodatkowych środków na badania na drodze współzawodnictwa.

1.8 Komitet postrzega wspólne inicjatywy technologiczne i platformy technologiczne jako ważne instrumenty tworzenia innowacji technicznych w dziedzinach badań o znaczeniu strategicznym. W wypadku niezbędnych w tym celu spółek między sektorem publicznym a prywatnym oraz wspólnych programów badań chodzi również o odpowiednie włączenie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Planowane wspólnoty wiedzy i innowacji (KIC) Europejskiego Instytutu Technologii (ETI) powinny korzystać ze zdobytych w związku z tym doświadczeń. Wartościowy wkład mogą tutaj stanowić także doświadczenia związane z projektami ERA-NET i CORNET oraz klastrami EUREKA.

1.9 Komitet popiera cel otwarcia europejskiej przestrzeni badawczej na świat. Jednakże w tym kontekście decydującym kryterium jest jej atrakcyjność: dopiero po przewyżczeniu krytykowanego obecnie nie tylko ilościowego, ale również jakościowego drenażu mózgow w stosunku do badaczy osiągających najlepsze na świecie wyniki i sukcesy, będziemy mogli uznać to zadanie za wykonane. Jednak aby można było osiągnąć ten cel, muszą współgrać wszystkie istotne składniki: poziom, wyposażenie, warunki pracy, ramy polityczne, perspektywy rozwoju i swoboda działania, dochód osobisty i uznanie społeczne.

1.10 Komitet popiera metodę *otwartej koordynacji*, umożliwiającą ocenę strategicznych celów i polityk państw członkowskich oraz wymianę związanych z nimi doświadczeń, w celu uzyskania spójności i wypracowania optymalnej europejskiej polityki badawczej. Z drugiej strony należy odrzucić prowadzoną pod

hasłem ogólnego ujednoczenia, narzuconą z góry (top-down) szczegółową *koordynację* badań europejskich, która stanowi ingerencję w sprawy organizacji badawczych i przedsiębiorstw. Dlatego też należy uniknąć wrażenia, że Komisja dąży do centralnego kierowania badaniami europejskimi. Celem jest właściwa równowaga między ramami wspólnotowymi, niezależnością państw członkowskich, jak również inicjatywą na szczeblu instytucjonalnym i indywidualnym oraz prawem do samostanowienia. Tylko w warunkach pluralizmu metod, podejść i wyboru zagadnień można uzyskać najlepsze wyniki, procedury i innowacje.

1.11 Komitet powtarza swoje wezwania do *zmniejszenia biurokracji*. Zaleca on zatem uwzględnienie tego problemu w przyszłym harmonogramie prac w ramach europejskiej przestrzeni badawczej jako kolejnego ważnego celu politycznego. Oznacza to, że należy wspólnie z państwami członkowskimi i organizacjami badawczymi opracować koncepcje służące uproszczeniu i zredukowaniu do niezbędnego minimum nadmiernych regulacji i zbędnej różnorodności europejskich, krajowych, regionalnych i instytucjonalnych obowiązków sprawozdawczych, procedur przetargowych, procedur dotyczących ekspertyz, ocen i zezwoleń itp. Nawet współzawodnictwo w dążeniu do doskonałości początkowo zwiększa wymagane od naukowców nakłady na procedury biurokratyczne. Tym istotniejsze jest wspólne opracowanie rozwiązania uwzględniającego likwidację i uproszczenia procedur. Obawa przed popełnieniem błędów przez jednostki nie może prowadzić do nadmiernej regulacji i paraliżu działań wszystkich podmiotów.

1.12 Komitet uważa za konieczne zatrudnianie w organizacjach wspierających, w tym również w Komisji, urzędników o doskonałym przygotowaniu merytorycznym, którzy są i pozostaną dobrze i długoterminowo zaznajomieni z daną dziedziną, jej cechami szczególnymi i specyficzną „społecznością” (regularna rotacja miejsc pracy jest w tym kontekście szkodliwa).

1.13 Komitet zaleca uzupełnienie europejskiej przestrzeni badawczej o *europejską przestrzeń wiedzy*, tak aby stworzyć europejskie społeczeństwo wiedzy. Wymaga to zapewnienia gruntownego wykształcenia wszystkim obywatelom oraz dodatkowo niezbędnego dla naukowców i inżynierów wysokiej jakości wykształcenia specjalistycznego. Wynika stąd odniesienie do właściwego „zarządzania wiedzą”. W procesie pozyskiwania nowej wiedzy badania i rozwój opierają się na wiedzy już zdobytej.

1.14 Komitet zaleca opracowanie jasnych i zrozumiałych przepisów dotyczących zróżnicowanych instrumentów wspólnotowego wsparcia i koordynacji badań i rozwoju, wraz z podsumowującym zestawieniem (i instrukcją obsługi) wszystkich dostępnych dla Komisji instrumentów i form służących wspieraniu oraz koordynacji celów badań i rozwoju. Powinno ono również wskazywać, czy ich wzrastająca liczba wciąż gwarantuje dostatecznie jasny podział zadań i kompetencji i czy wciąż są one przejrzyste i łatwe do zastosowania zarówno dla potencjalnych beneficjentów, jak i dla urzędników Komisji, czy też raczej konieczne jest uporządkowanie ich na nowo.

1.15 Wiele zagadnień poruszonych w zielonej księdze wymaga oddzielnego potraktowania. W tym celu i dla dalszego uszczegółowienia Komitet odsyła do pełnego tekstu swojej opinii.

## 2. Komunikat Komisji

2.1 Komunikat Komisji pojawia się w kontekście zakończonych już dyskusji i przyjęcia obecnie obowiązującego 7. ramowego programu badań i rozwoju, wybranych do niego tematów badawczych (tzw. programów szczegółowych), dostępnych instrumentów i reguł uczestnictwa. Z tego względu przedmiotowy komunikat Komisji nie odnosi się zatem do przedmiotu badań, a jedynie do strategicznych celów europejskiej przestrzeni badawczej.

2.2 Z tego względu po krótkim rysie historycznym następuje podsumowanie zadań i celów europejskiej przestrzeni badawczej i omówienie ich w kontekście zbadanej sytuacji bieżącej oraz przeanalizowanie i dostosowanie do nowych tendencji. Punktem wyjściowym komunikatu jest znaczenie europejskich badań i rozwoju dla strategii lizbońskiej oraz kwestia ich konkurencyjności w środowisku globalnym.

2.3 Jednocześnie wskazuje się następujące punkty jako szczególne zadania i cele:

- **właściwy przepływ wykwalifikowanej kadry naukowej** przy wysokim stopniu mobilności pomiędzy poszczególnymi instytucjami, dziedzinami naukowymi, sektorami gospodarki i państwami;
- **światowej klasy infrastrukturę naukowo-badawczą**, zintegrowaną, zorganizowaną w sieć i dostępną dla zespołów naukowców pracujących w Europie i na całym świecie, w dużej mierze dzięki nowym generacjom infrastruktury łączności elektronicznej;
- **wysokiej klasy instytucje naukowo-badawcze** działające w ramach efektywnej współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz spółek publiczno-prywatnych, stanowiące trzon „klastrow badawczych i innowacyjnych”, w tym „wirtualnych społeczności badawczych”, specjalizujące się przede wszystkim w dziedzinach interdyscyplinarnych i przyciągające masę krytyczną zasobów ludzkich i finansowych;
- **skuteczny przepływ wiedzy**, w szczególności pomiędzy publicznym sektorem badań naukowych a sektorem przemysłowym, a także w społeczeństwie;
- **skoordynowane programy i priorytety naukowo-badawcze** na szczeblu krajowym, regionalnym i europejskim;
- **szerokie otwarcie** europejskiej przestrzeni badawczej na resztę świata.

2.4 Podsumowuje się dotychczasowe osiągnięcia i na tej podstawie uzasadnia się przyszłe działania na rzecz konsolidacji

i dalszej rozbudowy europejskiej przestrzeni badawczej. Zdaniem Komisji obecny ramowy program badań naukowych UE został opracowany specjalnie w celu wsparcia tych działań; środki służące wsparciu zostały znacznie zwiększone, nawet jeżeli miało to miejsce w mniejszym stopniu, niż proponowała wcześniej Komisja Europejska (i zalecał Komitet). Nowe inicjatywy, zapoczątkowane w związku z siódmym programem ramowym (2007-2013), jak na przykład Europejska Rada ds. Badań Naukowych, będą miały wpływ na europejskie środowisko badawcze. Również planowany Europejski Instytut Technologii mogłyby przyczynić się do stworzenia światowej klasy wspólnot wiedzy i innowacji.

2.5 Jednocześnie wskazuje się na istniejące zdaniem Komisji wady, które powinny zostać zlikwidowane, jak np. (w skrócie):

- możliwości rozwoju kariery zawodowej europejskich naukowców są wciąż ograniczone;
- przedsiębiorstwom często trudno jest nawiązać współpracę z instytucjami prowadzącymi badania naukowe;
- krajowe i regionalne finansowanie badań naukowych w większości przypadków pozostaje nieskoordynowane;
- reformom podejmowanym przez poszczególne państwa często brakuje ogólnoeuropejskiej perspektywy i spójności.

2.6 Dalsze elementy zielonej księgi są omawiane w poniższych uwagach Komitetu.

2.7 W celu zapoczątkowania szeroko zakrojonej dyskusji na podstawie zielonej księgi Komisja postawiła w niej 35 konkretnych pytań. Odpowiedzi na nie, oczekiwane ze strony Parlamentu, Rady, EKES-u, Komitetu Regionów, państw członkowskich oraz naukowców i instytucji badawczych, mają w 2008 r. przełożyć się na propozycje działań. Na wiele z tych pytań udziela się już niejako odpowiedzi w punkcie 3 poniżej. Do niektórych pytań szczegółowych odniesiono się w punkcie 4.

## 3. Ogólne uwagi Komitetu

3.1 **Znaczenie doskonałości naukowej.** Komitet wielokrotnie<sup>(1)</sup> zwracał uwagę na fakt, że największe osiągnięcia naukowe i techniczne oraz sposób, w jaki przekładają się one na konkurencyjny potencjał gospodarki, są czynnikami mającymi decydujący wpływ na zabezpieczenie naszej przyszłej pozycji w świecie oraz zachowanie europejskiego modelu społecznego.

Z tego względu konieczne jest znaczne wzmocnienie podejmowanych dotychczas działań w zakresie badań i rozwoju w Europie, ustanowienie niezbędnych w tym celu priorytetów politycznych oraz poprawa koniecznych ram i stworzenie podstaw finansowych. Istotne jest zastosowanie zasady konkurencyjności zgodnie z kryteriami doskonałości. Komitet wielokrotnie wypowiedział się w sprawie reguł niezbędnej pomocy państwa<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

Dz.U. C 325/16 z 30.12.2006.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 16.

3.2 **Europejski wspólny rynek badań i rozwoju.** Oprócz skutecznych wspólnotowych, krajowych i branżowych programów badań i rozwoju potrzebny jest europejski wspólny rynek badań i rozwoju, tak aby lepiej wykorzystywać i uwolnić istniejący we Wspólnocie Europejskiej i możliwy do rozbudowy potencjał — **czyli europejska przestrzeń badawcza.**

3.3 **Zasadnicza zgoda.** Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję w zielonej księdze zamiar konsolidacji, wzmocnienia i dalszego rozwoju europejskiej przestrzeni badawczej i tym samym kontynuowania zasadniczo pozytywnego rozwoju. Komitet dostrzega tu zgodność z istotnymi elementami swoich wcześniejszych zaleceń<sup>(3)</sup>. Cele wskazane przez Komisję w tym kontekście są właściwe, zaś propozycje przedstawione w celu ich realizacji w znacznej mierze uznaje się za odpowiednie i godne poparcia; wymagają one jednak uzupełnienia, a w niektórych przypadkach — wyjaśnienia i skorygowania.

#### 3.4 Kontekst

3.4.1 **Spółeczność naukowa.** Od ustanowienia Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych<sup>(4)</sup> CERN minęło już ponad 50 lat. Dla osiągnięcia tego celu udało się uzyskać potrzebne wsparcie wpływowych polityków europejskich dzięki niezależnemu zaangażowaniu międzynarodowej społeczności naukowej, tzn. samodzielnemu zorganizowaniu się czołowych naukowców<sup>(5)</sup> z różnych krajów. W ten sposób stworzono najwyższej klasy europejską instalację doświadczalną, której finansowanie i wykorzystanie wykroczało poza możliwości i gotowość poszczególnych państw. Z podobnych względów założono później kolejne transgraniczne organizacje europejskie<sup>(6)</sup>, na przykład ECMWF, EMBO, ESRF, ESO, ESA i ILL.

3.4.2 **Wspólnota Europejska.** Podpisany 25 marca 1957 r. w Rzymie Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Atomową (EWEA lub traktat EURATOM) jest jednym z trzech traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Stanowił on również początek zaangażowania Wspólnoty w dziedzinie badań i rozwoju<sup>(7)</sup>. Wejście w życie pierwszego ramowego programu badań i rozwoju w 1986 r. dało podstawę dla ogólnej wspólnotowej polityki badań, wykraczającej poza cele EURATOM. Podjęta w 2000 r. w związku ze strategią lizbońską

decyzja o ustanowieniu europejskiej przestrzeni badawczej potwierdziła dążenie polityki europejskiej do stworzenia formalnych ram dla prowadzenia badań europejskich. Europejska przestrzeń badawcza powinna stać się jednocześnie symbolicznym „znakiem firmowym”, którego uzasadnienie i cele są ukierunkowane przez strategię lizbońską.

3.4.3 **Cel barceloński.** Jak wielokrotnie podkreślano, Komitet popiera cel barceloński, sformułowany przez Radę Europejską przed pięciu laty w związku ze strategią lizbońską. Zgodnie z tym celem należy zwiększać całkowite nakłady na badania i rozwój w UE, aby w 2010 r. osiągnąć poziom zbliżony do 3 % PKB. Potrzebne w tym celu inwestycje mają w dwóch trzecich pochodzić z sektora prywatnego. Jednakże zgodnie z obecnie obowiązującymi decyzjami, wkład Wspólnoty w niezbędne dla osiągnięcia celu barcelońskiego inwestycje na rzecz badań i rozwoju wyniesie jedynie około 2 % (a więc zaledwie jedną pięćdziesiątą!).

3.5 **Polityczne zobowiązania państw członkowskich.** Największe zobowiązania polityczne związane z osiągnięciem celu barcelońskiego stoją zatem przed państwami członkowskimi, zaś zobowiązania ekonomiczne — przed sektorem przemysłowym i sektorem prywatnym. Z tego względu poniższe zalecenia i postulaty Komitetu skierowane są w szczególności również do Rady, Parlamentu i państw członkowskich, aby ze swej strony podjęły wszystkie niezbędne kroki i wsparły cele określone w zielonej księdze dla przywrócenia jakości badań i rozwoju w Europie do poziomu światowego, osiągnięcia celu barcelońskiego, stanowiącego pierwszy etap procesu, oraz podjęcia wszystkich innych niezbędnych działań.

3.6 **Lepsze wykorzystanie funkcji dźwigni spełnianej przez wspólnotowe finansowanie badań.** Wsparcie badań przez Wspólnotę również odgrywa bardzo ważną rolę. Stanowi ono nie tylko siłę integrującą i koordynującą, ale przede wszystkim działa niczym dźwignia dla inwestycji w badania naukowe ze strony państw członkowskich i sektora przemysłowego. Z tego względu konieczne jest wyraźne zwiększenie siły tej dźwigni, aby wreszcie uzyskać potrzebny pełny wkład państw członkowskich i sektora przemysłowego w osiągnięciu celu barcelońskiego, który wciąż pozostaje odległy. Europa powinna uświadomić sobie i ponownie przejąć odgrywaną w przeszłości tradycyjną rolę wiodącego obszaru badań i innowacji.

3.6.1 **Zwiększenie udziału Wspólnoty.** W tym kontekście Komitet stwierdził<sup>(8)</sup>, że uzgodniony obecnie wspólnotowy budżet na badania i rozwój nie jest wystarczający dla wykorzystania tej funkcji dźwigni. Z tego względu Komitet powtarza swoje pilne zalecenie, aby w ramach zbliżającego się przeglądu budżetu w 2008 r. zwiększyć wkład Wspólnoty we wspólne

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 110/3 z 30.4.2004.  
Dz.U. C 110/98 z 30.4.2004.  
Dz.U. C 157 z 28.6.2005.  
Dz.U. C 65 z 17.3.2006.  
Dz.U. C 185 z 8.8.2006.  
Dz.U. C 309 z 16.12.2006.  
Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

<sup>(4)</sup> CERN: Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire. Ponieważ wobec dalszej działalności CERN ta nazwa jest myląca, obecnie stosuje się określenie „Europejskie laboratorium fizyki cząstek” („European laboratory for particle physics” — „Laboratoire européen pour la physique des particules”), które lepiej opisuje prace prowadzone obecnie przez organizację.

<sup>(5)</sup> Zasadniczo Komitet stosuje pojęcia „naukowcy” i „inżynierowie” w odniesieniu do osób obu płci. Potwierdza w ten sposób zgłaszane przez siebie wielokrotnie poparcie dla całkowitej „równości płci” również w dziedzinie badań i rozwoju. Patrz również punkt 3.1.6.2.

<sup>(6)</sup> ILL: Instytut Laue'a-Langevine'a  
ECMWF: European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (Europejskie Centrum Średnioterminowych Prognoz Pogody)  
ESRF: European Synchrotron Radiation Facility (Europejskie Laboratorium Promieniowania Synchrotronowego)  
ESO: European Southern Observatory (Europejskie Obserwatorium Południa)  
EMBO: European Molecular Biology Organization (Europejskie Laboratorium Biologii Molekularnej)  
ESA: European Space Agency (Europejska Agencja Kosmiczna)  
Patrz również <http://www.euroforum.org>.

<sup>(7)</sup> Dokładniejszą prezentację można znaleźć również w *CORDIS focus Newsletter* nr 279, czerwiec 2007 r.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

docelowe nakłady na badania i rozwój w europejskiej przestrzeni badawczej z obecnego poziomu wyraźnie poniżej 2 % do minimum 3 %, a ponadto przeznaczyć <sup>(9)</sup> znaczną część środków pochodzących z funduszy strukturalnych na infrastrukturę w dziedzinie badań i rozwoju <sup>(10)</sup> oraz zdecydowanie zwiększyć możliwości udzielenia wsparcia przez EBI.

**3.6.2 Pilna potrzeba podjęcia decyzji politycznych.** Opublikowane niedawno przez Komisję zestawienie <sup>(11)</sup> odnoszące się do aktualnego stanu badań europejskich oraz ich finansowania w porównaniu do konkurentów międzynarodowych potwierdza niezwykle pilną potrzebę przekształcenia powyższego zalecenia Komitetu w decyzję polityczną. Dodatkowym utrudnieniem są bardzo poważne i przez długi czas niedoświadczane problemy związane z energią i klimatem.

**3.7 Masa krytyczna, łączenie zasobów i wiedzy fachowej, europejska wartość dodana.** Wspólnota powinna objąć działaniami i wspierać przede wszystkim takie zadania i projekty badawcze istotne z punktu widzenia postępu naukowo-technicznego, które wykraczają poza możliwości lub gotowość poszczególnych państw członkowskich i ich gospodarek lub które dzięki procedurom europejskim i zorganizowaniu w sieć w całej Europie mogłyby mieć dużo większą skuteczność. Dzięki temu mogą one przynieść znaczną wartość dodaną w porównaniu z wysiłkami poszczególnych państw.

**3.8 Wysokiej klasy infrastruktura i instytucje naukowo-badawcze.** W wielu szczególnie ważnych dziedzinach badań warunkiem całkowicie nowych odkryć i postępu technicznego są kosztowne inwestycje infrastrukturalne i instalacje o wielkiej skali, dające rozwojowi technicznemu (na etapie przedkonkurencyjnym) nowoczesne możliwości dokonania ulepszeń i innowacji. Z tego względu Komitet nadaje szczególne znaczenie wymienionemu w zielonej księdze celowi stworzenia światowej klasy infrastruktury naukowo-badawczej. Infrastruktura taka jest podstawą i katalizatorem badań najwyższej klasy. Ma ona olbrzymią moc przyciągania najlepszych na świecie naukowców i inżynierów, a zatem w doskonały sposób wspiera kolejny ważny cel, jakim jest stworzenie wysokiej klasy instytucji naukowo-badawczych, które zapewnią uznanie znakom firmowym, jakimi są europejskie badania naukowe i europejska przestrzeń badawcza.

**3.8.1 Wykaz ESFRI <sup>(12)</sup>.** Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje wykaz ESFRI, sporządzony przy współpracy państw członkowskich i Komisji oraz zatwierdzony i wspierany przez Radę <sup>(13)</sup>. Zwraca jednocześnie uwagę, że oprócz podstawowego zaangażowania państw członkowskich w tej dziedzinie w przyszłości konieczne będzie również wzmocnienie, pewne i długoterminowe zaangażowanie Komisji, ponieważ właśnie tu szczególnie widoczne jest polityczne dążenie do wyjątkowych pionierskich osiągnięć naukowo-technicznych. Z tego względu Komitet zdecydowanie popiera dalszą konsekwentną realizację „mapy drogowej” oraz odpowiedni finansowy udział Wspólnoty

<sup>(9)</sup> W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje identyczne wezwanie ze strony Europejskiego Komitetu Konsultacyjnego ds. Badań (EURAB), patrz: [http://ec.europa.eu/research/eurab/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/eurab/index_en.html).

<sup>(10)</sup> Również w tym miejscu Komitet zwraca się ze szczególnym wezwaniem do państw członkowskich o podjęcie odpowiednich decyzji politycznych.

<sup>(11)</sup> European Commission: Key Figures 2007 On Science, Technology and Innovation, Towards a European knowledge area (Komisja Europejska: kluczowe dane za 2007 r. w dziedzinie nauki, technologii i innowacji: w kierunku europejskiego obszaru wiedzy), poniedziałek 11 czerwca 2007 r.

<sup>(12)</sup> ESFRI: Europejskie Forum Strategii ds. Infrastruktur Badawczych (European Strategy Forum on Research Infrastructures); <http://cordis.europa.eu/esfri/>.

<sup>(13)</sup> Rada ds. Konkurencyjności (Rynku Wewnętrznego, Przemysłu i Badań), 21-22 maja 2007 r.

w budowie i długoterminowym wykorzystaniu takich instalacji. Komitet podkreśla konieczność sporządzenia odpowiednich umów, umożliwiających otwarcie ich i uatrakcyjnienie dla partnerów i użytkowników z całej europejskiej przestrzeni badawczej, a ponadto wspiera wysiłki na rzecz tworzenia spółek z podmiotami spoza Europy oraz ich uczestnictwa <sup>(14)</sup>.

**3.8.2 Stabilność finansowania.** Zwłaszcza w odniesieniu do projektów planowanych długoterminowo z uwagi na wysokie koszty inwestycji, szczególne znaczenie ma zapewnienie w chwili obecnej i w przyszłości odpowiedniej stabilności finansowania do momentu osiągnięcia celów, o ile spełniają one kryterium naukowej doskonałości. Szczególnie w tej dziedzinie duże wahania, niepewność czy nawet przerwy w finansowaniu powodują nie tylko marnotrawstwo kosztownych inwestycji finansowych i wyników pracy nad rozwojem naukowo-technicznym, ale również wpływają niszcząco na stworzone powiązania, współpracę międzynarodową i zaufanie w kontekście przyszłych obietnic. Szkodzą one zatem europejskiemu rynkowi pracy dla naukowców i inżynierów.

**3.8.3 Zaangażowanie uniwersytetów i instytutów.** Podstawowym warunkiem sukcesu tych znacznych inwestycji w projekty infrastrukturalne oraz koniecznego rozszerzenia podstawy badań najwyższej klasy jest odpowiedzialny udział właściwych grup uczelni wyższych, instytutów i organizacji badawczych, mających siedzibę w państwach członkowskich, w rozwoju i wykorzystaniu odpowiednich instalacji doświadczalnych: dopiero takie zorganizowanie w sieć prowadzi do stworzenia pewnej całości i wypracowania europejskiej wartości dodanej. Dlatego konieczne jest również należyte wspieranie takiego zorganizowania w sieć i odpowiednie wyposażenie programów szczegółowych *Współpraca i Pomysły*. W tym celu należy w szczególności zapewnić odpowiednie środki na podróże i pobyt na miejscu oraz udostępnić systemy łączności i urzędzenia pomocnicze. Ponadto Komitet zwraca w tym kontekście uwagę także na ogromne znaczenie wspierania mobilności.

**3.8.4 Nieograniczona mobilność.** Komitet popiera cel dotyczący zapewnienia w ramach europejskiej przestrzeni badawczej nieograniczonej mobilności pomiędzy państwami członkowskimi, organizacjami, jak również pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym. Mobilność służy nie tylko rozwojowi zawodowemu, wymianie wiedzy i zdobywaniu doświadczenia zawodowego, ale ogólnie rzecz biorąc, rozszerza horyzonty, wzmacnia zdolność opiniowania i wspiera zrozumienie kulturowe. Z tego względu konieczne jest przewyciężenie i likwidacja wszelkich niedociągnięć i błędnych rozwiązań, które stanowią barierę dla nieograniczonej mobilności. Należą do nich przeszkody międzypaństwowe, niewystarczające uznawanie/możliwość przenoszenia nabytych praw do świadczeń społecznych, jak i np. niekorzyści/obciążenia podatkowe związane z przeprowadzką rodziny.

<sup>(14)</sup> Np. przy projekcie ITER.



**3.8.5 Sytuacja w nowych państwach członkowskich.** Należy oczywiście zachować ostrożność i stworzyć zachęty mające przeciwdziałać sytuacji, w której w przypadku badaczy pochodzących z nowych państw członkowskich pożądana mobilność wewnątrz europejska prowadzić będzie do długookresowego wewnątrz europejskiego „drenażu mózgow”. Komitet wskazywał już we wcześniejszej opinii na szczególne znaczenie, jakie również z tego powodu ma tworzenie atrakcyjnych instytucji naukowo-badawczych w nowych państwach członkowskich.

**3.9 Ocena wartości europejskiej przestrzeni badawczej.** Skuteczna i efektywna współpraca międzynarodowa, w szczególności przy dużych europejskich projektach wspólnotowych, wzbudza w podmiotach uczestniczących poczucie wspólnoty, które wzmacnia wartość europejskiej przestrzeni badawczej oraz symbolikę europejską.

**3.10 Samoorganizacja i konferencje specjalistyczne.** Przykład CERN, ale również np. rozwój europejskich instalacji do badania fuzji jądrowej dobitnie pokazują chęć i zdolność środowiska naukowego do samodzielnego szukania i znalezienia międzynarodowych partnerów do współpracy, jak również do pozyskania międzynarodowego finansowania ze strony rządów państw trzecich. Warunkiem koniecznym w tym celu jest zapewnienie środków zarówno na przeprowadzenie szczególnie istotnych specjalistycznych konferencji naukowo-technicznych w Europie, jak i na udział zwłaszcza młodych naukowców europejskich także w konferencjach międzynarodowych.

**3.10.1 Stowarzyszenia naukowo-techniczne — organizacje społeczeństwa obywatelskiego.** Konferencje specjalistyczne stanowią istotne forum rozpowszechniania i oceny wyników pracy, wymiany wiedzy i opinii, nawiązywania współpracy i rozwijania nowych lub ulepszonych koncepcji. Konferencje tego typu są organizowane z reguły przez odpowiednie stowarzyszenia naukowo-techniczne<sup>(15)</sup>, które są typowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Z tego względu Komitet zaleca uwzględnienie i uznanie w większym stopniu ich działalności oraz lepsze wykorzystanie i wspieranie ich działań na rzecz rozpowszechniania wiedzy, oceny wyników prac i koordynacji badań.

**3.11 Programy ramowe.** Zdaniem Komitetu wspólnotowy ramowy program badań i rozwoju oraz ramowy program Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej są ważnymi instrumentami wspólnotowymi w zakresie realizacji europejskiej przestrzeni badawczej.

W uzupełnieniu programów szczegółowych *Infrastruktura i Pomysły* istotne zachęty do skoordynowanej współpracy (patrz punkt 3.13) wynikają w szczególności z programów szczegółowych *Współpraca i Ludzie* oraz związanych z nimi środków finansowania. Z tego względu ich odpowiednia realizacja

<sup>(15)</sup> Np. European Physical Society (Europejskie Towarzystwo Fizyczne), Europejska Federacja Krajowych Stowarzyszeń Inżynierów (European Federation of National Engineering Associations), Europejska Federacja Inżynierii Chemicznej, akademie europejskie (IASAC, ALEA, IAP) itp. Wiele z nich należy również do federacji stowarzyszeń, jak np. Initiative for Science in Europe (Inicjatywa na rzecz Nauki w Europie — ISE).

stanowi istotny element prowadzącego do synergii transgranicznego budowania tożsamości dla europejskich badań naukowych i europejskiej przestrzeni badawczej.

**3.11.1 Badania podstawowe i zastosowanie.** Należy podkreślić wyraźne uwzględnienie badań podstawowych i uznanie ich decydującego znaczenia dla postępu i innowacji. Wynika z tego konieczna **równowaga** między planowanym wsparciem badań podstawowych z jednej strony a badaniami stosowanymi oraz badaniami ukierunkowanymi na produkty i procesy z drugiej strony. Jak już wielokrotnie podkreślano<sup>(16)</sup>, pomiędzy tymi obszarami nie istnieją wyraźne linie podziału, a raczej wiele wzajemnych oddziaływań; obszary te są wzajemnie od siebie zależne.

**3.11.2 Wspólne inicjatywy technologiczne, platformy technologiczne i ETI.** Komitet podkreśla szczególną rolę, jaką odgrywają wspólne inicjatywy technologiczne i platformy technologiczne. Służą one tworzeniu spółek między sektorem publicznym a prywatnym oraz realizacji wspólnych programów badawczych w strategicznych dziedzinach badań. Komitet zaleca, aby przy tworzeniu planowanych **wspólnot wiedzy i innowacji** (Knowledge and Innovation Communities — KIC) Europejskiego Instytutu Technologii ETI skorzystać ze zdobywanych w związku z tym doświadczeń. Wartościowy wkład mogą również stanowić doświadczenia uzyskane przy projektach ERA-NET oraz klastrach EUREKA.

**3.11.3 MŚP.** Szczególne znaczenie w przypadku spółek między sektorem publicznym a prywatnym, ale również w przypadku spółek przemysłowych ma dostateczne zaangażowanie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Komitet z zadowoleniem przyjmuje podejmowanie przez Komisję szczególnych wysiłków w tym kontekście i zamiar kontynuowania ich w przyszłości. Ponadto wkład może stanowić również projekt CORNET<sup>(17)</sup> (Collective Research Networking), rozpoczęty w ramach ERA-NET.

**3.11.4 Zachowanie poufności informacji.** Darmowe rozpowszechnianie informacji dotyczących nowych odkryć było i jest jednym z czynników warunkujących sukces nowoczesnej nauki (patrz również 4.4.2 **Swobodny dostęp**). Ograniczanie tego rozpowszechniania jest problematyczne i wiąże się nie tylko z aspektami własności intelektualnej, lecz w szczególności z ustaleniem, od jakiej fazy rozwoju nowej/innowacyjnej technologii zagadnienia zachowania poufności (z uwagi na konkurencję na rynku<sup>(18)</sup>) mogą stanowić przeszkodę dla niezbędnej wymiany wiedzy i dalszej współpracy z partnerami sektora przemysłowego i pomiędzy nimi. Komitet zaleca, by tę istotną kwestię poddać bardziej dogłębnej analizie, ponieważ zależy od niej pomyślność współpracy, w szczególności między sektorem prywatnym a publicznym.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006, punkt 4.6.

<sup>(17)</sup> Patrz <http://www.cornet-era.net>; jak również *CORDIS focus*, dodatek tematyczny, wydanie nr 24, czerwiec 2007 r.

<sup>(18)</sup> Oraz z uwagi na możliwość wysuwania ewentualnych późniejszych roszczeń patentowych, póki nie zostanie zagwarantowana ochrona patentowa nowych odkryć.

### 3.12 Wzmocnienie instytucji naukowo-badawczych.

Komitet wspiera ważny cel, jakim jest wzmocnienie instytucji naukowo-badawczych — oraz ich organizacji nadrzędnych — które są istotnymi inicjatorami i podmiotami w zakresie badań i rozwoju. Prowadzi się tam koordynację, planowanie i badania, a wypracowany klimat pracy, swoboda działania i styl badań są decydujące dla reputacji danej organizacji czy instytucji naukowo-badawczej i osiągniętych przez nią wyników. Z tego względu organizacje i instytucje badawcze wymagają bardziej długofalowego i niezawodnego planowania, zapewnienia dostatecznych środków i odpowiedniej swobody decydowania. Warunkami są zatem większa odpowiedzialność własna w wykorzystaniu zasobów finansowych, niezawodny, dostatecznie wysoki udział w instytucjonalnym finansowaniu podstawowym (zwykle co najmniej 75 % do 80 %), całościowe finansowanie projektów, przenoszenie budżetów rocznych, likwidacja nadmiernych obciążeń administracyjnych świadczeniodawców, zachęty i wsparcie najwyższej jakości poprzez odpowiednio długoterminowe przyznawanie dodatkowych środków na badania na drodze współzawodnictwa i współmiernie do osiągniętych sukcesów.

### 3.13 Otwarta koordynacja.

Istotne impulsy na rzecz wzajemnej *otwartej koordynacji* i oceny polityk badawczych i strategicznych celów państw członkowskich wynikają z zachodzących na szczeblu europejskim, sprawdzonych procesów decyzyjnych odnoszących się do inicjatyw z dziedziny polityki badawczej Komisji, jak również z przygotowawczych działań konsultacyjnych. Ponadto wykraczające poza nie działania w zakresie uzgodnień i koordynacji z państwami członkowskimi i regionami oraz między nimi w sprawie szczególnych priorytetów i projektów infrastrukturalnych Komitet uważa za istotne i sensowne dla zapewnienia większej spójności i optymalnej europejskiej polityki badawczej. Dlatego też koordynacja jest zasadna przy tworzeniu europejskich międzyrządowych organizacji badawczych na potrzeby wielkich projektów wspólnotowych i infrastruktury wspólnotowej (patrz punkt 3.8). Koordynacja ze strony Komisji wiąże się ponadto z wykorzystaniem środków wsparcia z 7. programu ramowego (patrz punkt 3.11).

### 3.14 Bez nadmiernej koordynacji.

Jednakże należy odrzucić możliwość wprowadzenia — jako celu samego w sobie lub pod hasłem ogólnego ujednoczenia — narzuconej z góry (top-down) szczegółowej *koordynacji* badań europejskich oraz ingerencji w sprawy organizacji badawczych lub przedsiębiorstw. Stanowiłoby to — np. zgodnie z wyrażonym zamiarem unikania dublowania badań <sup>(19)</sup> i fragmentacji — ograniczenie niezbędnego zróżnicowania podejść i metod badawczych (patrz w szczególności punkt 4.7.1) oraz zrodziłoby negatywne odczucia ze strony naukowców, instytucji i zainteresowanych podmiotów sektora przemysłowego.

<sup>(19)</sup> W opinii w sprawie nauki, społeczeństwa i obywatela w Europie (CES 724/2001), Komitet zauważył w punkcie 4.7.5, że: „Z uwagi na konieczność uzyskania dowodów na odtwarzalność, równoległe bądź powtarzające się eksperymenty dokonywane przez różne grupy badaczy, z reguły przy wykorzystaniu zmodyfikowanych technik lub procedur, uznawane za »dublowanie badań«, stanowią w istocie niezbędny element metodyki badawczej i postępu naukowego. Jest gwarancją przeciwko błędom, pomyłkom czy wręcz fałszerstwu”.

Należy z pewnością uniknąć wrażenia, że Komisja dąży do centralnego kierowania badaniami europejskimi. W przeciwnym razie byłby to kolejny element podsycający i tak już istniejące obawy obywateli <sup>(20)</sup> w państwach członkowskich przed nadmierną centralizacją w Brukseli. Celem jest raczej właściwa równowaga między ramami wspólnotowymi, samodzielnością państw członkowskich i ich prawem do decydowania, jak również inicjatywą i prawem do samostanowienia na szczeblu instytucjonalnym i indywidualnym.

### 3.14.1 Różnorodność metod, podejść i wybór tematów.

Tylko przy stosowaniu zróżnicowanych metod, podejść i wyboru tematów można uzyskać najlepsze wyniki, procedury i innowacje. Różnorodność nie jest marnotrawstwem, lecz stanowi konieczny środek optymalizacji i ewolucji przy poszukiwaniu nowej wiedzy i nowych umiejętności. W tej istotnej kwestii dotyczącej rozgraniczenia Komitet zaleca w szczególności zasięgnięcie opinii Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych.

### 3.15 Kolejny cel: zmniejszenie biurokracji.

Mimo to Komitet powtarza swoje dotychczasowe napomnienia, zachęcając Komisję do uwzględnienia *zmniejszenia biurokracji* jako kolejnego ważnego celu w przyszłym programie politycznym w zakresie europejskiej przestrzeni badawczej. Należy wspólnie z państwami członkowskimi i organizacjami badawczymi opracować koncepcje dla uproszczenia lub, w razie konieczności, streszczenia i zredukowania do niezbędnego minimum nadmiernej regulacji i zbędnej różnorodności europejskich, krajowych, regionalnych i instytucjonalnych obowiązków sprawozdawczych, procedur przetargowych, procedur dotyczących ekspertyz, ocen i zezwoleń itp. Nawet popierane przez Komitet współzawodnictwo o status doskonałości, środki wsparcia itp. początkowo zwiększa wymagane od naukowców nakłady na procedury biurokratyczne i ekspertyzy. Tym istotniejsze jest opracowanie możliwego do przyjęcia rozwiązania uwzględniającego zmniejszenie biurokracji i uproszczenie wszystkich procesów. Komitet podkreślał już <sup>(21)</sup>, że obawa przed popełnieniem błędu lub podjęciem błędnej decyzji przez jednostki nie może prowadzić do nadmiernej regulacji i paralizu działalności wszystkich podmiotów. Odnosi się to w równej mierze do metod pracy organizacji wspierających i naukowców.

### 3.16 Atrakcyjny rynek pracy i lepsze szanse zawodowe.

Komitet popiera istotny cel, jakim jest stworzenie atrakcyjnego rynku pracy dla naukowców. Oznacza to, że warunki umów, uposażenie, zabezpieczenie i świadczenia społeczne oraz wspieranie łączenia rodzin należy kształtować i polepszać w taki sposób, by naukowcy w swoim idealizmie nie czuli się wykorzystywani za sprawą niskiego wynagrodzenia, długotrwałego negocjowania umów o pracę czy nadmiernej niepewności co do perspektyw przyszłego rozwoju zawodowego oraz aby nie dochodzili do wniosku, że dokonanej przez nich inwestycji w niezwykle wymagające i specjalistyczne wykształcenie nie da się w Europie przełożyć na udaną i korzystną finansowo karierę zawodową.

<sup>(20)</sup> Lüder Gerker i Roman Herzog w *EUROPE'S WORLD*, wydanie lato 2007 r.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

**3.16.1 Braki w państwach członkowskich.** W tym kontekście przede wszystkim w państwach członkowskich istnieją duże braki i wciąż stosuje się złe rozwiązania <sup>(22)</sup>. Z tego względu Komitet niniejszym wzywa w szczególności państwa członkowskie i właściwych partnerów społecznych do likwidacji tych braków i zaferowania przede wszystkim młodym naukowcom atrakcyjnych, perspektywicznych szans zawodowych, mogących konkurować z alternatywnymi szansami zawodowymi dla utalentowanych pracowników akademickich. Tylko w takiej sytuacji coraz większa liczba utalentowanych w tej dziedzinie młodych ludzi będzie skłonna zainwestować swoją energię i czas w odpowiednio wymagające i selektywne studia, przyczyniając się w ten sposób do likwidacji grożącego Europie niedoboru wykwalifikowanego personelu naukowo-technicznego oraz absolwentów szkół wyższych o odpowiednich kwalifikacjach.

**3.16.2 Równość płci.** Komitet podkreśla swoje poparcie dla równości szans i równego traktowania przedstawicieli obu płci. Potrzebujemy największych talentów zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet — liczą się zdolności i wyniki. (Używane w tekście pojęcia „naukowcy”, „badacze” i „inżynierowie” odnoszą się do przedstawicieli obu płci.)

**3.16.3 Mobilność między instytucjami, dziedzinami naukowymi, sektorami i krajami.** Komitet popiera również sformułowany w zielonej księdze cel, jakim jest wyraźne zwiększenie mobilności między instytucjami, dziedzinami naukowymi, sektorami i krajami. Komitet odsyła z jednej strony do wyżej wymienionych zaleceń, z drugiej strony — do swojego wcześniejszego zalecenia w sprawie atrakcyjnego systemu stypendialnego (urlopy naukowe) służącego wymianie pracowników między szkołami wyższymi a sektorem przemysłowym.

**3.16.4 Łączenie rodzin.** Komitet już wielokrotnie wskazywał na szczególnie ważny aspekt wspierania mobilności, tj. umożliwienie i wspieranie łączenia rodzin. Dotyczy to w szczególności aktywności zawodowej małżonków (np. tak zwane „pary podwójnej kariery”), odpowiednich szkół dla dzieci, pomocy przy zmianie mieszkania czy nieruchomości (kompenzacja wydatków, podatków) itp.

**3.17 Otwarcie europejskiej przestrzeni badawczej na świat.** W zielonej księdze jako szczególnie istotne zadanie wskazuje się otwarcie europejskiej przestrzeni badawczej na świat. Komitet całkowicie się z tym zgadza. Osiągnięcie tego celu będzie ważnym miernikiem sukcesu strategii lizbońskiej.

**3.17.1 Atrakcyjność jako decydujące kryterium.** Jednakże — wychodząc poza aspekt zasadniczego otwarcia, który stanowi zagadnienie natury bardziej formalnej i który został już pod wieloma względami zrealizowany — kryterium decydującym w tym kontekście jest atrakcyjność europejskiej przestrzeni badawczej: pierwszy niezbędny krok to zaproszenie czołowych światowych badaczy z różnych krajów, ale następnie trzeba zatroszczyć się o ich faktyczne przybycie, a w przypadku europej-

skich naukowców pracujących poza Europą, zapewnić ich późniejszy powrót do Europy.

**3.17.2 Przewycięzenie „drenażu mózgów”.** Dopiero kiedy uda się przewycięzić powszechnie krytykowany obecnie „drenaż mózgów”, mierzony nie tylko liczbą, ale również jakością, tzn. odnoszący się do naukowców i inżynierów osiągniętych w skali światowej najlepsze wyniki i sukcesy, można będzie uznać to zadanie za wykonane. Dla osiągnięcia tego celu muszą jednak być spełnione wszystkie istotne wymogi: poziom, wyposażenie, warunki pracy, pewne ramy, perspektywy rozwoju i swoboda działania, dochód osobisty (łącznie ze świadczeniami socjalnymi) i uznanie społeczne.

**3.18 Kontynuacja pierwszych sukcesów.** Mimo wciąż istniejących braków i dalszych zadań do wykonania, Komitet z zadowoleniem stwierdza, że dotychczasowe starania w zakresie europejskiej polityki badawczej zmierzające do ustanowienia europejskiej przestrzeni badawczej przynoszą pierwsze efekty i zasadniczo podążają w dobrym kierunku. Z tego względu ważna jest kontynuacja zapoczątkowanego rozwoju poprzez nadal szybko wzrastający europejski potencjał badań i rozwoju, poprzez politykę wsparcia zorientowaną na konkurencję, poprzez zintegrowanie i zorganizowanie w sieć oraz w szczególności poprzez tworzenie atrakcyjnych i pewnych ram oraz możliwości zawodowych — bez nadmiernej regulacji i centralizacji. **Europejska przestrzeń badawcza powinna stać się pojęciem o ogólnoświatowej sile oddziaływania.**

**3.19 Europejska przestrzeń wiedzy.** Jak Komitet wielokrotnie podkreślał, europejska przestrzeń badawcza powinna zostać uzupełniona o „europejską przestrzeń wiedzy” <sup>(23)</sup>. Zasadniczym uzasadnieniem tego był cel stworzenia europejskiego społeczeństwa wiedzy, co wymaga zapewnienia gruntownego wykształcenia wszystkim obywatelom oraz dodatkowo niezbędnego dla naukowców i inżynierów specjalistycznego kształcenia o wysokich standardach. W tym kontekście ogromnego znaczenia nabiera także kształcenie przez całe życie i samodoskonalenie. W niniejszej opinii, dotyczącej europejskiej przestrzeni badawczej, należałoby również zwrócić uwagę na konieczność odpowiedniego „zarządzania wiedzą”, które zapewniłoby udokumentowanie, uporządkowanie, upowszechnianie, udostępnienie i zachowanie już zdobytej wiedzy. W procesie pozyskiwania nowej wiedzy badania i rozwój opierają się bowiem na wiedzy już zdobytej.

**3.19.1 Zarządzanie wiedzą i technika.** Ponadto zarządzanie wiedzą ma również znaczenie dla bezpiecznego stosowania <sup>(24)</sup> procedur technicznych, w celu umożliwienia ich optymalnego i bezpiecznego wykorzystania, ograniczenia ryzyka do minimum i uniknięcia zagrożeń dla społeczeństwa. W tym celu Komisja — we współpracy z właściwymi organizacjami międzynarodowymi — powinna również w przyszłości podejmować odpowiednie inicjatywy i wspierać niezbędne programy badawcze.

<sup>(22)</sup> Np. nowy zbiorowy układ pracy w niemieckiej służbie publicznej wyraźnie zniechęca do mobilności.

<sup>(23)</sup> W tym kontekście patrz również: opinia Komitetu „Inwestycje w wiedzę i innowacje” INT/325 (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

<sup>(24)</sup> Patrz np. IAEA *Proceedings of the International Conference on Knowledge Management in Nuclear Facilities*, czerwiec 2007 r.

3.19.2 **Podręczniki i prace przeglądowe.** W procesie zachowywania wiedzy, jej wyjaśniania i porządkowania oraz w szczególności dla zapewnienia dobrej jakości wykształcenia duże znaczenie mają dobre podręczniki, dzieła przeglądowe i kompendia. Ich tworzenie wymaga doświadczenia, wysiłku i czasu, jak również zwolnienia z innych zadań. Komitet zaleca włączenie takiej działalności do katalogu zadań zasługujących na wsparcie, tym bardziej że ta uciążliwa praca z reguły nie przynosi autorom żadnych znaczących korzyści materialnych.

#### 4. Uwagi szczegółowe do pytań zawartych w zielonej księdze

Poniżej Komitet w sposób szczególny odnosi się do niektórych z 35 pytań postawionych w zielonej księdze, o ile ich tematyka nie została już poruszona w punkcie 3 powyżej. Dla zachowania spójności niniejszej opinii nie przytacza się większości spośród tych pytań, a jedynie odsyła się do zielonej księgi.

4.1 Pytania 1-3: **Elementy wizji europejskiej przestrzeni badawczej:** Podstawowym warunkiem jest przyjazny klimat społeczny wobec badań i rozwoju, w którym uwzględnia się i docenia ich decydujące znaczenie dla dobrobytu, konkurencyjności, postępu i kultury. Istotna jest także wystarczająca komunikacja pomiędzy różnymi dyscyplinami naukowymi, a w szczególności między naukami humanistycznymi i ścisłymi. Dotyczy to również starań na rzecz porozumienia co do podstaw metodologicznych. Jest to również warunek wstępny umożliwiający stworzenie na wszystkich płaszczynach polityki niezbędnych ram i określenie priorytetów. Ponadto Komisja i państwa członkowskie mogą jeszcze lepiej niż dotąd wspierać wymianę doświadczeń między społecznością naukową a ogółem społeczeństwa obywatelskiego i promować europejską przestrzeń badawczą za pomocą sympozjów i konferencji. Ważną rolę w tym zakresie powinny odgrywać media, w których przypadku akcent należy położyć na informację, a nie na opinie. Komitet wspiera Komisję w jej dążeniu do *debaty publicznej i dalszych kroków*.

4.2 Pytania 8-10: **Doktoranci.** Należy rozpocząć już od młodych naukowców i inżynierów, którzy uzyskali pełnowartościowy dyplom ukończenia szkoły wyższej, czyli doktorantów. Nie są to studenci ani praktykanci<sup>(25)</sup>, ale znaczący świadczący w dziedzinie badań i nauczania. Samo prowadzenie badań i nauczanie, podobnie jak praca nad literaturą, uczestnictwo w konferencjach, seminariach i tak zwanych „szkołach letnich” stanowią najlepsze instrumenty szkolenia, należy więc zdecydowanie wspierać i umożliwiać udział w tego rodzaju działaniach. Należy umożliwiać, promować i nagradzać własną inicjatywę i samodzielność — nie kształtując się one dzięki opiece szkolnej.

4.3 Pytanie 12 i kolejne: Zaczątek powinien stanowić ETI i jego poszczególne „wspólnoty wiedzy i innowacji”, i na tej podstawie należy zdobywać doświadczenia.

<sup>(25)</sup> Celem pracy doktorskiej jest udowodnienie samodzielnej działalności naukowej!

4.3.1 Pytanie 18: Najpierw należy zebrać doświadczenia związane z poszczególnymi przypadkami. Należy rozstrzygnąć kwestie ryzyka i odpowiedzialności, np. w przypadku rezygnacji któregoś z partnerów.

4.3.2 Pytanie 19: Najpierw należy skorzystać z doświadczeń związanych z już istniejącymi „instytutami wirtualnymi” w organizacjach badawczych państw członkowskich; poza tym wymagane jest podejście oddolne.

4.3.3 Pytanie 20 i): Należy zebrać propozycje od zainteresowanych instytucji.

4.3.4 Pytanie 20 ii): **Brak obiektywnie wymiernych kryteriów.** W tym kontekście Komitet wyraża bardzo poważne wątpliwości. Można się bowiem obawiać, że brano by pod uwagę przede wszystkim kryteria liczbowe i „obiektywnie wymierne”, które praktycznie nie występują w dziedzinie badań<sup>(26)</sup>. Być może są one przydatne w przypadku rozwoju związanego z produktem, jednak w odniesieniu do badań wspierałyby w nich krótkowzroczność i powierzchowność (sprzedaż bezpośrednia). Nawet instytuty zajmujące się badaniami przemysłowymi rezerwują pewne zasoby na badania długoterminowe i podstawowe, których znaczenia dowodzą właśnie instytuty odnoszące największe sukcesy<sup>(27)</sup>, ale których nie da się łatwo uzasadnić przy określonych z góry procedurach oceny, ukierunkowanych przede wszystkim na kryteria „wymierne ilościowo”. Ponadto Komitet odsyła do stanowiska zajmowanego we wcześniejszych opiniach w tym zakresie<sup>(28)</sup>.

4.4 Pytanie 21: **Przepływ wiedzy: dane pierwotne.** Jest to trudne i delikatne zagadnienie. W odniesieniu do danych pierwotnych (W którym momencie łańcucha powstają „dane pierwotne”? Ich poprawność często musi podlegać jeszcze sprawdzeniu lub ocenie przez osobę, która przeprowadziła pierwotne badanie.) dotyczy ono zaufania badaczy do siebie nawzajem<sup>(29)</sup>. Pytanie nie porusza sposobu prowadzenia badań ani relacji międzyludzkich (praca zespołowa, współzawodnictwo, pierwszeństwo itp.) wśród naukowców; korzystne są zachęty do bezpośredniej wymiany wiedzy. Kluczowym hasłem jest odtwarzalność wyników. Komitet zdecydowanie odradza wprowadzenie odgórnego uregulowania, w szczególności na szczeblu europejskim. W razie potrzeby sensowne byłoby wydanie zaleceń odnośnie do tego, jaki powinien być minimalny okres przechowywania danych pierwotnych i kto jest za to odpowiedzialny. Niezależnie od tej kwestii (patrz punkt 3.19.1) powstaje pytanie dotyczące ogólnego „zarządzania wiedzą” w celu zagwarantowania, że nie dojdzie do jej utraty. W razie konieczności Europejska Rada ds. Badań Naukowych powinna zająć się również tym zagadnieniem.

<sup>(26)</sup> Patrz np. *Erwägen, Wissen, Ethik* (EWE) 18/2007, numer 1, s. 12, rozdz. 3.4 — ISSN 1610-3696.

<sup>(27)</sup> Np. kosmiczne promieniowanie tła w koncernie BELL, nadprzewodnik wysokotemperaturowy w koncernie IBM.

<sup>(28)</sup> Patrz np. punkt 7.5 w Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

<sup>(29)</sup> W badaniach podstawowych odnosi się to przede wszystkim do kwestii pierwszeństwa odkrycia lub pomysłu, natomiast w zastosowaniu również kwestii odnoszących się do patentu.

4.4.1 Ponownie pytanie 21: **Utrudniony dostęp do informacji i ich wymiana.** Pytanie to odnosi się jeszcze do dodatkowego problemu, tj. nieograniczonego i szybkiego dostępu do informacji opublikowanych już w czasopismach i wydawnictwach naukowych. Z uwagi na aktualną interpretację „praw autorskich” nie ma ogólnodostępnych bibliotek internetowych, ani nie można już rozsyłać elektronicznych kopii. Zdecydowanie ogranicza to szybki dostęp do zasobów ważnej literatury naukowo-technicznej, co stanowi znaczne utrudnienie dla wymiany naukowej i postępu.

4.4.2 **Swobodny dostęp.** Tym bardziej Komitet zachęca Komisję do zajęcia się tym zagadnieniem i poszukania nowych, lepszych rozwiązań. Jedną z możliwości byłyby systemy informacyjne „swobodnego dostępu”<sup>(30)</sup>, np. w uznanych czasopismach fachowych swobodnego dostępu, obejmujących wzajemną weryfikację (patrz również poniżej).

4.4.3 Pytanie 23: **Okres ochrony nowych odkryć przed zgłoszeniem patentu.** W tym kontekście Komitet wielokrotnie już opowiadał się za okresem ochrony nowych odkryć przed zgłoszeniem patentu, aby załagodzić konflikt między „jak najszybszą publikacją” (ponieważ naukowcy są oceniani na podstawie swoich publikacji) a „zgłoszeniem wpiętych jako patentu”.

4.5 Pytania 25-29: **Optymalizacja programów i priorytetów naukowo-badawczych:** zasadniczo należy skorzystać z dotychczasowych doświadczeń związanych z ERA-NET.

4.5.1 Pytanie 25. **Zasady oceny.** Kwestia „wspólnych” — co prawdopodobnie oznacza „ujednoliconych” — zasad wzajemnej weryfikacji, kontroli jakości i oceny stanowi trudne zagadnienie, ponieważ z jednej strony nie istnieją doskonałe procedury oceny, a jedynie lepsze lub gorsze, zaś z drugiej strony poszczególne organizacje badawcze mają zróżnicowane procedury, przynajmniej na poziomie szczegółowym, a zatem kryterium musi stanowić (względna) skuteczność poszczególnych procedur. Z tego względu Komitet również w tym miejscu zasadniczo ma wątpliwości dotyczące planowanego ujednoczenia. Wprawdzie wzajemna weryfikacja to bez wątpienia najlepsza metoda<sup>(31)</sup>, ale jej jakość i skuteczność w bardzo dużej mierze zależy od szczegółów<sup>(32)</sup>. Przede wszystkim należy unikać powierzchowności, która łatwo może pojawić się w przypadku często obecnie wymaganych ocen długoterminowych bądź wielokrotnych; z tego względu powinna obowiązywać zasada: oceniać rzadziej, ale za to dokładnie.

<sup>(30)</sup> Patrz np: <http://www.open-access.net/RMK>.

<sup>(31)</sup> Jednak im bardziej innowacyjne (nietypowe) procedury, pomysły, mierniki bądź modele, tym trudniej zapewnić trafność nawet wzajemnej oceny. Tym istotniejsza jest zatem różnorodność konkurencyjnych podejść i metod (patrz punkt 3.14.1).

<sup>(32)</sup> W odniesieniu do tego zagadnienia patrz kilka artykułów w *Forschung und Lehre* (Niemieckie Stowarzyszenie Szkół Wyższych), 6/07, ISSN: 0945-5604: [www.forschung-und-lehre.de](http://www.forschung-und-lehre.de).

4.5.2 Ponownie pytanie 25, a także inne aspekty: **Kompetentni urzędnicy.** W szczególności absolutną koniecznością jest zatrudnianie w organizacjach wspierających, w tym również w Komisji, doskonale przygotowanych merytorycznie urzędników, którzy są i pozostaną dobrze i długoterminowo zaznajomieni z daną dziedziną, jej cechami szczególnymi, współpracownikami i „społecznością”, również dzięki prowadzonej przez siebie w przeszłości działalności badawczej (w tym kontekście regularna rotacja miejsc pracy jest szkodliwa). Również w tym zakresie obowiązuje zasada: obawa przed popełnieniem błędu lub podjęciem błędnej decyzji przez jednostki nie może powodować nadmiernej regulacji lub osłabienia możliwości wszystkich. Także w tym kontekście należy opierać się na przykładzie szczególnie skutecznych organizacji badawczych.

4.5.3 Pytanie 26: **Uproszczenie.** Często postulowanym celem jest dalsze uproszczenie odpowiednich zasad i procedur dla odciążenia naukowców od nadmiaru obowiązków administracyjnych itp. Komitet zdaje sobie jednak sprawę, że jego ogólny apel o różnorodność i podejście oddolne mogłyby zostać uznany za sprzeczny z wezwaniem do uproszczenia i likwidacji nadmiernej biurokracji. Z tego względu popiera on zastosowanie skoordynowanej procedury (patrz także punkt 3.15) uwzględniającej wspólną ocenę wszystkich działań, w ramach których Wspólnota ma lub będzie miała znaczący udział za pośrednictwem programów wsparcia. W odniesieniu do wyboru procedur oceny należy zasięgnąć opinii Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych.

4.5.4 Pytanie 29: **Uczestnictwo w międzyrządowych organizacjach badawczych.** Należy doprecyzować pojęcie „uczestnictwa”. Wydaje się, że udział w gremiach doradczych ma sens, a w wypadku współfinansowania ze strony Wspólnoty oczywiście także we właściwych organach kontrolnych. Zdecydowanie odradza się natomiast udział w bezpośrednich organach wykonawczych.

4.6 Pytania 30-31: **Otwarcie na świat: międzynarodowa współpraca naukowo-techniczna.** Komitet w pełni popiera cel dotyczący polityki badawczej. W odniesieniu do instrumentarium należy rozróżnić z jednej strony między programami wymagającymi wykorzystania dużych instalacji, np. akceleratorów, urządzeń do syntezy jądrowej, satelitów, tuneli aerodynamicznych itp., a z drugiej strony programami, które są realizowane w rozproszeniu przez liczne jednostki lub instalacje. Należy oprzeć się w dużej mierze na istniejących przykładach i wynikających z nich doświadczeniach, przy czym formułowanie uogólnień niesie ze sobą ryzyko nieuwzględnienia różnorodności poszczególnych przypadków. Zasadniczo Komitet jest zdania, że obecnie już istnieją i funkcjonują właściwe mechanizmy lub precedensy, a zatem dodatkowe instrumenty nie powinny być potrzebne.

4.7 **Uwagi ogólne do postawionych pytań.** Na podstawie pytań zadanych przez Komisję można odnieść wrażenie, że nieustannie szuka ona ogólnych uregulowań, które miałyby obowiązywać w odniesieniu do wszystkich pojedynczych przypadków. Komitet zgłasza bardzo poważne wątpliwości wobec takiego zamiaru (patrz także punkt 3.14.1).

4.7.1 **Swoboda działania i podejście oddolne zamiast ujednoczenia.** Z tego względu należy odrzucić wszelkie starania zmierzające do zbyt dużego ujednoczenia. Uniemożliwia ono bowiem ustalenie w praktyce najlepszych metod postępowania poprzez konkurencję między różnymi procedurami, metodami i podejściami kulturowymi, co zasadniczo jest możliwe przy podejściu oddolnym, oraz wykorzystanie przy tym korzyści wynikających ze stopniowego rozwoju. Tylko w ten sposób można ustalić, które metody postępowania są szczególnie skuteczne, zasługują na dalsze wsparcie i mogą być przykładem dla innych.

4.7.2 **Istniejące mechanizmy są wystarczające.** Mechanizmy już istniejące zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i na szczeblu programów i projektów dają obecnie wystarczający i rozsądny zakres swobody. Dalsze środki i przepisy można później wprowadzić lub dostosować w wybranym momencie i

zakresie — pod warunkiem, że pojawi się właściwie uzasadnione konkretne zapotrzebowanie.

4.8 **Istniejące instrumenty wspólnotowego wsparcia i koordynacji.** Komitet zaleca natomiast opracowanie ogólnych, jednoznacznych i zrozumiałych przepisów odnoszących się do różnorodnych instrumentów wspólnotowego wsparcia i koordynacji badań i rozwoju. W tym celu bardzo przydatne byłoby opracowanie przez Komisję zestawienia i opisu (tj. zrozumiałej „instrukcji obsługi”) **wszystkich** dostępnych jej instrumentów oraz form wsparcia i koordynacji. Na tej podstawie możliwe byłoby dokonanie oceny, czy ich wzrastająca liczba wciąż jeszcze pozwala na jasne określenie i rozgraniczenie zadań i czy wciąż są one przejrzyste i łatwe do zastosowania zarówno dla potencjalnych beneficjentów, jak i dla urzędników samej Komisji, czy też raczej konieczne jest uporządkowanie ich na nowo.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych

COM(2007) 241 wersja ostateczna — 2007/0089 (CNS)

(2008/C 44/02)

Dnia 11 czerwca 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.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 października 2007 r. Sprawozdawcą był Gérard DANTIN.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 2 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przemysł farmaceutyczny słusznie uważany jest za sektor o podstawowym znaczeniu strategicznym, a jego produkty zasadniczo przyczyniają się do poziomu zdrowia i dobrego samopoczucia obywateli UE. Ma on ponadto duże znaczenie ze względu na zatrudnienie.

1.2 Z uwagi na tę sytuację, na upadek badań farmaceutycznych w Europie, decyzja o ustanowieniu wspólnego przedsięwzięcia na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych (WP ILI) jest szczególnie mocno uzasadniona. Komitet wyraża zadowolenie z tej decyzji i popiera ją, zwłaszcza ze względu na faktyczne stowarzyszenie sektora publicznego z prywatnym.

1.3 Najważniejsze aspekty, na jakich powinny skoncentrować się działania WP ILI, to:

- poprawa przewidywań dotyczących bezpieczeństwa i skuteczności nowych leków, zwłaszcza w przedklinicznych fazach ich opracowywania;
- unikanie, dzięki systemom zarządzania oraz wiedzy o fazach badań, marnotrawstwa zasobów, które powodowane jest obecnie przez dublowanie działań, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym;
- wypełnienie luk w zakresie kwalifikacji poprzez inicjowanie szkoleń prowadzących do dostosowania poziomu wykształcenia pracowników do kwalifikacji wymaganych w sektorze badań farmaceutycznych;
- utworzenie instrumentu zapewniającego tworzenie umożliwiających współpracę synergii pomiędzy badaniami zainicjowanymi przez WP ILI a działaniami krajowymi i europejskimi, co przyczyni się do utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej w tym sektorze.

1.4 EKES wyraża zadowolenie z przeprowadzenia szerokich konsultacji przed przygotowaniem omawianego rozporządzenia i popiera deklarowane w stosunku do WP ILI wytyczne dotyczące przedstawiania co roku sprawozdania zawierającego podsumowanie osiągniętych wyników. Komitet wyraża jednak żal w związku z tym, że nie dokonano szczegółowego podsumowania działania i wyników osiągniętych w ramach byłych europejskich platform technologicznych.

1.5 Komitet uważa, że ze względu na finansowanie z wielu źródeł i znaczące kwoty zaangażowanych środków wspólnotowych należałoby lepiej określić wykorzystanie i przydział końcowych wyników badań, zwłaszcza w zakresie własności intelektualnej i patentów.

1.6 EKES uważa, że należałoby pomyśleć o mechanizmach sprzyjających czerpaniu zysków z inwestycji w Europie. Podobnie dobrze byłoby założyć, że zyski wygenerowane dzięki tym badaniom zostaną przeznaczone na inwestycje w obrębie terytorium Wspólnoty.

## 2. Wstęp

2.1 Celem omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest założenie pierwszych publiczno-prywatnych partnerstw badawczo-rozwojowych. Zdefiniowano w nim jedną z dwóch pierwszych wspólnych inicjatyw technologicznych (WIT). Dotyczy ona leków innowacyjnych<sup>(1)</sup>.

2.2 Założeniem WIT jest umożliwienie podmiotom przemysłowym, instytucjom badawczym, państwom członkowskim i Komisji całkowitego lub częściowego połączenia zasobów w celu realizacji ukierunkowanych programów badawczych.

2.3 W odróżnieniu od tradycyjnych strategii, polegających na finansowaniu pojedynczych projektów ze źródeł publicznych, WIT dotyczą programów badawczych na dużą skalę, o wspólnych strategicznych celach badawczych. To nowe podejście powinno doprowadzić do utworzenia masy krytycznej w dziedzinie europejskich badań i innowacji, skoncentrować działania środowiska naukowego wokół najważniejszych dziedzin strategicznych i zharmonizować finansowanie projektów, tak aby można było szybciej wykorzystywać wyniki badań. Inicjatywy WIT ukierunkowane są na te strategiczne dziedziny, w których obecnie stosowane instrumenty nie osiągają ani skali, ani prędkości wystarczającej do utrzymania Europy w czołówce światowej. Chodzi o takie dziedziny, w których finansowanie badań ze źródeł krajowych, europejskich lub prywatnych może wnieść istotną wartość dodaną, zwłaszcza poprzez zachęcanie do wzrostu wydatków sektora prywatnego na badania i rozwój.

2.4 Celem WIT w dziedzinie „inicjatywy na rzecz leków innowacyjnych” (IL) jest wspieranie prac nad nową wiedzą, nowymi instrumentami i metodami, które pozwolą na szybsze opracowanie skuteczniejszych i bezpieczniejszych leków.

<sup>(1)</sup> Druga WIT dotyczy wbudowanych systemów informatycznych. Omówiono ją w opinii INT/364.

2.5 Dzięki nowatorskiej metodzie finansowania WIT powinna przyczynić się do wzrostu inwestycji prywatnych w B+R, zintensyfikowania transferu wiedzy pomiędzy ośrodkami akademickimi a przedsiębiorstwami i zachęcania do udziału MŚP w europejskich badaniach.

## 3. Kontekst

3.1 W ubiegłych 10-15 latach nastąpił stopniowy upadek badań farmaceutycznych w Europie. Podczas gdy w Stanach Zjednoczonych inwestycje w B+R zwiększono 4,6-krotnie w latach 1990-2005, w Europie współczynnik ten wyniósł zaledwie 2,8. Coraz więcej przedsiębiorstw przenosi swoje najnowocześniejsze jednostki badawcze poza Unię Europejską, głównie do Stanów Zjednoczonych i od niedawna do Azji.

3.1.1 Sytuacja ta może przynieść poważne konsekwencje dla konkurencyjności europejskiej, jako że innowacje i najnowsze technologie stanowią podstawę wzrostu gospodarczego na dłuższą metę. Między innymi dlatego właśnie postanowiono utworzyć WIT na rzecz „leków innowacyjnych”.

3.2 Podczas gdy rządy państw planują swoje działania na szczeblu krajowym, w przemyśle obowiązuje wizja globalna. Duże kraje, takie jak Stany Zjednoczone i Chiny, dysponują zunifikowaną strategią inwestycyjną, co pozwala przedsiębiorstwom na lepsze planowanie i gromadzenie zasobów. W Europie rządy krajowe nie koordynują swoich inwestycji w dziedzinie B+R, a firmy farmaceutyczne muszą wykorzystywać zasoby na dostosowanie swoich działań do kontekstu lokalnego.

3.3 Wspólnotowe działania legislacyjne mogą zaowocować ukierunkowanym i spójnym programem B+R, który będzie można oprzeć na wszystkich źródłach finansowania inwestycji w B+R na szczeblu europejskim (publicznych i prywatnych), a tym samym zmienić te warunki z korzyścią dla Unii Europejskiej. Taki jest cel omawianego rozporządzenia.

## 4. Wniosek Komisji

4.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych [COM(2007) 241] wynika z decyzji nr 1982/2006/WE dotyczącej siódmego programu ramowego, która przewiduje wkład Wspólnoty w ustanowienie długoterminowych partnerstw publiczno-prywatnych na poziomie wspólnotowym w dziedzinie badań naukowych.

4.2 Partnerstwa te przyjmują formę „wspólnych inicjatyw technologicznych” (WIT) i wywodzą się z prac dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT).

4.3 W swojej decyzji nr 971/2006/WE dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca” Rada podkreśliła konieczność powołania partnerstw publiczno-prywatnych i określiła sześć dziedzin, dla których należy utworzyć wspólne inicjatywy technologiczne w celu pobudzenia europejskich badań naukowych. Chodzi o następujące dziedziny:

- ogniwa wodorowe i ogniwa paliwowe,
- aeronautyka i transport lotniczy <sup>(?)</sup>,
- **leki innowacyjne**,
- informatyczne systemy wbudowane <sup>(?)</sup>,
- nanoelektronika <sup>(?)</sup>,
- ogólnosiwiatowy monitoring stanu środowiska i bezpieczeństwa GMES (ang. Global Monitoring for Environment and Security).

4.4 W związku z tą ogólną strategią rozporządzenie, którego dotyczy omawiany wniosek COM(2007)241, przewiduje realizację **wspólnej inicjatywy technologicznej w zakresie leków innowacyjnych (WIT LI)** poprzez ustanowienie **wspólnego przedsięwzięcia na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych (WP ILI)**.

4.5 Zgodnie z celami Komisji utworzenie wspólnego przedsięwzięcia w zakresie leków innowacyjnych powinno ułatwić udział podmiotów, które obecnie nie są w stanie prowadzić złożonych i kosztownych programów badawczych (ośrodki akademickie, małe i średnie przedsiębiorstwa, kliniki, władze publiczne itp.).

4.6 WP ILI zostanie utworzone w formie wspólnego przedsięwzięcia, którego założycielami będą Wspólnota Europejska, reprezentowana przez Komisję, i EFPIA (Europejska Federacja Przemysłu Farmaceutycznego) i które regulowane będzie jako organ wspólnotowy rozporządzeniem Rady na mocy art. 171 Traktatu. Będą mogły w nim uczestniczyć państwa członkowskie i kraje stowarzyszone z siódmym programem ramowym, jak również wszystkie osoby prawne działające w dziedzinie B+R, pod warunkiem udziału w finansowaniu przedsięwzięcia.

4.7 Budżet programu wyniesie 2 mld EUR zainwestowanych w ciągu siedmiu lat i podzielonych równo pomiędzy Komisję (środki z VII programu ramowego, zgodnie z przepisami art. 54 rozporządzenia Rady nr 1605/2002) i przedsiębiorstwa zrzeszone w EFPIA, które przede wszystkim dostarczą personelu, sprzętu, materiałów eksploatacyjnych itp.

4.8 WP ILI będzie konkretnie wspierało prace badawcze prowadzone w państwach członkowskich i w krajach stowarzyszonych z siódmym programem ramowym. Finansowy wkład Wspólnoty w wysokości miliarda euro będzie w całości przeznaczony dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz ośrodków akademickich na badania, które można będzie wykorzystywać w przemyśle farmaceutycznym. Uczestniczące w przedsięwzięciu duże przedsiębiorstwa zainwestują tę samą kwotę na pokrycie kosztów swojej części badań i włączenie do nich MŚP i ośrodków akademickich.

4.9 Wspólne przedsięwzięcie ILI uznaje się za organizację międzynarodową posiadającą osobowość prawną w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2004/17/WE i art. 15 dyrektywy 2004/18/WE. Jego siedziba mieścić się będzie w Brukseli, a działalność rozpocznie się w grudniu 2007 r., o ile termin ten nie zostanie odroczony przez Radę.

## 5. Uwagi ogólne

5.1 W raporcie „Tworzenie innowacyjnej Europy” słusznie przedstawiono przemysł farmaceutyczny jako sektor o podstawowym znaczeniu strategicznym, a jego produkty zasadniczo przyczyniają się do poziomu zdrowia i dobrego samopoczucia obywateli UE. W gruncie rzeczy, racjonalne i prawidłowe korzystanie z produktów farmaceutycznych przyczynia się do poprawy jakości życia.

5.2 Ponadto przemysł farmaceutyczny ma wysoki udział w zatrudnieniu w skali europejskiej. W roku 2004 zatrudniano w nim 612 tys. pracowników, z czego 103 tys. pracowników wysoko wykwalifikowanych w sektorze badań naukowych.

### Rola WP ILI

5.3 Podstawowym uzasadnieniem utworzenia WP ILI jest stwierdzona konieczność zmierzenia się z upadkiem badań farmakologicznych w Europie i odwrócenia tej tendencji, która została już zauważona w komunikacie Komisji z dnia 1 lipca 2003 r. zatytułowanym: „Silniejszy europejski rynek farmaceutyczny z korzyścią dla pacjenta — wezwanie do działania”.

5.4 W tym celu niezbędna jest zmiana tradycyjnych form współpracy dwustronnej. Potrzebne jest dziś nowe podejście na poziomie europejskim, ustanawiające bezpośrednią współpracę pomiędzy przemysłem farmaceutycznym a ośrodkami akademickimi, zainteresowanymi małymi i średnimi przedsiębiorstwami i organami publicznymi, zgodnie z przepisami finansowymi zawartymi w 7. programie ramowym.

5.5 Najważniejsze aspekty, na jakich powinny skoncentrować się działania WP ILI, to:

- poprawa przewidywań dotyczących bezpieczeństwa i skuteczności nowych leków, zwłaszcza w przedklinicznych fazach ich opracowywania;
- unikanie, dzięki systemom zarządzania oraz wiedzy o fazach badań, marnotrawstwa zasobów, które powodowane jest obecnie przez dublowanie działań, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym;
- wypełnienie luk w zakresie kwalifikacji poprzez inicjowanie szkoleń prowadzących do dostosowania poziomu wykształcenia pracowników do kwalifikacji wymaganych w sektorze badań farmaceutycznych;
- utworzenie instrumentu zapewniającego tworzenie umożliwiających współpracę synergii pomiędzy badaniami zainicjowanymi przez WP ILI a działaniami krajowymi i europejskimi, co przyczyni się do utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej w tym sektorze.

<sup>(?)</sup> INT/369.

<sup>(?)</sup> INT/364.

<sup>(?)</sup> INT/370.



## 6. Uwagi szczegółowe

6.1 EKES z zadowoleniem odnotowuje przeprowadzone na szeroką skalę konsultacje, które poprzedziły przygotowanie omawianego rozporządzenia, i popiera wdrażanie odpowiednich programów szkoleniowych w celu uzyskania odpowiedniego poziomu profesjonalizmu w sektorze o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki UE i jakości życia jej mieszkańców.

6.2 Tak jak to ujęto w punkcie 4.2, WIT wywodzą się z działalności dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT), a tym z kolei rzadko udawało się osiągnąć wyznaczony cel dotyczący zasadniczego ożywienia badań w Europie. Powodem utworzenia WIT było stwierdzenie tej częściowej porażki EPT w odgrywaniu swojej roli, którą zasadniczo miało być wniesienie znaczącego wkładu w konkurencyjność przemysłu.

6.2.1 Jednocześnie EKES wyraża ubolewanie, że we wniosku Komisji zabrakło bardziej szczegółowego przedstawienia prac dokonanych wcześniej w ramach europejskich platform technologicznych: nie sporządzono żadnego podsumowania, nie przywołano osiągniętych wyników ani nie przedstawiono stosownych źródeł bibliograficznych.

6.2.2 Dlatego też Komitet popiera deklarowane w stosunku do WIT wytyczne dotyczące przedstawiania co roku sprawozdania zawierającego podsumowanie osiągniętych wyników i postępów.

6.3 Niemniej EKES pozytywnie ocenia utworzenie wspólnego przedsięwzięcia na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych Ogólnie rzecz ujmując, dzięki faktycznemu powiązaniu

sektora publicznego z prywatnym spełnia ona warunki konieczne do ponownego pobudzenia badań farmaceutycznych w Europie. Inicjatywa ta jest zbieżna z celami strategii lizbońskiej, które zakładają inwestycje rządu 3 % PKB w działalność badawczo-rozwojową, z czego dwie trzecie powinny pochodzić z sektora prywatnego.

6.3.1 Niemniej zważywszy na ustanowiony system finansowania z wielu źródeł i znaczące kwoty zaangażowanych środków wspólnotowych, Komitet uważa, że należałoby lepiej określić wykorzystanie i przydział końcowych wyników badań. W tym celu należałoby precyzyjniej i wyraźniej określić sprawę patentów i własności intelektualnej zdefiniowanej w rozporządzeniu i jego załączniku, które ograniczają się do przywołania zasad. W przeciwnym wypadku może to stanowić jeden z drażliwych punktów stojących na przeszkodzie harmonijnemu wdrażaniu WP III.

6.3.2 Większość farmaceutycznych grup przemysłowych istniejących w Europie działa w skali światowej. Również tutaj, ze względu na wysokie wspólnotowe nakłady finansowe, należałoby pomyśleć o mechanizmach sprzyjających czerpaniu zysków z inwestycji w Europie. Z tego punktu widzenia, a także z uwagi na to, by nie tworzyć przeszkód w wykorzystaniu innowacyjnych leków w krajach pozaunijnych, rozporządzenie mogłoby zawierać przepisy zakładające, że wszystkie fazy badań, jak również produkcja związków będących wynikiem tych badań, toczyć się będą na terytorium UE. Podobnie dobrze byłoby, aby te same przepisy zakładały, że zyski wygenerowane dzięki badaniom zainicjowanym z funduszy WP III przeznaczone zostaną na inwestycje w obrębie terytorium Wspólnoty.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS odpowiedzialnego za realizację wspólnej inicjatywy technologicznej w zakresie systemów wbudowanych**

COM(2007) 243 wersja ostateczna — 2007/0088 (CNS)

(2008/C 44/03)

Dnia 11 czerwca 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.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 października 2007 r. Sprawozdawcą był Gérard DANTIN.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię stosunkiem głosów 127 do 2, 3 osoby wstrzymały się od głosu.

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ogólnie rzecz ujmując, EKES popiera strategię Komisji. Faktycznie sądzi on bowiem, że ożywienie inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju jest odpowiednim sposobem wyposażenia przedsiębiorstw europejskich w solidny model w ramach nowego instrumentu, pozwalającego na przezwycięzenie obecnego rozczłonkowania finansowania wspólnotowego i uniknięcie chaotycznego rozdziału programów, który niemal uniemożliwił ocenę uzyskanych wyników.

1.2 Komitet popiera deklarowane w stosunku do ARTEMISA wytyczne dotyczące przedstawiania co roku sprawozdania zawierającego podsumowanie osiągniętych wyników. Jednocześnie EKES wyraża ubolewanie z powodu braku szczegółowego podsumowania działania i wyników osiągniętych w ramach europejskich platform technologicznych.

1.3 Zdaniem Komitetu wspólne przedsięwzięcie ARTEMIS, oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym, stanowi solidną podstawę do utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej oraz decydujący wkład we wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich.

1.4 Udzielając pozytywnej opinii w sprawie omawianego wniosku, EKES pragnie przede wszystkim podkreślić znaczenie przedstawionej w nim nowatorskiej strategii w dziedzinie inwestycji, która koncentruje zasoby Wspólnoty, przedsiębiorstw, różnych państw członkowskich i organizacji badawczo-rozwojowych biorących udział w przedsięwzięciu.

1.5 Jeśli chodzi o tę nowatorską formułę stowarzyszeniową, która może się okazać złożona w kontekście korzystania z wyników badań, które zostaną dzięki niej przeprowadzone, EKES wyraża zadowolenie z wagi i stopnia szczegółowości, jakie w art. 24 statutu wspólnego przedsięwzięcia nadano kwestii własności intelektualnej.

1.6 I wreszcie, zdaniem EKES-u konieczne jest:

— faktyczne uproszczenie procedur, zwłaszcza z powodu negatywnej roli, jaką skomplikowane procedury administracyjne odegrały w poprzednich programach badawczo-rozwojowych;

— prowadzenie szerokiego programu informacyjnego pozwalającego na zgromadzenie koniecznych zasobów finansowych;

— wdrożenie programów szkolenia zawodowego, pozwalających na dostosowanie kwalifikacji pracowników do poziomu wiedzy wymaganemu na stanowiskach utworzonych w związku z ARTEMISEM, w celu stworzenia warunków koniecznych do zapewnienia wiodącej roli przemysłu unijnego w tych strategicznych sektorach.

## 2. Wstęp

2.1 Celem omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady jest założenie pierwszych europejskich publiczno-prywatnych partnerstw badawczo-rozwojowych. Zdefiniowano w nim jedną z dwóch pierwszych wspólnych inicjatyw technologicznych (WIT). Dotyczy ona wbudowanych systemów informatycznych<sup>(1)</sup>.

2.2 Ogólnym założeniem WIT jest umożliwienie podmiotom przemysłowym, instytucjom badawczym, państwom członkowskim i Komisji całkowitego lub częściowego połączenia zasobów w celu realizacji ukierunkowanych programów badawczych.

2.3 W odróżnieniu od tradycyjnych strategii, polegających na finansowaniu pojedynczych projektów ze źródeł publicznych, wspólne inicjatywy technologiczne dotyczą programów badawczych na dużą skalę, o wspólnych strategicznych celach badawczych. To nowe podejście powinno doprowadzić do utworzenia masy krytycznej w dziedzinie europejskich badań i innowacji, skoncentrować działania środowiska naukowego wokół najważniejszych dziedzin strategicznych i zharmonizować finansowanie projektów, tak aby można było szybciej wykorzystywać wyniki badań.

2.4 Omawiany wniosek przedstawia ramy prawne do ustanowienia wspólnej inicjatywy technologicznej ARTEMIS w zakresie informatycznych systemów wbudowanych.

<sup>(1)</sup> Druga WIT dotyczy leków innowacyjnych. Omówiono ją w opinii INT/363.

2.5 WIT ARTEMIS dotyczy niewidocznych komputerów (systemów wbudowanych), które umożliwiają działanie wielu urządzeń mechanicznych, od samochodów po samoloty i telefony, przez sieci energetyczne, oraz licznych urządzeń gospodarstwa domowego takich jak pralki, telewizory itp.

2.6 Przewiduje się, że do 2010 r. na świecie działać będzie ponad 16 miliardów wbudowanych procesorów, a do 2020 r. — ponad 40 miliardów. W 2010 r. te niewidoczne urządzenia i wbudowane programy stanowiąc będą od 30 % do 40 % wartości nowych produktów: 41 % w elektronice użytkowej, 37 % w telekomunikacji, 36 % w przemyśle samochodowym i 33 % w sprzęcie medycznym.

2.7 Budżet ARTEMISA przeznaczony na badania osiągnie w ciągu 7 lat kwotę 2,7 mld euro. W 60 % pochodzący on ma od podmiotów przemysłowych, przy 410 mln euro pochodzących od Komisji i 800 mln euro z programów państw członkowskich.

### 3. Kontekst

3.1 Technologie informacyjne i komunikacyjne (TIK) mają fundamentalne znaczenie gospodarcze i społeczne oraz odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu odnowionej strategii lizbońskiej, w której podkreśla się, że wiedza i innowacje w społeczeństwie przyczyniają się do pobudzania wzrostu i zatrudnienia.

3.2 O ile wydatki na B+R w skali światowej wzrosną prawdopodobnie w ciągu najbliższych dziesięciu lat o 170 %, przewiduje się, że wydatki na systemy wbudowane zwiększą się o 225 %, przechodząc od 58 mld euro w 2002 r. do 132 mld euro w 2015 <sup>(2)</sup>.

3.3 W Unii Europejskiej wydatki na B+R w dziedzinie TIK wynoszą około 18 % łącznych wydatków na B+R, podczas gdy w USA stanowią 34 %, a w Japonii 35 % <sup>(3)</sup>. W przeliczeniu na liczbę mieszkańców, wydatki w UE wynoszą około 80 euro na osobę, podczas gdy w USA wynoszą 350 euro na osobę, a w Japonii 400 euro. Badania dotyczące systemów wbudowanych stanowią istotną składową badań w dziedzinie TIK; w Europie wydatki na nie sięgają 380 mln z funduszy publicznych i przeszło 50 % budżetu przedsiębiorstw przeznaczono na badania dotyczące technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

3.4 Aby w przyszłości zaznaczać swoją obecność w tym sektorze o dużym potencjale rozwojowym, zamiast opierać się na strukturze badawczej, która rozprasza wysiłki i prowadzi do dublowania działań, Unia Europejska musi zwiększyć inwestycje w tej strategicznej dziedzinie i lepiej nimi zarządzać. Przedsiębiorstwa unijne nie dysponują obecnie ramami pozwalającymi na rozwój potrzebnych technologii i standardów.

3.4.1 Ogólnie rzecz biorąc, postęp hamowany jest przez brak koordynacji celów przedsiębiorstw w dziedzinie B+R, dublowanie działań i nieoptymalne wykorzystywanie ograniczonych środków przeznaczonych na badania.

<sup>(2)</sup> Software Intensive Systems in the Future, IDATE/TNO, 2005.

<sup>(3)</sup> Komunikat Komisji: „i2010 — Społeczeństwo informacyjne na rzecz rozwoju i zatrudnienia”, Komisja Europejska, 2005.

3.4.2 Wniosek Komisji zmierza do zmiany tej sytuacji.

### 4. Wniosek Komisji

4.1 Decyzja dotycząca utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa ARTEMIS, stanowiąca przedmiot dokumentu COM(2007) 243 wersja ostateczna, wynika z decyzji nr 1982/2006/WE dotyczącej siódmego programu ramowego, która przewiduje wkład Wspólnoty w ustanowienie długoterminowych partnerstw publiczno-prywatnych na poziomie wspólnotowym, w dziedzinie badań naukowych.

4.2 Partnerstwa te przyjmują formę „wspólnych inicjatyw technologicznych” (WIT) i wywodzą się z dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT).

4.3 W swojej decyzji nr 971/2006/WE dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca” <sup>(4)</sup> Rada podkreśliła konieczność powołania partnerstw publiczno-prywatnych i określiła sześć dziedzin, dla których należy utworzyć wspólne inicjatywy technologiczne w celu pobudzenia europejskich badań naukowych. Chodzi o następujące dziedziny:

- ogniwa wodorowe i ogniwa paliwowe,
- aeronautyka i transport lotniczy <sup>(5)</sup>,
- leki innowacyjne <sup>(6)</sup>,
- informatyczne systemy wbudowane,
- nanoelektronika <sup>(7)</sup>,
- ogólnosiwiatowy monitoring stanu środowiska i bezpieczeństwa GMES (ang. Global Monitoring for Environment and Security).

4.4 W związku z tą ogólną strategią, rozporządzenie, którego dotyczy omawiany wniosek COM(2007) 243, przewiduje wdrożenie rozporządzenia Rady dotyczącego ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS odpowiedzialnego za realizację wspólnej inicjatywy technologicznej w zakresie systemów wbudowanych.

4.5 Wybór przedsięwzięcia dotyczącego podstawowego zagadnienia „wbudowania inteligencji” wpisuje się w strategiczną dziedzinę obejmującą sektor motoryzacyjny, sprzęt gospodarstwa domowego, urządzenia komunikacyjne oraz systemy kontrolne i urządzenia biurowe.

4.6 Przewiduje się, że w sektorach tych liczba systemów wbudowanych sterujących urządzeniami, już teraz dość znaczna, będzie istotnie wzrastać w ciągu najbliższych 5 lat: udział systemów wbudowanych w wartości produktu końcowego osiągnie prawdopodobnie od 35 % do 40 %, a ich liczba do roku 2010 wyniesie ponad 16 miliardów, zaś do 2020 r. — ponad 40 miliardów.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 412 z 30.12.2006 s. 1.

<sup>(5)</sup> INT/369.

<sup>(6)</sup> INT/363.

<sup>(7)</sup> INT/370.

4.7 Decyzja o powołaniu WIT jest uzasadniona głównie chęcią stworzenia jednolitego ogólnoeuropejskiego programu badań i rozwoju, dzięki któremu gospodarka europejska będzie mogła osiągnąć wiodącą pozycję na światowym rynku wbudowanych technologii komputerowych, stanowiących niezbędne innowacje w sektorach kluczowych dla konkurencyjności i rozwoju europejskich przedsiębiorstw.

4.8 Zdaniem Komisji, głównie dzięki takiej inicjatywie jak ARTEMIS przemysł europejski będzie mógł uniknąć powtórzenia scenariusza z sektora informatyki osobistej i internetu, gdzie właśnie z powodu braku inwestycji w badania i innowacje produkcja przeniosła się poza Europę (USA, Japonia itd.).

4.9 Utworzenie WIT ARTEMIS jest wynikiem szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz szeregu inicjatyw i znaczących konferencji na szczeblu unijnym. Cele i zadania tej inicjatywy zostały wstępnie poddane ocenie środowisk akademickich i przedsiębiorstw, które wniosły do omawianego wniosku swoją wiedzę fachową z dziedziny systemów wbudowanych. Państwa członkowskie zgodziły się z tezą, że stawić czoła wyzwaniom przyszłości można jedynie z poziomu wspólnotowego.

#### 4.10 Podstawa prawna

Wniosek obejmuje rozporządzenie Rady, w którego załączniku umieszczono statut wspólnego przedsięwzięcia. Opiera się on na postanowieniach art. 171 traktatu. Wspólne przedsięwzięcie stanowić będzie organ wspólnotowy i, mimo że jego budżet podlega przepisom art. 185 rozporządzenia Rady nr 1605/2002, będzie on musiał uwzględnić specyficzny charakter tej inicjatywy jako partnerstw publiczno-prywatnych ze znacznym udziałem sektora prywatnego, i co najmniej równym udziałowi sektora publicznego.

#### 4.11 Skład

Członkami założycielami wspólnej inicjatywy technologicznej (WIT) są: Wspólnota Europejska, reprezentowana przez Komisję Europejską, państwa członkowskie, które wyraziły chęć udziału we wspólnej inicjatywie technologicznej, oraz ARTEMISIA (zrzeszenie reprezentujące liczne przedsiębiorstwa z branży i inne organizacje badawczo-rozwojowe). Statut zawiera listę podmiotów mogących później wejść w skład wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS, zwłaszcza stowarzyszonych w 7. programie ramowym państw nie będących członkami UE, a także wszelkich innych osób prawnych, które mogą wnieść wkład w realizację celów wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS.

#### 4.12 Finansowanie

Wyszczególnione w art. 4 środki na pokrycie kosztów funkcjonowania wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS pochodzą z następujących wkładów:

- wkład finansowy zrzeszenia ARTEMISIA maksymalnie do kwoty 20 mln EUR lub do wysokości 1 % kosztów ogólnych projektów, ale nie więcej niż 30 mln EUR;
- wkład finansowy Wspólnoty maksymalnie do kwoty 10 mln EUR;
- wkłady rzeczowe państw członkowskich ARTEMIS.

Środki na finansowanie działań badawczo-rozwojowych w okresie kończącym się z dniem 31 grudnia 2017 r. pochodzą z następujących wkładów:

- wkład finansowy Wspólnoty do kwoty 410 mln EUR;
- wpłaty państw członkowskich ARTEMIS, przekazywane bezpośrednio na rzecz organizacji badawczo-rozwojowych uczestniczących w projektach badawczo-rozwojowych;
- wkłady rzeczowe organizacji badawczo-rozwojowych.

4.12.1 W okresie kończącym się z dniem 31 grudnia 2013 r. maksymalny udział Komisji wyniesie 420 mln EUR. Fundusze te pochodzą z programu szczegółowego „Współpraca”, wdrażającego 7. program ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, zgodnie z postanowieniami art. 54, ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1605/2002. W 2008 r. na ten cel przeznaczonych zostanie 42,5 mln euro.

4.12.2 Uzasadnieniem tych znacznych inwestycji jest fakt, że przyszłe efekty inicjatywy ARTEMIS w dziedzinach, których ona dotyczy, stanowić będą także ważne punkty odniesienia do realizacji całości polityk UE, zwłaszcza dotyczących ochrony środowiska, transportu, energetyki oraz rynku wewnętrznego. Tak więc stanowić one będą konkretny wkład w realizację celu konkurencyjności strategii lizbońskiej i celów barcelońskich w zakresie wydatków na badania. Proponowana inicjatywa stanowi część ambitnej strategii Komisji, która zawiera między innymi propozycję utworzenia Europejskiego Instytutu Technologii (EIT).

#### 4.13 Własność intelektualna

ARTEMIS przyjmuje przepisy dotyczące upowszechniania wyników badań, gwarantujące w stosownych przypadkach ochronę własności intelektualnej opracowanej w toku działań badawczo-rozwojowych oraz wykorzystanie i upowszechnianie wyników badań. W art. 24 rozporządzenia w sprawie wspólnego przedsięwzięcia szczegółowo rozwinięto tę zasadę.

4.14 Zdaniem Komisji utworzenie wspólnego przedsięwzięcia ARTEMIS przyniesie Wspólnocie następujące obiektywne korzyści:

- integracja narodowych wysiłków za pomocą realizacji wspólnych celów definiowanych na szczeblu europejskim, co pozwoli na utworzenie europejskich przestrzeni badawczych w dziedzinie wbudowanych systemów informatycznych;
- elastyczniejsze wykorzystanie zasobów państw członkowskich;

- stymulujący wpływ finansowego udziału Wspólnoty wobec państw członkowskich i przedsiębiorstw;
- wydajność programów i usunięcie słabych punktów poprzednich inicjatyw;
- wydajność ekonomiczna dzięki zmniejszeniu opóźnień w uruchamianiu projektów;
- poprawa konkurencyjności gospodarki unijnej dzięki przyspieszeniu komercjalizacji wyników badań.

## 5. Uwagi ogólne

5.1 Ogólnie rzecz ujmując, EKES popiera strategię Komisji. Faktycznie sądzi on bowiem, że ożywienie inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju jest odpowiednim sposobem wyposażenia przedsiębiorstw europejskich w solidny model w ramach nowego instrumentu, pozwalającego na przewyższenie obecnego rozczłonkowania finansowania wspólnotowego i uniknięcie chaotycznego rozdziału programów, który niemal uniemożliwia ocenę uzyskanych wyników.

5.2 Jednak, tak jak to ujęto w punkcie 4.2, WIT wywodzą się z działalności dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT), a tym z kolei rzadko udawało się osiągnąć wyznaczony cel zasadniczego ożywienia badań w Europie, zwłaszcza w powodu niewystarczającego obciążenia odpowiedzialnością podmiotów w nich uczestniczących. Powodem utworzenia WIT było stwierdzenie tej częściowej porażki EPT w wypełnianiu swojej roli, którą zasadniczo miało być wniesienie znaczącego wkładu w konkurencyjność przemysłu.

5.2.1 Jednocześnie EKES wyraża ubolewanie, że we wniosku Komisji zabrakło bardziej szczegółowego przedstawienia prac dokonanych wcześniej w ramach europejskich platform technologicznych: nie sporządzono żadnego podsumowania, nie przywołano osiągniętych wyników, ani nie przedstawiono stosownych źródeł bibliograficznych.

5.2.2 Dlatego też Komitet popiera deklarowane w stosunku do WIT wytyczne dotyczące przedstawiania co roku sprawozdania zawierającego podsumowanie osiągniętych wyników i dokonanych postępów.

5.3 Wspólne przedsięwzięcie ARTEMIS, oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym, stanowi, zdaniem Komitetu, solidną podstawę do utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej oraz decydujący wkład we wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich.

5.4 Możliwość dysponowania w przyszłości coraz inteligentniejszymi systemami może znacząco przyczynić się do produkcji coraz bezpieczniejszych produktów, przyczyniając się jednocześnie do wdrażania systemu szkoleń i wysokich kwalifikacji, co korzystnie wpłynie na tworzenie i rozwój zatrudnienia.

5.5 Udzielając pozytywnej opinii w sprawie omawianego wniosku, EKES pragnie przede wszystkim podkreślić znaczenie przedstawionej w nim nowatorskiej strategii w dziedzinie inwestycji.

5.5.1 Po raz pierwszy bowiem w kontekście programów badawczo-rozwojowych odwołuje się nie tylko do zasobów finansowych Wspólnoty i przedsiębiorstw — co zdarza się rzadko — reprezentowanych przez ARTEMISIE, ale także do zasobów pochodzących od różnych państw członkowskich i organizacji badawczo-rozwojowych biorących udział w przedsięwzięciu.

5.5.2 Jeśli chodzi o tę nowatorską formułę stowarzyszeniową, która może się okazać złożona w kontekście korzystania z wyników badań, które zostaną dzięki niej przeprowadzone, EKES wyraża zadowolenie z wagi i stopnia szczegółowości, jakie w art. 24 statutu wspólnego przedsięwzięcia nadano kwestii własności intelektualnej.

5.6 Niemniej, aby osiągnąć cele i w jak największym stopniu wykorzystać potencjał, jaki niesie ta nowa formuła, zdaniem EKES-u konieczne jest:

- faktyczne uproszczenie procedur we wszystkich fazach rozmaitych działań badawczo-rozwojowych, począwszy od wyboru tych działań, aż po publikację wyników, z przypisaniem ARTEMISOWI głównej odpowiedzialności za te zadania. Skomplikowane procedury administracyjne, niepewność dotycząca finansowania instytucjonalnego i powiązań instytucjonalnych stanowiły jedno z przyczyn niepowodzenia poprzednich programów badawczo-rozwojowych;
- prowadzenie szerokiego programu informacyjnego o możliwościach oferowanych przez przedsięwzięcie ARTEMIS, zwłaszcza o jego zdolności gromadzenia koniecznych zasobów finansowych w kontekście nowych form finansowania;
- wdrożenie odpowiednich programów szkolenia zawodowego, tak aby dysponować pracownikami o wysokich kwalifikacjach, posiadającymi wiedzę niezbędną w dziedzinie B+R, które będą wspierane ze środków ARTEMISA, i które okażą się niezwykle strategiczne dla przyszłości unijnego przemysłu. Owe wysokie kwalifikacje, odpowiadające wysokiemu poziomowi wiedzy technicznej wymaganemu na stanowiskach związanych z B+R, które zostaną utworzone, stanowiąc będą zabezpieczenie przed drenażem mózgow, będąc jednocześnie jednym z warunków koniecznych do zapewnienia wiodącej roli przemysłu unijnego w tych strategicznych sektorach.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Czyste niebo”

COM(2007) 315 wersja ostateczna — 2007/0118 (CNS)

(2008/C 44/04)

Dnia 11 lipca 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.

Dnia 10 lipca 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gérarda DANTINA na sprawozdawcę generalnego oraz 97 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pozytywnie ocenia decyzję dotyczącą utworzenia wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo”. Zdaniem Komitetu, zwiększenie tym sposobem inwestycji w sektorze B+R dzięki publiczno-prywatnym formom finansowania dostarczy przedsiębiorstw solidnych podstaw działania dla przewyżczenia obecnego rozdrobnienia finansowania wspólnotowego oraz pozwoli na koordynację rozproszonych badań, co wpłynie korzystnie na ich skuteczność.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wybór sektora, który z jednej strony pozwala wpisać się w strategię lizbońską oraz stymuluje rozwój technicznie nowatorskiej gałęzi przemysłu, generującej wiele miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, a jednocześnie z drugiej strony przyczynia się do osiągnięcia niezbędnego postępu w dziedzinie ochrony środowiska.

1.3 EKES, wyrażając pozytywną opinię na temat niniejszego wniosku, pragnie przede wszystkim podkreślić znaczenie, jakie dla UE ma strategia zaproponowana w dziedzinie inwestycji i koordynacji badań. Jednocześnie Komitet ocenia, że strategia ta stanowi znaczące wsparcie procesu tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz przyczynia się do wzrostu konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw tego sektora.

1.4 Jednak, z powodu wielu sposobów finansowania i wielu uczestników oraz zaangażowania istotnych zasobów wspólnotowych, oczywista wydaje się konieczność lepszego określenia sposobów wykorzystania i przydziału końcowych wyników badań, w szczególności w zakresie własności intelektualnej i patentów.

1.5 Komitet uważa również za niezbędne:

— rzeczywiste uproszczenie procedur, w szczególności biorąc pod uwagę negatywną rolę, jaką odegrały skomplikowane zasady administracyjne w poprzednich programach badawczo-rozwojowych. Procedury te są obecnie opracowywane, wobec czego Komitet zwróci szczególnie uwagę na konieczność umożliwienia wszystkim stronom uczestnictwa w wyborze celów i w ocenie końcowych wyników;

— przeprowadzenie kampanii informacyjnej, która przyczyni się do zgromadzenia niezbędnych zasobów ekonomicznych;

— stworzenie programu szkolenia zawodowego, który pozwoli dostosować kwalifikacje pracowników do wymagań stanowisk pracy utworzonych dzięki przedsięwzięciu „Czyste niebo”, w celu zapewnienia warunków niezbędnych do osiągnięcia pozycji lidera przemysłowego w tym strategicznym sektorze.

### 2. Wstęp

2.1 Celem opiniowanego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest uruchomienie jednego z pierwszych partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie badawczo-rozwojowej. Wniosek ten definiuje jedną z pierwszych wspólnych inicjatyw technologicznych (WIT), dotyczącą dziedziny aeronautyki i transportu lotniczego. Inicjatywa ta nosi nazwę „CZYTE NIEBO”.

2.2 WIT mają na celu umożliwienie przemysłowi, organizmom badawczym, państwom członkowskim i Komisji oddanie ich środków przeznaczonych na rzecz ukierunkowanych programów badawczych, całości lub części, do wspólnej dyspozycji.

2.3 W przeciwieństwie do tradycyjnej strategii, polegającej na publicznym finansowaniu pojedynczych projektów, WIT dotyczą programów badawczych na dużą skalę, o wspólnych strategicznych celach badawczych. To nowe podejście powinno doprowadzić do utworzenia masy krytycznej w dziedzinie europejskich badań i innowacji, skoncentrować działania środowiska naukowego wokół najważniejszych dziedzin strategicznych i zharmonizować finansowanie projektów, tak aby można było szybciej wykorzystywać wyniki badań. Inicjatywy WIT ukierunkowane są na te strategiczne dziedziny, w których obecnie stosowane instrumenty nie osiągają ani skali, ani prędkości wystarczającej do utrzymania Europy w czołówce światowej. Chodzi o takie dziedziny, w których finansowanie badań ze źródeł krajowych, europejskich lub prywatnych może wnieść istotną wartość dodaną, zwłaszcza poprzez zachęcanie do wzrostu wydatków sektora prywatnego na badania i rozwój.

2.4 Głównym celem WIT „Czyste niebo” w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego, jest przyspieszenie rozwoju czystych technologii w dziedzinie transportu lotniczego w UE, tak aby zapewnić jak najszybsze ich wprowadzenie. Technologie te powinny nie tylko spełniać wymóg zachowania konkurencyjności sektora, ale też powinny przyczynić się do realizacji strategicznych środowiskowych i społecznych priorytetów europejskich w połączeniu z trwałym wzrostem gospodarczym.

### 3. Kontekst i uwagi ogólne

3.1 Potrzeba i zasadność tego programu wynika z prognoz podwojenia ruchu lotniczego w ciągu najbliższych 20 lat a także z przekonania, że uruchomienie ekologicznego systemu transportu, zarówno pasażerskiego jak i towarowego, stanowi podstawowy czynnik zapewnienia w Europie wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.

3.2 Decyzja o podjęciu działania na szczeblu europejskim wydaje się być właściwa, gdyż działania zainteresowanych stron w różnych państwach członkowskich nie mają optymalnego wymiaru w zakresie koniecznych zasobów ekonomicznych i wkładu naukowego.

3.3 Bezpośredni udział państw członkowskich jest kwestią o zasadniczym znaczeniu zarówno z uwagi na potrzebę zgromadzenia niezbędnych środków finansowych, jak i ze względu na to, że wiele decyzji będzie w dalszym ciągu podejmowanych na szczeblu krajowym. Decyzje te dotyczyć będą zarówno procedur zaproszeń do udziału w programach, jak i stałej kontroli na wszystkich etapach programów, czy oceny rezultatów.

3.4 Przed sektorem aeronautycznym staną wkrótce trudne wyzwania, takie jak kwestia oddziaływania na środowisko, które mogłyby stanowić hamulec dla jego rozwoju.

3.5 Zmniejszenie oddziaływania ruchu lotniczego na zmiany klimatyczne oraz ograniczenie hałasu stanowią absolutne priorytety. Osiągnięcie tych celów wiąże się z koniecznością wprowadzenia w najbliższej przyszłości prawdziwych zmian technologicznych, dzięki którym możliwe będzie zredukowanie emisji do poziomu przewidzianego w przepisach wspólnotowych. (Europejska platforma technologiczna w dziedzinie aeronautyki — ACARE — w swoim strategicznym programie badań wyznaczyła cel zredukowania emisji CO<sub>2</sub> o 50 %, emisji NO<sub>x</sub> o 80 % oraz zredukowanie hałasu o 50 % do 2020 r.).

3.6 Europejski przemysł aeronautyczny, zatrudniający obecnie trzy miliony pracowników w całej Europie, musi także stawić czoło ostrej konkurencji, będącej wynikiem publicznych inwestycji realizowanych w innych częściach świata, w szczególności w Stanach Zjednoczonych, gdzie środki przeznaczane na badania w tym sektorze są trzykrotnie wyższe od dostępnych obecnie w Europie.

3.7 Inwestycje publiczne są także istotne z uwagi na fakt, że sektor ten charakteryzuje się długimi terminami zwrotu nakładów poniesionych na inwestycje, co może powodować

zawodność rynku w związku z brakiem inwestycji w badania i rozwój aeronautyki.

3.8 Powodem, dla którego w ramach programu szczegółowego „Współpraca” (patrz punkt 4.3) wybrano sektor aeronautyki i transportu lotniczego, jest dążenie do poprawy zdrowia i jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń poprzez zredukowanie do minimum oddziaływania statków powietrznych na środowisko naturalne, miejscową poprawę jakości powietrza oraz zredukowanie hałasu w pobliżu lotnisk oraz zapewniając pasażerom lepsze warunki przewozu.

### 4. Wniosek Komisji

4.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Czyste niebo” [COM(2007) 315 wersja ostateczna] wynika z decyzji nr 1982/2006/WE dotyczącej siódmego programu ramowego, która przewiduje wkład Wspólnoty w ustanowienie długoterminowych partnerstw publiczno-prywatnych na poziomie wspólnotowym, w dziedzinie badań naukowych.

4.2 Partnerstwa te przyjmują formę „wspólnych inicjatyw technologicznych” (WIT) i wywodzą się z prac dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT).

4.3 W swojej decyzji nr 971/2006/WE dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca” Rada podkreśliła konieczność powołania partnerstw publiczno-prywatnych i określiła sześć dziedzin, dla których należy utworzyć wspólne inicjatywy technologiczne w celu pobudzenia europejskich badań naukowych. Chodzi o następujące dziedziny:

- wodór i ogniwa paliwowe;
- **aeronautykę i transport lotniczy**;
- leki innowacyjne <sup>(1)</sup>;
- informatyczne systemy wbudowane <sup>(2)</sup>;
- nanoelektronikę <sup>(3)</sup>;
- ogólnosiwiatowy monitoring stanu środowiska i bezpieczeństwa (z ang. GMES).

4.4 W związku z tą ogólną strategią rozporządzenie, którego dotyczy omawiany wniosek [COM(2007) 315 wersja ostateczna], przewiduje wdrożenie wspólnej inicjatywy technologicznej (WIT) dotyczącej aeronautyki i transportu lotniczego poprzez utworzenie wspólnego przedsięwzięcia o nazwie „Czyste niebo”.

4.5 Cele wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo” zostały w sposób jasny i szczegółowy przedstawione w art. 3 statutu załączanego do rozporządzenia, którego dotyczy wniosek. Cele te obejmują szeroki i ambitny zakres działalności i zostały w skrócie przedstawione w art. 3 rozporządzenia:

- przyspieszenie opracowania w UE czystych technologii transportu lotniczego w celu jak najszybszego ich zastosowania;

<sup>(1)</sup> CESE 1184/2007 (INT/363).

<sup>(2)</sup> CESE 1185/2007 (INT/364).

<sup>(3)</sup> R/CESE 1199/2007 (INT/370).

— stworzenie radykalnie innowacyjnego systemu transportu lotniczego w oparciu o zaawansowane technologie w celu zmniejszenia oddziaływania transportu lotniczego na środowisko naturalne poprzez redukcję hałasu i emisji gazów oraz obniżenie zużycia paliwa lotniczego.

4.5.1 Inicjatywa „Czyste niebo” gwarantuje integrację i koordynację różnych działań badawczych, korzystając z efektu skali, a realizowana będzie w oparciu o sześć różnych obszarów technicznych, zwanych demonstratorami technologii zintegrowanej (DTZ):

- DTZ „inteligentny stałopłat”;
- DTZ „proekologiczny samolot regionalny”;
- DTZ „proekologiczny wiropląt”;
- DTZ „trwały i proekologiczny silnik”;
- DTZ „systemy dla działania proekologicznego”;
- DTZ „eko-projekt”.

Określono także cele technologiczne, jakie powinny osiągnąć poszczególne DTZ.

4.6 Wspólne przedsięwzięcie „Czyste niebo” jest organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną w rozumieniu art. 22 dyrektywy 2004/17/WE oraz art. 15 lit. c) dyrektywy 2004/18/WE. „Czyste niebo” będzie mieć siedzibę w Brukseli, a działalność zakończy w dniu 31 grudnia 2017 r., chyba że Rada zdecyduje o jej przedłużeniu.

#### 4.7 Podstawa prawna

4.7.1 Wniosek dotyczy rozporządzenia Rady wraz z załączonym do niego statutem wspólnego przedsięwzięcia. Podstawą prawną wniosku stanowi art. 171 Traktatu. Wspólne przedsięwzięcie stanowić będzie organ wspólnotowy i chociaż jego budżet regulują przepisy art. 185 rozporządzenia Rady 1605/2002, należy wziąć pod uwagę specyfikę tej inicjatywy, uwzględniając, że chodzi tu o partnerstwa publiczno-prywatne z istotnym udziałem sektora prywatnego, równającym się co najmniej udziałowi sektora publicznego.

#### 4.8 Członkowie

Członkami założycielami wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo” są następujące podmioty:

- Wspólnota Europejska, reprezentowana przez Komisję;
- 12 przewodniczących demonstratorów technologii zintegrowanej i do 74 członków stowarzyszonych, których zasady wstępowania do wspólnego przedsięwzięcia określa art. 2 statutu załączonego do opiniowanego rozporządzenia.
- Każdy podmiot publiczny lub prywatny, z siedzibą w państwie członkowskim lub kraju stowarzyszonym w siódmym programie ramowym, może ubiegać się o członkostwo we wspólnym przedsięwzięciu pod warunkiem, że: jako przewodniczący DTZ zobowiąże się do wniesienia środków o wartości proporcjonalnej do ogólnych działań

WIT i spójnych z nimi; jako członek stowarzyszony zobowiąże się do wniesienia środków proporcjonalnych do budżetu DTZ, w którym zamierza uczestniczyć, i spójnych z wymogami danego DTZ.

#### 4.9 Źródła finansowania

4.9.1 Koszty prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo” są pokrywane w gotówce, w równych częściach — po 50 % — przez Wspólnotę Europejską i pozostałych członków.

4.9.2 Maksymalny wkład finansowy Wspólnoty na rzecz wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo”, mający pokryć koszty jego prowadzenia i działalności badawczej, wyniesie 800 mln euro. Wkład ten pochodzić będzie ze środków budżetowych przyznanych na temat „Transport” w programie szczegółowym „Współpraca” wdrażającym siódmy program ramowy, zgodnie z art. 54 rozporządzenia Rady nr 1605/2002.

### 5. Uwagi ogólne i szczegółowe

5.1 Zdaniem Komitetu, zwiększenie tym sposobem inwestycji w sektorze B+R dzięki publiczno-prywatnym formom finansowania dostarczy przedsiębiorstwom dla przezwyciężenia obecnego rozdrobnienia finansowania wspólnotowego oraz pozwoli na koordynację rozproszonych badań, co wpłynie korzystnie na ich skuteczność. Komitet pozytywnie ocenia decyzję dotyczącą utworzenia wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo”, wynikającą z postanowień siódmego programu ramowego. Komitet uważa, że wznowienie inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju jest odpowiednim sposobem na zapewnienie przedsiębiorstwom europejskim solidnych podstaw działania w postaci nowego instrumentu, pozwalających na przezwyciężenie obecnego rozczłonkowania finansowania wspólnotowego oraz uniknięcie rozdrobnienia programów, które niemal uniemożliwiają ocenę rezultatów.

5.2 Przedstawiona inicjatywa jest spójna z celami i politykami Unii oraz zgodna z kierunkami określonymi w ramach strategii lizbońskiej, w której podkreśla się, że wiedza i innowacyjność przyczyniają się do rozwoju i wzrostu zatrudnienia we Wspólnocie. Obejmuje ona instrumenty odnoszące się do wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i powinna sprzyjać dokonaniu znacznych postępów w realizacji strategicznego programu badań ACARE w dziedzinie ochrony środowiska.

5.3 Zdaniem Komitetu, wspólne przedsięwzięcie „Czyste niebo”, które, podobnie jak inne WIT wynikające z 7PR, opiera się na partnerstwie publiczno-prywatnym, stanowi znaczące wsparcie procesu tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz w sposób znaczący przyczynia się do wzrostu konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw.

5.4 EKES, wyrażając pozytywną opinię na temat niniejszego wniosku, pragnie przede wszystkim podkreślić znaczenie, jakie dla UE ma strategia zaproponowana w dziedzinie inwestycji i koordynacji badań.



5.5 Niemniej zważywszy na ustanowiony system finansowania z wielu źródeł i znaczące kwoty zaangażowanych środków wspólnotowych, Komitet uważa, że należałoby lepiej określić wykorzystanie i przydział końcowych wyników badań. W tym celu należałoby precyzyjniej i wyraźniej określić sprawę patentów i własności intelektualnej, o których mowa w art. 20 rozporządzenia (które jednak ograniczają się do przywołania zasad). W przeciwnym wypadku stanowić to może jeden z drażliwych punktów stojących na przeszkodzie harmonijnemu wdrażaniu lub funkcjonowaniu WIT „Czyste niebo”.

5.6 Jednakże, dla zrealizowania celów oraz zmaksymalizowania możliwości, jakie niesie ze sobą to nowe przedsięwzięcie, EKES uważa za niezbędne:

— rzeczywiste uproszczenie procedur na wszystkich etapach różnorodnych działań badawczo-rozwojowych, począwszy od wyboru działań aż po publikację wyników, poprzez przeniesienie odpowiedzialności za te zadania na „Czyste niebo”. Skomplikowane procedury administracyjne oraz niepewność dotycząca finansowania i zaplecza instytucjonalnego stano-

wiły po części przyczyną niepowodzeń wcześniejszych programów badawczo-rozwojowych;

- przeprowadzenie zakrojonej na szeroką skalę kampanii informacyjnej na temat możliwości, jakie daje „Czyste niebo”, w szczególności dotyczących gromadzenia niezbędnych zasobów ekonomicznych dzięki nowym formom finansowania;
- wprowadzenie programów odpowiednich szkoleń zawodowych, aby uzyskać wysoko wykwalifikowane kadry dysponujące wiedzą niezbędną do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, wspieranych przez „Czyste niebo”, a które w przyszłości będą miały strategiczne znaczenie dla przemysłu UE. Ponadto wysoki poziom kwalifikacji, odpowiadający bardzo technicznemu charakterowi mających powstać stanowisk badawczo-rozwojowych, będzie hamował odpływ naukowców, a jednocześnie będzie jednym z warunków niezbędnych dla zapewnienia pozycji lidera w tych strategicznych, zarówno z punktu widzenia przemysłowego, jak i ochrony środowiska, sektorach.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitri DIMITRIADIS

### **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ENIAC**

COM(2007) 356 wersja ostateczna — 2007/0122 (CNS)

(2008/C 44/05)

Dnia 10 września 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.

W dniu 10 lipca 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gérarda DANTINA na sprawozdawcę generalnego oraz 106 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

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

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera decyzję dotyczącą ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ENIAC<sup>(1)</sup>.

1.1.1 Zdaniem Komitetu, zwiększenie tym sposobem inwestycji w sektorze B+R dzięki publiczno-prywatnym formom finansowania dostarczy przedsiębiorstwom solidnych podstaw

działania dla przezwyciężenia obecnego rozdrobnienia finansowania wspólnotowego oraz pozwoli na koordynację rozproszonych badań, co wpłynie korzystnie na ich skuteczność.

1.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wybór sektora. Z całą pewnością jego rozwój oraz technicznie nowatorski charakter — dzięki któremu otwiera się wiele możliwości na przyszłość i który wymaga zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych specjalistów — przyczynią się bezpośrednio do realizacji celów strategii lizbońskiej w dziedzinie konkurencyjności, celów wyznaczonych w Barcelonie odnoszących się do procentowego udziału środków przeznaczanych z PKB na badania, a także wpłyną na inne polityki wspólnotowe w dziedzinach takich jak: środowisko, transport, energia oraz zdrowie.

<sup>(1)</sup> ENIAC = European Nanoelectronic Initiative Advisory Council.  
ENIAC to również nazwa pierwszego komputera produkowanego przy użyciu elementów elektronicznych (1945-46).

1.3 Oceniając pozytywnie analizowany wniosek EKES pragnie przede wszystkim podkreślić wagę przedstawionej strategii dla UE w zakresie inwestycji oraz koordynacji badań. Komitet ocenia, że strategia ta stanowi punkt zwrotny w tworzeniu europejskiej przestrzeni badawczej oraz że przyczyni się ona do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich należących do tego sektora.

1.4 Odnosząc się do tego nowatorskiego instrumentu skupiającego różne podmioty, w wypadku którego stosowanie produktów będących wynikiem badań, jak również faza wprowadzania do produkcji mogą okazać się wysoce skomplikowane, EKES z zadowoleniem dostrzega, że dużo uwagi poświęcono przepisom dotyczącym własności intelektualnej.

1.5 Komitet pozytywnie ocenia fakt, że szczególną uwagę zwrócono na niebezpieczeństwo przeniesienia ośrodków produkcji nanoelektroniki w inne regiony świata. EKES popiera podejście sektorowe w odniesieniu do sektorów wyspecjalizowanych.

1.6 Ponadto, aby maksymalnie wykorzystać możliwości tego nowego instrumentu, Komitet uważa za konieczne:

- wprowadzenie rzeczywistego uproszczenia procedur, przede wszystkim ze względu na negatywny wpływ, jaki skomplikowane procedury administracyjne wywarły na poprzednie programy B+R; procedury te są obecnie opracowywane, wobec czego Komitet zwróci szczególnie uwagę na konieczność umożliwienia wszystkim stronom uczestnictwa w wyborze celów i w ocenie końcowych wyników;
- uruchomienie programu informacyjnego pozwalającego na lepszą mobilizację koniecznych środków finansowych;
- ustanowienie programu kształcenia zawodowego pozwalającego pracownikom na osiągnięcie odpowiedniego poziomu kwalifikacji w stosunku do miejsc pracy oferowanych w ramach ENIAC. Umożliwi to stworzenie warunków niezbędnych do zdobycia pozycji lidera w dziedzinie produkcji w tym strategicznym sektorze.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Analizowany wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ma na celu stworzenie jednego z pierwszych partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie B+R. Określa on jedną z pierwszych wspólnych inicjatyw technologicznych (WIT). Dotyczy ona dziedziny nanotechnologii. Nazwano ją ENIAC.

2.2 Wspólne inicjatywy technologiczne mają na celu zapewnienie, w całości lub w części, przemysłowi, państwom członkowskim oraz Komisji, konsolidację wspólnych środków na rzecz realizacji ukierunkowanych programów badawczych.

2.3 Inaczej niż strategia tradycyjna, która polega na zapewnieniu projektom wkładu finansowego ze środków publicznych w poszczególnych przypadkach, WIT dotyczą programów badawczych na wielką skalę mających wspólne cele naukowe o znaczeniu strategicznym. To nowe podejście powinno pozwolić na osiągnięcie „masy krytycznej” w zakresie badań i innowacji w

Europie, zjednoczyć zespoły badaczy w dziedzinach o znaczeniu strategicznym oraz zharmonizować sposoby finansowania projektów, tak aby wyniki badań mogły zostać wykorzystane jak najszybciej. WIT ukierunkowane są na główne dziedziny, w przypadku których obecnie istniejące instrumenty działają na niewystarczającą skalę, bądź zbyt wolno, aby pozwolić Europie na utrzymanie się lub znalezienie w czołówce światowej. Chodzi tu o dziedziny, w których finansowanie ze środków krajowych, europejskich i prywatnych może stanowić istotną wartość dodaną, w szczególności poprzez umożliwienie zwiększenia finansowania ze źródeł prywatnych przeznaczonego na badania i rozwój.

2.4 Głównym celem wspólnej inicjatywy technologicznej ENIAC dotyczącej dziedziny nanoelektroniki jest wsparcie rozwoju kluczowych kompetencji w zakresie nanoelektroniki w celu zwiększenia konkurencyjności Europy. Dla osiągnięcia tego celu omawiany wniosek stwarza ramy prawne ustanawiające ENIAC.

## 3. Kontekst i uwagi ogólne

3.1 Coraz częstsze wykorzystywanie podzespołów elektronicznych w produktach zaawansowanych technologii innowacyjnych sytuuje sektor nanotechnologii wśród sektorów o znaczeniu strategicznym dla konkurencyjności i wzrostu przemysłowego w Europie.

3.2 Sektor nanotechnologii wytwarza szeroką gamę urządzeń niezbędnych dla głównych gałęzi przemysłu w tak różnorodnych dziedzinach jak: telekomunikacja, produkty handlowe, usługi multimedialne, szkolnictwo, transport, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo oraz środowisko.

3.3 Przewiduje się, że rynek związany z przemysłem nanotechnologii (w skład którego, oprócz samych producentów wchodzi również dostawcy narzędzi produkcyjnych i dostawcy materiałów) powinien charakteryzować się średnim rocznym wzrostem wynoszącym 15 %. Aby utrzymać tak wysoki poziom wzrostu, należy poświęcić temu zagadnieniu jak największą uwagę.

3.4 Inicjatywa na poziomie wspólnotowym powinna więc skupić się na zachowaniu i wzmocnieniu pozycji światowego lidera w odpowiednich sektorach dzięki programom B+R, które pozwalają na osiągnięcie koniecznych celów w zakresie wykorzystania przemysłowego technologii przy zachowaniu zaawansowanych celów technologicznych dążeniu do coraz większej konkurencyjności oraz utworzeniu nowych miejsc pracy wymagających wysokich umiejętności oraz kwalifikacji zawodowych.

3.5 Wybór formy wspólnego przedsięwzięcia publiczno-prywatnego powinien pozwolić na znaczne poprawienie jakości działań z zakresu B+R w przedmiotowym sektorze. Wydaje się, że jest to niezbędne dla przezwyciężenia obecnego rozproszenia programów badawczych prowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich, które nie mogą osiągnąć właściwej dynamiki i nie są dostatecznie finansowane.

3.6 Spojrzenie na to zagadnienie w wymiarze europejskim wydaje się zatem konieczne i stanowi jedyne możliwe rozwiązanie pozwalające na sprostanie trudnym wyzwaniom, którym sektor nanotechnologii jest zmuszony stawić czoła.

3.7 Nadanie wspólnotowego wymiaru powinno pozwolić także na zmniejszenie trudności związanych z biurokracją i administracją — dzięki zastąpieniu istniejących zróżnicowanych procedur krajowych jednolitą procedurą wspólnotową — oraz na skrócenie — względem obecnej sytuacji — czasu oczekiwania na zawarcie umów dotyczących B+R na szczeblu wspólnotowym (por. inicjatywa międzyrządowa EUREKA) a ponadto skończyć z różnorodnością procedur zatwierdzenia i procedur kontrolnych.

3.8 Ustanowienie przedsięwzięcia publiczno-prywatnego skupiającego bezpośrednio państwa członkowskie oraz przedsiębiorstwa z odpowiednich sektorów to podejście innowacyjne w porównaniu z istniejącymi obecnie procedurami uczestnictwa przewidzianymi w programach wspólnotowych dotyczących B+R w Europie. Ponadto znaczne środki finansowe, których przyznanie na szczeblu Wspólnoty zakłada program, będą stanowić bodziec gospodarczy niezbędny do osiągnięcia wyznaczonych w nim ambitnych celów.

3.9 Uczestnictwo państw członkowskich i przedsiębiorstw, jak również ich bezpośredni udział w kosztach badań wynoszący przynajmniej 50 %, pozwoli na uzyskanie efektu mnożnikowego stanowiącego impuls dla nowych źródeł finansowania oraz przyczyni się do rozwoju europejskiej przestrzeni badawczej.

3.10 Bezpośrednie uczestnictwo państw członkowskich jest niezbędnym czynnikiem służącym zwiększeniu nakładów inwestycyjnych, ale jest ono istotne także dlatego, że decyzje nadal będą podejmowane na szczeblu krajowym, szczególnie w przypadku zaproszenia do składania wniosków oraz stałego nadzoru bezpośredniego obejmującego wszystkie fazy procesu.

3.11 Innym niezbędnym czynnikiem jest bezpośrednie uczestnictwo przedstawicieli przemysłu, ponieważ rezultaty tego ambitnego planu w zakresie B+R mogą przyczynić się do realizacji ważnych i istotnych celów dotyczących konkurencyjności europejskiego przemysłu w tym sektorze, a w następstwie wpłynąć pozytywnie na zatrudnienie.

#### 4. Spójność

4.1 Punktem odniesienia dla programów badawczych jest siódmy program ramowy (7PR). Jest on wyrazem silnego przekonania, że zwiększenie inwestycji w B+R jest niezbędne dla dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki.

4.2 Tworzenie wspólnego przedsięwzięcia WIT-ENIAC przyczyni się bezpośrednio do realizacji celów strategii lizbońskiej w dziedzinie konkurencyjności oraz celów wyznaczonych w Barcelonie odnoszących się do wydatków na badania. Pośrednio wpłynie zaś na inne polityki wspólnotowe takie jak: środowisko, transport, energia oraz zdrowie.

4.3 Ramowe zasady działań wspólnotowych, na których oparta zostanie inicjatywa WIT-ENIAC, zostały określone w dokumencie „Nanonauka i nanotechnologie: Plan działań dla Europy 2005-2009” [COM(2005) 243 wersja ostateczna] oraz w pracach Komitetu Naukowego ds. Pojawiających się i Nowo Rozpoznanych Zagrożeń dla Zdrowia (SCENHIR).

#### 5. Wniosek Komisji

5.1 Decyzja w sprawie ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ENIAC, której dotyczy dokument [COM(2007) 356 wersja ostateczna], jest skutkiem decyzji nr 2006/1982/WE dotyczącej siódmego programu ramowego przewidującego udział Wspólnoty w tworzeniu długotrwałych partnerstw publiczno-prywatnych na szczeblu europejskim w dziedzinie badań naukowych.

5.2 Partnerstwa te przyjmują formę „wspólnych inicjatyw technologicznych” (WIT) i wywodzą się z wcześniejszych „europejskich platform technologicznych” (IPT).

5.3 W swojej decyzji nr 2006/971/WE dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca (?)”, Rada podkreśliła konieczność tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych oraz określiła sześć dziedzin, w których tworzenie wspólnych inicjatyw technologicznych jest wskazane w celu pobudzenia badań prowadzonych w Europie. Są to następujące dziedziny:

- wodór oraz ogniwa paliwowe,
- aeronautyka i transport lotniczy <sup>(2)</sup>,
- innowacyjne leki <sup>(4)</sup>,
- systemy wbudowane <sup>(5)</sup>,
- **nanoelektronika**,
- GMES (globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa).

5.4 W kontekście tej ogólnej strategii rozporządzenie będące przedmiotem analizowanego wniosku [COM(2007) 356 wersja ostateczna] przewiduje ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia ENIAC w dziedzinie nanoelektroniki.

5.5 Wspólne przedsięwzięcie ENIAC to organ międzynarodowy posiadający osobowość prawną w myśl art. 22 dyrektywy 2004/17/WE i art. 15 lit. c) dyrektywy 2004/18/WE. Jego siedziba będzie znajdowała się w Brukseli, a jako datę zakończenia jego działalności ustala się 31 grudnia 2017 r., chyba że Rada zdecyduje o przedłużeniu tego okresu.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 400 z 30.12.2006, s. 1.

<sup>(3)</sup> INT/369.

<sup>(4)</sup> INT/363.

<sup>(5)</sup> INT/364.

## 5.6 Podstawa prawna

Wniosek dotyczy rozporządzenia Rady zawierającego w załączniku statut wspólnego przedsięwzięcia. Wniosek opiera się na art. 171 traktatu. Wspólne przedsięwzięcie będzie organem Wspólnoty; mimo że jego budżet będzie stanowiony na podstawie art. 185 rozporządzenia Rady nr 1605/2002, należy w nim uwzględnić specyficzny charakter tej inicjatywy polegający na tworzeniu partnerstw publiczno-prywatnych, w których udział sektora prywatnego i udział sektora publicznego są tak samo znaczące.

## 5.7 Utworzenie

Członkami założycielami wspólnej inicjatywy technologicznej (WIT-ENIAC) są Wspólnota Europejska, reprezentowana przez Komisję, oraz AENEAS (stowarzyszenie reprezentujące przedsiębiorstwa oraz inne organizacje z dziedziny B+R). Statut zawiera listę podmiotów mogących w przyszłości przystąpić do wspólnego przedsięwzięcia ENIAC, a mianowicie państwa uczestniczące w 7PR, które nie są członkami UE, jak również wszystkie inne podmioty prawne mogące przyczynić się do osiągnięcia celów wspólnego przedsięwzięcia ENIAC.

## 5.8 Finansowanie

5.8.1 Koszty funkcjonowania wspólnego przedsięwzięcia ENIAC określone w art. 4 są pokrywane w następujący sposób:

- z wkładu finansowego ENIAC w maksymalnej wysokości 20 mln EUR lub 1 % kosztu wszystkich projektów — jednak nieprzekraczającego sumy 30 mln EUR na rok,
- z wkładu finansowego Wspólnoty — jednak nieprzekraczającego 10 mln EUR,
- z wkładu rzeczowego państw członkowskich należących do ENIAC.

Działania w zakresie B+R objęte wspólnym przedsięwzięciem ENIAC w okresie kończącym się w dniu 31 grudnia 2007 r. finansowane są w następujący sposób:

- z wkładu finansowego Wspólnoty w maksymalnej wysokości 440 mln EUR,
- z wkładu finansowego państw członkowskich należących do ENIAC — w całkowitej wysokości stanowiącej co najmniej 1,8 wkładu Wspólnoty,
- z wkładu rzeczowego uczestników z dziedziny B+R — w całkowitej wysokości większej od wkładu wniesionego przez organy publiczne lub równy temu wkładowi.

5.8.2 W okresie kończącym się w dniu 31 grudnia 2013 r. maksymalny wkład „Komisji” wyniesie 450 mln EUR. Fundusze te pochodzą będą z programu szczegółowego „Współpraca”, wdrażającego siódmy program ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, zgodnie z przepisami art. 54 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1605/2002.

## 5.9 Cele

Zdaniem Komisji ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia ENIAC przyczyni się do osiągnięcia następujących celów:

- określić i zrealizować plan badań na rzecz rozwoju kluczowych kompetencji w zakresie nanoelektroniki, aby wzmocnić konkurencyjność, wesprzeć zrównoważony rozwój przedsiębiorstw wspólnotowych oraz by umożliwić powstawanie nowych rynków;
- wspierać wdrożenie działań w zakresie B+R poprzez przyznawanie subwencji uczestnikom wybranych projektów;
- promować partnerstwa publiczno-prywatne mające na celu mobilizację oraz łączenie wysiłków na szczeblu wspólnotowym, krajowym i prywatnym, a także ułatwienie współpracy między podmiotami sektora publicznego i prywatnego;
- zapewnić skuteczność i długotrwałość wspólnej inicjatywy technologicznej na rzecz nanoelektroniki;
- osiągnąć synergę i koordynację wysiłków w zakresie B+R w Europie, a w szczególności stopniową integrację, w ramach wspólnego przedsięwzięcia ENIAC, działań związanych z tą dziedziną i realizowanych obecnie przez międzyrządowe struktury badawczo-rozwojowe (EUREKA).

## 6. Uwagi ogólne i szczegółowe

6.1 EKES zgadza się z decyzją dotyczącą ustanowienia wspólnego przedsięwzięcia ENIAC oraz z projektem rozporządzenia, który jej towarzyszy. Wyrażając pozytywną opinię w sprawie analizowanej decyzji, EKES pragnie przede wszystkim podkreślić wagę, jaką ma dla UE zaproponowana strategia w zakresie inwestycji oraz koordynacji badań.

6.2 W istocie, tak jak miało to miejsce w przypadku wydania opinii w sprawie innych rozporządzeń będących następstwem decyzji Rady nr 971/2006/EWE programu szczegółowego „Współpraca”, Komitet ocenia, że pobudzenie inwestycji w dziedzinie B+R jest właściwym krokiem pozwalającym na dostarczenie przedsiębiorstwom europejskim ramowych zasad działania, które pozwolą na przezwyciężenie obecnego rozproszenia finansowania wspólnotowego, a także pozwolą uniknąć nierównego podziału programów.

6.3 Prezentowana inicjatywa wykazuje spójność z polityką i celami Unii oraz jest zgodna z kierunkami określonymi w strategii lizbońskiej, w ramach której podkreślono, że wiedza oraz innowacje we Wspólnocie przyczyniają się do stymulowania wzrostu oraz zatrudnienia. Nanotechnologie zajmują obecnie dominującą pozycję i zachęcają do wprowadzania innowacji w wielu newralgicznych sektorach o charakterze strategicznym dla rozwoju i wzrostu w Unii (takie jak np.: systemy łączności ruchomej, transport, metody obliczeniowe, automatyzacja

produkcji, opieka zdrowotna ...). Stworzenie wspólnego przedsięwzięcia może być narzędziem, które pozwoli Europie zachować, a także rozwinąć zdolność projektowania i wytwarzania produktów zgodnych z normami dotyczącymi najwyższej jakości, trwałości oraz ochrony środowiska. Inicjatywa ta stanowi punkt wyjścia do stworzenia europejskiej przestrzeni badawczej oraz wnosi znaczący wkład w konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich.

6.4 Komitet z zadowoleniem dostrzega, że w dokumencie „Analiza skutków”, który towarzyszy projektowi rozporządzenia w sprawie WIT, szczególną wagę przywiązano do niebezpieczeństwa przeniesienia ośrodków produkcji nanotechnologii w inne regiony świata. Zagadnienie to jest niezmiernie istotne, ponieważ ten rodzaj produkcji stanowi bardzo ważną wartość dodaną równoznaczną ze wzrostem i zatrudnieniem; produkcja ta gwarantuje również częściowy zwrot kosztów, które Unia zamierza ponieść w związku z rozwojem tego sektora. Z tych powodów EKES popiera tę inicjatywę polegającą na wprowadzeniu wyspecjalizowanego podejścia sektorowego w celu wspierania tej kluczowej gałęzi przemysłu.

6.5 Odnosząc się do tego nowatorskiego instrumentu skupiającego różne podmioty, który może jednak okazać się wysoce skomplikowany, jeśli chodzi o stosowanie produktów będących wynikiem badań rozpoczętych przez ENIAC, jak również fazę ich wprowadzania do produkcji, EKES z zadowoleniem dostrzega, że dużą wagę przywiązano do opracowania przepisów dotyczących własności intelektualnej określonych w art. 23 statutu. Zarazem wyraża zadowolenie z faktu, że w proponowanym w rozporządzeniu planie działania w znacznej mierze uwzględniono zagadnienia zdrowia i bezpieczeństwa.

6.6 Aby móc lepiej realizować cele wspólnego przedsięwzięcia oraz aby osiągnąć maksymalne wykorzystanie możliwości tego nowego instrumentu, Komitet uważa za konieczne:

- Wprowadzenie rzeczywistego uproszczenia procedur na wszystkich etapach różnorodnych działań w dziedzinie B+R, począwszy od wyboru działań, aż do upowszechnienia wyników; za działania te przede wszystkim ma odpowiadać ENIAC. Skomplikowane procedury administracyjne oraz niepewność co do źródeł finansowania oraz ram instytucjonalnych to niektóre z przyczyn niepowodzenia poprzednich programów z dziedziny B+R.
- Uruchomienie szeroko zakrojonego programu informacyjnego dotyczącego możliwości oferowanych przez przedsięwzięcie ENIAC, w szczególności w zakresie mobilizacji zasobów ekonomicznych koniecznych w przypadku nowych form finansowania.
- Wprowadzenie odpowiednich programów kształcenia zawodowego pozwalających na wykształcenie wysoko wykwalifikowanych pracowników posiadających odpowiednią wiedzę w kontekście prac w dziedzinie B+R prowadzonych przez ENIAC, które to prace będą miały znaczenie strategiczne dla przemysłu UE. Wspomniane wysokie kwalifikacje, wymagane ze względu na ściśle techniczny charakter miejsc pracy tworzonych w sektorze B+R, przyczynią się ponadto do zmniejszenia odpływu naukowców z Europy, a jednocześnie będą warunkiem koniecznym do zapewnienia Unii Europejskiej pozycji lidera przemysłu w sektorach o strategicznym znaczeniu.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie, długoterminowych produktów wakacyjnych, wymiany i odsprzedaży**

COM(2007) 303 wersja ostateczna — 2007/0113 (COD)

(2008/C 44/06)

Dnia 28 czerwca 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 4 października 2007 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 3 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie opinii

1.1 W nawiązaniu do swoich opinii w sprawie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego <sup>(1)</sup> i w sprawie komunikatu Komisji w sprawie wykonania dyrektywy dotyczącej ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość <sup>(2)</sup>, EKES popiera inicjatywę Komisji polegającą na przeprowadzeniu przeglądu dyrektywy 94/47/WE <sup>(3)</sup> z dnia 26 października 1994 r. w proponowanej postaci <sup>(4)</sup>, z uwzględnieniem zawartych w niniejszej opinii uwag i zaleceń.

1.2 Komitet, ogólnie rzecz biorąc, zgadza się z zawartymi we wniosku Komisji rozwiązaniami w postaci rozszerzenia zakresu zastosowania dyrektywy, definicji i charakterystyki nowych produktów, wzmocnienia obowiązku udzielania informacji przed zawarciem umowy i zamieszczania ich w jej treści, a także ujednolicenia okresu na odstąpienie od umowy i zakazu jakichkolwiek opłat w tym okresie.

1.3 Komitet zgadza się z ograniczonym do minimum podejściem przedstawionym w omawianym wniosku, które to podejście pozostawia państwom członkowskim możliwość podejmowania dalej idących kroków w zakresie ochrony konsumentów, w zgodności z postanowieniami traktatu. Komitet jest jednakże zdania, że — zgodnie z punktem widzenia Komisji, wyrażonym w zielonej księdze dotyczącej dorobku wspólnotowego — jeśli jakaś dziedzina wymaga maksymalnej harmonizacji, to właśnie ta tutaj omawiana, ze względu na swoisty charakter omawianego prawa i na duże zróżnicowanie między państwami pod względem koncepcji i cech charakterystycznych jego złożonego charakteru prawnego, co ma wyraźnie odmienne konsekwencje w poszczególnych krajowych systemach prawnych, zwłaszcza w takich kwestiach jak: maksymalny

i minimalny okres trwania, anulowanie, unieważnienie, rozwiązanie umowy lub odstąpienie od niej.

1.4 Komitet nie zgadza się z poczynaniami Komisji, mimo że Komisja przyznaje, że większość problemów pojawiających się w tej dziedzinie ma często charakter transgraniczny i w związku z tym, nie można ich rozwiązać w odpowiedni sposób na szczeblu krajowym poszczególnych państw członkowskich, z powodu rozbieżności w narodowych systemach prawnych; Komisja uregulowała bowiem zaledwie kilka aspektów związanych z tymi prawami, pozostawiając, po raz kolejny, szereg sytuacji do wolnego uznania państw członkowskich, co prawie wcale nie zmienia aktualnego stanu wymienionych problemów.

1.5 Pomimo że EKES zgadza się z zastosowaniem systemu „harmonizacji minimalnej”, uważa, podobnie jak inne instytucje wspólnotowe <sup>(5)</sup>, że poziom środków mających chronić prawa konsumentów jest zbyt niski. Z doświadczenia wynika bowiem, że większość państw członkowskich nie wykorzystała tej klauzuli, a nawet wręcz przeciwnie, zastosowała podejście dosłowne <sup>(6)</sup>, w związku z czym nie osiągnięto odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów. Dlatego Komitet wzywa Komisję, aby — przy poszanowaniu zasady pomocniczości — uregulowała w omawianym wniosku dotyczącym dyrektywy inne, równie ważne aspekty, biorąc za punkt wyjścia wyższy poziom ochrony konsumentów.

1.6 EKES sugeruje zatem, w celu wzmocnienia i zagwarantowania odpowiedniej ochrony konsumentów, ulepszenie niektórych przepisów dotyczących systemu prawnego stosowanego do omawianych praw, treści głównej umowy i jej związku z umowami dodatkowymi, szczególnie z niepowiązanymi umowami kredytowymi.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 175 z 27.7.2007. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

<sup>(3)</sup> Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie. (Dz.U. L 280 z 29.10.1994, s. 83) — Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1.

<sup>(4)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie, długoterminowych produktów wakacyjnych, wymiany i odsprzedaży, COM(2007) 303 wersja ostateczna z dnia 7 czerwca 2007 r.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego i Rady z 1999 r. w sprawie wykonania dyrektywy 94/47/WE, SEC(1999) 1795 wersja ostateczna oraz Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z 2002 r. (RR |470922EN.doc, PE 298.410).

<sup>(6)</sup> Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Szwecja, Niemcy i Austria.

1.7 Podobnie jak w swoich poprzednich opiniach (<sup>7</sup>), EKES kładzie nacisk na potrzebę podkreślenia znaczenia właściwego informowania stron umowy, a szczególnie stron mniej poinformowanych. W związku z tym Komitet jest zdania, że nie należy z góry wykluczać możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie proporcjonalnych i odstrasżających sankcji karnych wobec poważnych naruszeń praw przewidzianych w dyrektywie. Zasadnicze elementy tych sankcji powinny być odpowiednio sprecyzowane.

1.8 EKES wzywa Komisję do dogłębnego przeanalizowania wypowiedzi nadesłanych w reakcji na dokument konsultacyjny (<sup>8</sup>) — zwłaszcza dotyczących tych państw członkowskich, z którymi konsultowano się za pomocą tego dokumentu, a które nie zostały omówione w sprawozdaniu (<sup>9</sup>) w sprawie zastosowania dyrektywy, obejmującego tylko 15 państw członkowskich — a także analizy porównawczej, odnoszącej się już do 25 państw (<sup>10</sup>), ze zwróceniem szczególnej uwagi na różnice istniejące między państwami członkowskimi.

1.9 EKES proponuje szereg modyfikacji szczegółowych (<sup>11</sup>) i kieruje serię zaleceń mających na celu ulepszenie aspektów techniczno-prawnych wniosku oraz scalenie i ujednoczenie pojęć, koncepcji i praktyk już ustanowionych w innych dyrektywach, a zwłaszcza w dyrektywie dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych (<sup>12</sup>). Należy wziąć je pod uwagę w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i zaufania konsumentów wobec tego typu umów, które często związane są z agresywnymi strategiami marketingu i sprzedaży (<sup>13</sup>).

## 2. Krótkie streszczenie wniosku dotyczącego dyrektywy

2.1 Za pomocą omawianego wniosku Komisja zamierzać przeprowadzić przegląd dyrektywy 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów

(<sup>7</sup>) 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, Dz.U. C 175 z 27.7.2007.

(<sup>8</sup>) Dokument konsultacyjny dot. przeglądu dyrektywy w sprawie użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie — Review of the Timeshare Directive, zamieszczony na stronie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/timeshare/consultation\\_paper\\_010606\\_en-doc](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper_010606_en-doc).

(<sup>9</sup>) Sprawozdanie w sprawie wykonania dyrektywy 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r., SEC(1999)1795 wersja ostateczna.

(<sup>10</sup>) „Comparative Analysis Timeshare Directive” (94/47) sporządzona przez Hansa Schulte-Nölke, Andreas Borge i Sandrę Fischer w: „EC Consumer Law Compendium”.

(<sup>11</sup>) Szczególnie w art. 2. ust. 1 lit. g), art. 3 ust. 2 i 4, art. 4. ust. 1, 2 i 3, art. 5 ust. 1, 5 i 6, art. 8 i 9 oraz zał. I lit. l), zał. III lit. f) oraz zał. IV lit. d).

(<sup>12</sup>) Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”), Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81.

(<sup>13</sup>) Na co zresztą zwracano już uwagę w opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady dotyczącej ochrony nabywców w umowach użytkowania nieruchomości w systemie czasu oznaczonego (Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1); sprawozdawcą był Manuel ATÁIDE FERREIRA, oraz w opinii EKES-u w sprawie wspólnotowych programów działań na rzecz turystyki (Dz.U. C 49 z 24.2.1992). Sprawozdawcami byli L. CUNHA i G. FRANDI.

umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie, z uwzględnieniem konkluzji Rady z 13 kwietnia 2000 r. dotyczących sprawozdania z wykonania tej dyrektywy (<sup>14</sup>) oraz z uwzględnieniem zaleceń zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2002 r. (<sup>15</sup>).

2.2 Przegląd tej dyrektywy przewidziany był od momentu wydania komunikatu Komisji w sprawie strategii ochrony konsumentów na lata 2002-2006 (<sup>16</sup>). Dyrektywa ta stanowi element tzw. wspólnotowego dorobku prawnego w zakresie ochrony konsumentów, o którym mowa w zielonej księdze (<sup>17</sup>) na ten temat.

2.3 Stwierdziwszy pewne problemy związane z wykonaniem dyrektywy, Komisja uważa, że w świetle zmian rynkowych w tej branży pojawiła się znaczna ilość nowych produktów, które, choć faktycznie przyjmują postać zbliżoną do użytkowania miejsc zakwaterowania wakacyjnego, nie należą do zakresu zastosowania omawianej dyrektywy.

2.4 Już w opracowanym w 1999 r. sprawozdaniu Komisji w sprawie wykonania dyrektywy 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (<sup>18</sup>) wykazano liczne braki w transpozycji. W przyjętych w kwietniu 2000 r. konkluzjach Rady (<sup>19</sup>) dotyczących tego sprawozdania Rada wymieniła szereg elementów, które należy uwzględnić podczas przeglądu tej dyrektywy.

2.5 Także w opinii Komisji PE ds. Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Ochrony Konsumentów z 2001 r. (<sup>20</sup>) zwrócono uwagę na „ustanowiony w dyrektywie najniższy dopuszczalny poziom środków ochrony konsumentów”.

2.6 Ze swej strony, Parlament Europejski zalecał Komisji, w rezolucji z 4 lipca 2002 r., by przyjęła środki służące zapewnieniu wysokiego stopnia obrony konsumentów.

2.7 Z tych powodów Komisja uznała przegląd omawianej dyrektywy, w oderwaniu od pozostałych, za sprawę „pilną”, a nawet „priorytetową”, ze względu na „problemy konsumentów, w szczególności w odniesieniu do odsprzedaży i nowych produktów”, które są „wprowadzane do obrotu w sposób przypominający użytkowanie nieruchomości w oznaczonym czasie i są w znacznej mierze podobne do niego pod względem ekonomicznym”, jak np. „kluby wakacyjne oferujące zniżki i umowy odsprzedaży”.

(<sup>14</sup>) SEC(1999) 1795 wersja ostateczna.

(<sup>15</sup>) Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie monitorowania realizacji polityki Wspólnoty dotyczącej ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie (dyrektywa 94/47/WE). dok. P5\_TA(2002)0369, Dz.U. C 271 E, z 12 listopada 2003 r., s. 578.

(<sup>16</sup>) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia ochrony konsumentów na lata 2002-2006, COM(2002) 208 wersja ostateczna, (Dz.U. C 137 z 8.6.2002, s. 2). Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 95 z 23.4.2003, s. 1.

(<sup>17</sup>) COM(2006) 744 wersja ostateczna. Opinia EKES-u: Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

(<sup>18</sup>) SEC(1999) 1795 wersja ostateczna.

(<sup>19</sup>) Posiedzenie Rady ds. Konsumentów w Luksemburgu, 13 kwietnia 2000 r.

(<sup>20</sup>) PE 298.410 RR\470922EN.doc.

2.8 Jako jedno z najważniejszych przyczyn opracowania omawianego wniosku, Komisja wymienia konieczność aktualizacji wymogów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy oraz zamieszczanych w umowie, ujednolicenia zasad zakazujących wpłacania zaliczek i depozytów w okresie możliwego odstąpienia od umowy oraz harmonizacji okresu odstąpienia od umowy, a także konieczność rozważenia ewentualnego wprowadzenia sankcji karnych.

2.9 Konsultacje z najważniejszymi zainteresowanymi stronami miały miejsce podczas sesji, które odbyły się w latach 2004-2006.

2.10 Otrzymałszy skargi dotyczące systemu użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie, a szczególnie nowych produktów, takich jak kluby wakacyjne, umowy turystyczne oferujące zniżki, umowy wymiany i odsprzedaży, Komisja opublikowała dokument konsultacyjny<sup>(21)</sup>. Kwestie te omówiono także na spotkaniu stałej grupy roboczej ekspertów z państw członkowskich ds. przeglądu dorobku wspólnotowego w marcu 2006 r.

2.11 Propozycja przeglądu została zamieszczona w programie prac Komisji przewidującym aktualizację i uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego<sup>(22)</sup>.

2.12 Komisja uważa, że podstawą prawną dla omawianego wniosku powinien pozostać art. 95 traktatu (dot. urzeczywistniania rynku wewnętrznego) oraz że, z mocy zasady pomocniczości, nie należy narzucać charakteru prawnego użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie, pozostawiając tę kwestię różnorodnym „opiniom państw członkowskich”.

2.13 Z drugiej strony, Komisja, kładąc nacisk na aspekty transgraniczne i stwierdzając nawet, że „większość skarg konsumentów ma charakter transgraniczny”, ukierunkowuje swój wniosek w taki sposób, że wypowiada się zaledwie na temat aspektów, „które zostały uznane za najbardziej problematyczne i które wymagają działania na poziomie Wspólnoty”, pozostawiając wszystkie pozostałe kwestie systemom prawnym każdego z państw, a nawet usuwając wszelkie odniesienia do prawa rozwiązania i unieważnienia umowy, nawet w wypadku powiązania ich z prawem odstąpienia od umowy, które to prawa były już uregulowane w dyrektywie 94/47/WE.

### 3. Najważniejsze uwagi dotyczące wniosku

#### 3.1 Uwagi ogólne

3.1.1 EKES ocenia pozytywnie inicjatywę Komisji, ale stwierdza opóźnienie w jej realizacji, zwracając uwagę, że wspomniane problemy wykryto już w 1999 r. i w związku z tym, odpowiednie rozwiązania można było stworzyć już znacznie wcześniej.

<sup>(21)</sup> Dokument konsultacyjny dot. przeglądu dyrektywy w sprawie użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie — Review of the Timeshare Directive, zamieszczony na stronie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/timeshare/consultation\\_paper010606\\_en.doc](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc).

<sup>(22)</sup> COM(2006) 629 wersja ostateczna.

3.1.2 EKES przypomina także, że niektóre z obecnie wspomnianych kwestii były już wcześniej przezeń poruszane, np. w opinii Komitetu wydanej 24 lutego 1993 r.<sup>(23)</sup>, w trakcie opracowywania dyrektywy.

3.1.3 Komitet uważa, że za podstawę prawną powinien służyć tu raczej art. 153 traktatu, a nie art. 95, gdyż nie chodzi tu o kwestię dotyczącą wyłącznie rynku wewnętrznego, ale odnoszącą się do polityki ochrony konsumentów.

3.1.4 EKES zgadza się z rozszerzeniem zakresu zastosowania wniosku na pewne ruchomości, aby skutecznie zareagować na ciągłe zmiany na rynku.

3.1.5 Komitet zgadza się także ze zmianami wprowadzonymi do definicji<sup>(24)</sup> przedstawionych w omawianym wniosku, gdyż zmienione definicje lepiej pasują do nowych produktów pojawiających się na rynku w tej branży.

3.1.6 EKES nie tylko zgadza się z utrzymaniem zakazu wpłacania jakichkolwiek zaliczek lub depozytów, jako że zakaz ten jest skutecznym rozwiązaniem, dzięki któremu konsument będzie mógł korzystać ze swojego prawa odstąpienia, bez jakiegokolwiek presji o charakterze finansowym, ale także uważa, że rozszerzenie tej zasady na osoby trzecie w odpowiedni sposób obejmuje umowy wymiany i odsprzedaży.

3.1.7 EKES zgadza się z wydłużeniem okresu czasu do namysłu do 14 dni, co go ujednolica, chociaż wolałby, żeby okres ten był naliczany w dniach roboczych, a nie w dniach kalendarzowych, o czym była już zresztą mowa w poprzednich opiniach Komitetu<sup>(25)</sup>. Warto tu także przypomnieć, że Rada, w momencie przyjmowania dyrektywy 97/7/WE, wydała deklarację, w której nawoływała Komisję do zbadania możliwości harmonizacji metod stosowanych do naliczania dni okresu czasu do namysłu, zawartych w dyrektywach w sprawie ochrony konsumentów.

3.1.8 Podobnie jak w swoich poprzednich opiniach<sup>(26)</sup>, i bez uszczerbku dla postanowień art. 1 ust. 1 (akapit 3) wniosku dotyczącego dyrektywy, EKES uważa za niezbędne, aby Komisja dokładniej określiła charakter, ograniczenia i skutki prawa odstąpienia od umowy, prawa rozwiązania umowy i prawa unieważnienia umowy; w przeciwnym wypadku bowiem nie osiągnięto planowanego zbliżenia prawodawstwa państw członkowskich, gdyż każde z nich przyjmie własne przepisy, co będzie miało nieodłączne negatywne skutki dla rozwoju stosunków transgranicznych.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1.

<sup>(24)</sup> Zmieniono termin „nabywca” na „konsument”.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 175 z 27.7.2007 w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość. Sprawozdawcą w tej sprawie był Jorge PEGADO LIZ.

<sup>(26)</sup> Patrz wyżej wymienione.



3.1.9 Skoro celem tej dyrektywy jest zbliżenie prawodawstwa krajowego państw członkowskich w zakresie tego typu praw, EKES uważa, że, w przeciwieństwie do treści motywu 4 wniosku i pomimo różnic istniejących między poszczególnymi krajami, Komisja powinna podjąć dalsze kroki i określić charakter prawny<sup>(27)</sup> tych praw, niezależnie od tego, czy będą to prawa rzeczowe czy prawa kredytowe, gdyż w przeciwnym razie omawiany wniosek nie przyczyni się do rozwiązania wykazanych problemów. Komisja powinna zatem ustanowić podstawowe wymogi w zakresie spełniania tego prawa, a w szczególności, jeśli przyjmie ono postać prawa rzeczowego, jego nieodłączne skutki w zakresie rejestracji.

3.1.9.1 EKES wzywa Komisję do ustanowienia definicji charakteru prawnego prawa użytkowania nieruchomości w czasie oznaczonym, niezależnie od tego, czy przyjmie ono postać prawa rzeczowego czy prawa osobistego o charakterze zobowiązującym — jako prawo do usługi — z nieodłącznymi skutkami dla obowiązujących przepisów rozporządzenia brukselskiego i I rozporządzenia rzymskiego. W przeciwnym bowiem przypadku nie uzyska się tak pożądanej harmonizacji oraz zaufania konsumentów i przedsiębiorstw. Ponadto EKES, w swojej wspomnianej wcześniej opinii<sup>(28)</sup>, wypowiadał się już na temat tej definicji, stwierdzając, że umowa użytkowania nieruchomości w czasie oznaczonym jest prawem rzeczowym lub osobistym, ale nigdy nie stanowi stosunku wynajmu, ponieważ wynajem nie wiąże się z przeniesieniem prawa własności. Przeniesione prawo dotyczy niepodzielnej części jakiegoś obiektu — niepodzielnego mieszkania — i przyjmuje (lub może przyjmować) charakter prawa rzeczowego na nieruchomości.

3.1.10 Bez uszczerbku dla formy prawnej tego prawa, które mogłoby ewentualnie mieć cechy prawa „sui generis”, a nawet z tego właśnie względu, Komitet zgadza się z zamieszczonym we wniosku dotyczącym dyrektywy wskazaniem na niektóre z jej kluczowych aspektów: objęcie jej zakresem zarówno nieruchomości, jak i ruchomości, wraz z prawem do użytkowania miejsca zakwaterowania (zakładając pobyt z noclegiem) po wniesieniu opłaty i o przynajmniej rocznym okresie trwania.

3.1.11 EKES wzywa Komisję, by, w uzupełnieniu produktów wymienionych już w art. 2 wniosku, ustanowiła klauzulę (przy niezbędnym określeniu jej elementów kluczowych) mającą na celu dostosowanie się do ewentualnych produktów<sup>(29)</sup>, które mogłyby zostać wprowadzone na rynek po wejściu w życie dyrektywy, a w wypadku których niemożliwe byłoby spełnienie wymogów wynikających z definicji nowych produktów.

3.1.12 Komitet jest zdania, że przewidziana możliwość, by konsumenci zwracali jakiegokolwiek wydatki czy płacili jakiegokolwiek kwoty w sytuacji korzystania z prawa odstąpienia od

umowy w odpowiednim terminie, stanowi wyraźne pogwałcenie tego prawa, którego cechą charakterystyczną jest to, że konsument nie musi podawać żadnego powodu ani płacić żadnej kwoty; dlatego też art. 5 ust. 5 i 6 wniosku powinny zostać skreślone.

3.1.13 EKES zwraca uwagę Komisji na nawiązanie do niedawno przyjętej dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych<sup>(30)</sup>, z którym się zgadza, ale wskazuje na fakt, że w jej art. 14 i 15 nie zamieszczono nawiązania do obecnie obowiązującej dyrektywy, ani nie przewidziano go w aktualnie omawianym wniosku.

3.1.14 EKES, pomimo że zgadza się z koncepcją harmonizacji minimalnej, uważa, że proponowana we wniosku dyrektywa jest bardziej restrykcyjna od obecnie obowiązującej; gdyż zapisane w niej umożliwienie państwom członkowskim przyjmowania przepisów zapewniających lepszą ochronę praw konsumentów dotyczy tylko prawa odstąpienia od umowy (momentu jego rozpoczęcia, trybów i sposobów wykonania), podczas gdy w art. 11<sup>(31)</sup> obecnie obowiązującej dyrektywy ustanowiono szerokie zastosowanie tej możliwości; dlatego też EKES wzywa Komisję do utrzymania podobnej zasady.

3.1.15 Komitet jest zdania, że Komisja powinna przewidzieć skuteczny system sankcji, mający na celu nie tylko odstręczenie od dokonywania naruszeń zobowiązań ustanowionych w dyrektywie, ale także zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego<sup>(32)</sup>; Komitet popiera możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie, a nie przez Komisję, sankcji karnych w uprzednio określonych przez Komisję ramach<sup>(33)</sup>, które to sankcje byłyby proporcjonalne, ale dostatecznie zniechęcające do dokonywania naruszeń, szczególnie tych poważnych.

3.1.16 EKES zgadza się z włączeniem postanowienia o regułarnym przeglądzie, które nie istniało w obecnie obowiązującej dyrektywie, co pozwoli zapobiec jej szybkiemu przedawnieniu.

3.1.17 Pomimo że wnoszono oskarżenia przeciwko niektórym państwom członkowskim<sup>(34)</sup> z powodu naruszeń w prawidłowej transpozycji niektórych postanowień dyrektywy, EKES wyraża zdziwienie faktem, że Komisja nie podjęła podobnych działań szczególnie w sytuacji niedotrzymania terminu wyznaczonego dla transpozycji (30 kwietnia 1997 r.). Tylko dwa państwa członkowskie<sup>(35)</sup> dotrzymały tego terminu. Komitet nalega zatem, aby w przypadku nowej dyrektywy Komisja była mniej pobłażliwa wobec tak rażących naruszeń we wdrażaniu prawa wspólnotowego.

<sup>(30)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r. (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22). Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81.

<sup>(31)</sup> Art. 11 dyrektywy 94/47/WE: „Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla Państw Członkowskich do przyjęcia lub utrzymania w mocy przepisów korzystniejszych dla ochrony nabywców w obszarze, o którym mowa, bez uszczerbku dla zobowiązań wynikających z Traktatu”.

<sup>(32)</sup> W wydanym w 1999 r. sprawozdaniu dotyczącym wykonania dyrektywy 94/47/WE stwierdzono w poszczególnych państwach członkowskich duże zróżnicowanie sankcji dotyczących pogwałcenia tego samego zobowiązania, np.: kary pieniężne, unieważnienie umowy, wydłużenie okresu czasu do namysłu, zawieszenie działalności i rozpowszechnienie informacji na ten temat itp.

<sup>(33)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007 i projekt opinii CESE 867/2007 fin w sprawie środków prawa karnego stosowanych do ochrony środowiska i praw własności intelektualnej. Sprawozdawcą obu opinii jest Daniel Retureau.

<sup>(34)</sup> Hiszpania, Szwecja, Luksemburg i Włochy.

<sup>(35)</sup> Wielka Brytania i Republika Federalna Niemiec.

<sup>(27)</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego Portugalii z dnia 4 marca 2004 r.

<sup>(28)</sup> Opinia EKES-u dotycząca dyrektywy 94/47/WE, Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1. Sprawozdawcą w tej sprawie był Manuel Ataíde Ferreira.

<sup>(29)</sup> Podobnie do np. postanowień prawa portugalskiego (art. 45 ust 3 ustawy nr 180/99 z 22.5.1999), w którym zapisano: „prawa zakwaterowania turystycznego, do których odnosi się poprzedni punkt, zawierają prawa zobowiązujące ustanowione w umowach dotyczących kart i klubów wakacyjnych, kart turystycznych i innych o podobnym charakterze”.

### 3.2 Uwagi szczegółowe

3.2.1 EKES uważa, że definicja zawarta w art. 2, ust. 1, lit g), powiązana z postanowieniami art. 7, jest zbyt ograniczająca, gdyż cechą charakterystyczną umów dodatkowych jest ich uzupełnianie się. Dlatego też należy brać pod uwagę związek polegający raczej na uzupełnianiu się niż na podległości, ponieważ, szczególnie w większości powiązanych umów kredytowych, mamy do czynienia ze związkami rozłącznymi między umowami, które, ze względu na swój charakter prawny, są autonomiczne pod względem prawnym i tym samym nie pasują do proponowanej we wniosku definicji.

3.2.2 Komitet nie zgadza się ze sformułowaniem art. 3 pkt 2, zwłaszcza jeśli chodzi o informacje na piśmie, które należy udostępnić konsumentowi dopiero „na jego wniosek” i tylko „w stosownych przypadkach”. Biorąc pod uwagę, że artykuł ten dotyczy informacji udzielanych przed zawarciem umowy, na podstawie których konsument podejmuje swą decyzję o jej zawarciu, Komitet jest zdania, że te pisemne informacje powinny być udzielane obowiązkowo, i wzywa Komisję do dodania takiego postanowienia.

3.2.3 EKES apeluje do Komisji o zastąpienie postanowień art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 1, oraz lit. l) zał. I, lit. f) zał. III i lit. d) zał. IV zasadą zbliżoną do zasady zapisanej w art. 4 obecnie obowiązującej dyrektywy<sup>(36)</sup>, gdyż jest to zasada bardziej chroniąca konsumentów; nie tylko wymaga ona bowiem sporządzenia umowy w języku narodowym konsumenta, ale także wymaga uwierzytelnionego tłumaczenia na język państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się dana nieruchomość, ze względu na ewentualne wymogi formalne w zakresie jej rejestracji.

3.2.3.1 Komitet przewiduje rozpowszechnione stosowanie przez przedsiębiorców standardowych umów, w których konsumenci tylko potwierdzają wybór danego języka, bez możliwości zmiany czy negocjowania, co może mieć znaczne negatywne skutki dla ich interesów ekonomicznych.

3.2.4 EKES wzywa Komisję do przerehabilitacji art. 4 ust. 2, a mianowicie do skreślenia wyrażenia „chyba że strony wyraźnie postanowią inaczej”, ponieważ chodzi tu o istotne informacje, które nie powinny być pozostawiane do uznania stron. Dotychczasowe doświadczenia wykazują, że utrzymanie tego wyrażenia doprowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorcy będą jednostronnie proponować standardowe umowy, które konsumenci mogą tylko zaakceptować.

<sup>(36)</sup> W którym zapisano:

„Państwa Członkowskie ustanawiają przepisy w swoich ustawodawstwach gwarantujące, że:

- umowę oraz dokument określone w art. 3 ust. 1 sporządza się w języku lub jednym z języków Państwa Członkowskiego, którego nabywca jest rezydentem, lub w języku bądź w jednym z języków Państwa Członkowskiego, którego nabywca jest obywatelem, a język ten musi być językiem urzędowym Wspólnoty, do wyboru nabywcy. Państwo Członkowskie, w którym nabywca ma miejsce zamieszkania, może jednak wymagać, aby umowa była sporządzona w każdym przypadku co najmniej w języku bądź językach tego Państwa Członkowskiego, i
- zbywca dostarcza nabywcy uwierzytelnionego tłumaczenia umowy w języku lub w jednym z języków Państwa Członkowskiego, na którego terytorium znajduje się nieruchomość.”

3.2.4.1 EKES uważa ponadto, że Komisja powinna sprecyzować (scharakteryzować) okoliczności pozostające poza kontrolą przedsiębiorcy, stanowiące, zgodnie z art. 4 ust. 2, integralną część umowy, ze względów pewności i bezpieczeństwa prawnego.

3.2.4.2 W dalszym ciągu nawiązując do tego artykułu, Komitet wzywa Komisję do ustanowienia metody podawania tych informacji, które powinny być przekazywane w sposób odpowiedni, obiektywny i jasny<sup>(37)</sup>, „z zastosowaniem czcionki o rozmiarze pozwalającym na łatwe odczytanie”<sup>(38)</sup>.

3.2.5 Komitet proponuje Komisji, aby sprecyzowała zapisane w art. 4 ust. 3 wyrażenie „przedsiębiorca wyraźnie zwraca uwagę”, którego znaczenie techniczno-prawne nie jest jasne.

3.2.6 Stwierdziwszy, że w art. 5 ust. 1 przewidziano dwa okresy na wykorzystanie prawa odstąpienia od umowy, EKES wzywa Komisję, aby ustanowiła przepis przyznający konsumentom jedną tylko możliwość skorzystania z prawa do odstąpienia od umowy, w ciągu 14 dni od momentu podpisania umowy ostatecznej, jeśli umowa ta była poprzedzona wstępną umową o charakterze wiążącym, pod warunkiem że w międzyczasie dana nieruchomość nie była użytkowana.

3.2.7 Podobnie jak w swoich poprzednich opiniach, EKES apeluje do Komisji, by określiła sposób przekazywania informacji o korzystaniu z prawa odstąpienia od umowy, dzięki czemu można by dostarczyć dowód, że informacja taka została przekazana. Zawarte w obecnie obowiązującej dyrektywie sformułowanie w tym zakresie jest skądinąd bardziej odpowiednie<sup>(39)</sup>.

3.2.8 EKES uważa, że tytuł art. 8 powinien być zmieniony na: „Obowiązujący charakter praw”, zważywszy że celem tego artykułu nie jest ustanowienie nakazowego charakteru dyrektywy, lecz raczej zakazanie wykluczenia lub ograniczania tych praw, niezależnie od właściwego prawodawstwa.

3.2.9 Komitet jest zdania, że ustanowione w art. 11 i 12 dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych<sup>(40)</sup> przepisy odnoszące się do odwołania do sądu lub organu administracyjnego są bardziej odpowiednie, gdyż są bardziej kompletne i mają szerszy zasięg; dlatego też wzywa Komisję do zastąpienia postanowień art. 9 omawianego wniosku przepisami zbliżonymi do wspomnianych przepisów.

<sup>(37)</sup> Jak zapisano w art. 8 portugalskiej ustawy w sprawie obrony konsumentów.

<sup>(38)</sup> Jak postanowiono przykładowo w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Lizbonie z dnia 3 maja 2001 r.

<sup>(39)</sup> „w sposób możliwy do udowodnienia”

<sup>(40)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r. (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22). Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81.

3.2.10 EKES zwraca uwagę Komisji na brzmienie poszczególnych wersji językowych tego wniosku, ponieważ pojawiają się w nich sformułowania, które wymagałyby staranniejszego przetłumaczenia <sup>(41)</sup>.

#### 4. Kwestie pominięte

4.1 Komitet uważa, że poza już wspomnianymi zagadnieniami istnieją jeszcze inne pominięte kwestie, które powinny zostać podjęte podczas przeglądu dyrektywy, a których nie poruszono we wniosku Komisji.

Chodzi tu mianowicie o następujące sprawy:

- a) zasady dotyczące ciężaru dowodu;
- b) zapobieganie ryzyku niedotrzymania umowy lub jej niepełnego dotrzymania;
- c) ustanowienie ograniczenia stosowania umów użytkowania nieruchomości w oznaczonym czasie (zakwaterowanie) do budynków i ich części przeznaczonych na potrzeby turystyki i rekreacji <sup>(42)</sup>, co przyczyniłoby się do poprawy jakości i pozwoliłoby uniknąć ich nieuczciwego stosowania w branży nieruchomości;
- d) ustanowienie zasad dotyczących licencjonowania i dopuszczenia do prowadzenia takiej działalności, po wykazaniu możliwości technicznych i finansowych;
- e) ustanowienie systemu gwarancji finansowych stosowanych w przypadkach ewentualnego bankructwa lub niewypłacalności, jak zresztą wynika z innych wspólnotowych aktów prawnych <sup>(43)</sup>, dotyczących nie tylko obiektów w trakcie budowy;
- f) ustanowienie systemu uprzedniego wpisu do rejestru w państwie, w którym prowadzone będą promocyjne działania rynkowe lub w państwie członkowskim, w którym mieści się siedziba firmy <sup>(44)</sup>;
- g) utworzenie europejskiego systemu certyfikacji przedsiębiorców z tej branży, przy jednoczesnym zagwarantowaniu istnienia systemu ostrzegania pomiędzy państwami członkowskimi mającego na celu zgłaszanie wykroczeń prowadzących do utraty certyfikacji i rozpowszechnianie informacji na ten temat wśród konsumentów <sup>(45)</sup>;
- h) zamieszczenie w załącznikach wymogu udzielania informacji dotyczących przekazania praw zrealizowanego bez żadnych obciążeń czy opłat, aby zapobiec sytuacji pozbawienia konsumentów ich praw, np. w przypadku egzekucji z hipoteki <sup>(46)</sup>;
- i) ustanowienie w załączniku II prawa konsumentów do przeprowadzenia inspekcji należących do nich własności (nieruchomości) w celu kontroli zgodności z projektem architektonicznym;
- j) ustanowienie zasady ochrony danych osobowych podczas przekazywania praw osobom trzecim.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(41)</sup> W wersji portugalskiej dotyczy to art. 2 lit. b), który pozbawiony jest sensu, oraz zał. I lit. j), który zawiera twierdzenie zupełnie przeciwne niż powinien, a także art. 7 ust. 1, w którym wyrażenie „dissolvido” należy zamienić na „resolvido” z oczywistych względów techniki ustawodawczej, a także dla spójności z tytułem artykułu.

<sup>(42)</sup> Wspomniana już opinia EKES-u dotycząca dyrektywy 94/47/WE, Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1.

<sup>(43)</sup> Dyrektywa Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 59). Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 102 z 24.4.1989, s. 27.

<sup>(44)</sup> Wspomniana już opinia EKES-u dotycząca dyrektywy 94/47/WE (Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1).

<sup>(45)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36). Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s.113.

<sup>(46)</sup> Wspomniana już opinia EKES-u dotycząca dyrektywy 94/47/WE (Dz.U. C 108 z 19.4.1993, s. 1).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wag nieautomatycznych (wersja skodyfikowana)**

COM(2007) 446 wersja ostateczna — 2007/0164 (COD)

(2008/C 44/07)

Dnia 5 września 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 439. sesji plenarnej w dniach 24 i 25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października 2007 r.) Komitet 153 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oświetlenia tylnej tablicy rejestracyjnej pojazdów silnikowych i ich przyczep (wersja skodyfikowana)**

COM(2007) 451 wersja ostateczna — 2007/0162 (COD)

(2008/C 44/08)

Dnia 5 września 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 439. sesji plenarnej w dniach 24 i 25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Komitet stosunkiem głosów 144 do 1 — 7 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tłumienia zakłóceń radioelektrycznych wywoływanych przez silniki z zapłonem iskrowym stosowane w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (wersja skodyfikowana)**

COM(2007) 462 wersja ostateczna — 2007/0166 COD

(2008/C 44/09)

Dnia 5 września 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 439. sesji plenarnej w dniach 24 i 25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Komitet stosunkiem głosów 153 do 1 — 8 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Raport w sprawie postępu w dziedzinie biopaliw — Raport w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej”**

COM(2006) 845 wersja ostateczna

(2008/C 44/10)

Dnia 10 stycznia 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 września 2007 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 13 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet z dużą uwagą podchodzi do tematów związanych z efektywnością energetyczną, zmianami klimatycznymi i ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych oraz w ogólnym zarysie podziela konkluzje wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 8 i 9 marca, w których potwierdzono trzy filary europejskiej polityki energetycznej:

— zapewnienie bezpieczeństwa dostaw,

— zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,

— promowanie równowagi ekologicznej i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

1.2 W raporcie w sprawie postępów w dziedzinie biopaliw Komisja stwierdza, że bez wyznaczenia obowiązkowych celów nie będzie można osiągnąć zadowalającego poziomu udziału biopaliw. W dokumencie zaznaczono, że cel polegający na

osiągnięciu przez biopaliwa udziału w rynku w wysokości 5,75 % do 2010 r. nie jest wykonalny, a zatem chcąc spełnić wymogi Rady, trzeba wyznaczyć osiągalny zdaniem Komisji cel wynoszący 10 % do 2020 r., korzystając z możliwości przewidzianej w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/30/WE, tzw. „klauzuli przeglądu”. Zastanawiające jest to, że Komisja przedstawia korzyści osiągalne w sytuacji 14-procentowego udziału biopaliw w rynku, podczas gdy wyznaczony cel to 10 %, i podaje nierealne rezultaty, „upiększając” w komunikacie sytuację.

1.3 Istnieje wiele przeciwwskazań dla biopaliw pierwszej generacji i nie odpowiadają one w pełni celom europejskim. Biopaliwa charakteryzują się bowiem wysokimi kosztami produkcji, tworzą wysokie koszty dla środowiska, powodują, że zboża są przeznaczane na inne cele niż zaspokojenie potrzeb żywieniowych ludzi i zwierząt oraz, jak stwierdza FAO, są współodpowiedzialne za wzrost cen zbóż na światowych rynkach.

1.4 Stosowanie biopaliw pierwszej generacji stwarza zatem problemy etyczne, takie jak konkurencja między żywnością a paliwem, co Komisja zdaje się minimalizować. Komitet podkreśla potrzebę ściślejszej współpracy między instytucjami i międzynarodowymi agencjami działającymi w dziedzinie rolnictwa i żywienia, jak FAO i WFP (Światowy Program Żywnościowy).

1.5 Tak w dokumencie Komisji, jak i w załączonej ocenie oddziaływania nie są poruszane różnego typu kwestie problematyczne, które w rzeczywistości są dość istotne.

W odniesieniu do biodiesla pojawiają się w szczególności następujące problemy:

- ograniczona wydajność,
- wysokie koszty (0,4-0,7 euro/l),
- problemy ze stabilnością (obecność grup tlenowych), co stwarza trudności w magazynowaniu.

Natomiast w odniesieniu do bioetanolu pojawiają się następujące problemy:

- ograniczona wydajność (ale nie w tak dużym stopniu jak w przypadku biodiesla),
- wysokie zużycie wody i nawozów,
- nie może być przesyłany obecnymi rurociągami przeznaczonymi na paliwa naftowe (problemy z korozją).

1.6 Komitet podkreśla, że oprócz skutków społecznych, środowiskowych i gospodarczych, należy również uważnie ocenić problemy techniczne związane z rozwojem biopaliw. W szczególności uwagi wymaga kwestia wydajności surowców do produkcji biopaliw: z 1 tony buraka można otrzymać około 400 litrów bioetanolu (około 1 500 Mcal). Wydaje się, że stosunek ten jest mało korzystny, a wydajność niska, jeżeli uwzględnimy energię potrzebną do przekształcenia biomasy w biopaliwa. Dużo bardziej praktyczne byłoby wykorzystanie biomasy bezpośrednio do produkcji energii elektrycznej, do ogrzewania, czy też do transportu morskiego lub publicznego transportu miejskiego.

1.7 Komitet wskazuje, że z punktu widzenia ściśle związanego z ochroną środowiska należy uwzględnić zagrożenia wynikające z wylesiania oraz z magazynowania surowców. Należy w uważny i przejrzysty sposób przeanalizować związane z tymi kwestiami problemy biologiczne i biochemiczne.

1.8 Komitet wskazuje również na problem „etyki naukowej”. Planeta Ziemia to otwarty system nieuchronnie zmierzający do stanu równowagi, który będzie oznaczał jego koniec. Zadaniem nauki jest spowolnienie tej tendencji schyłkowej, a polityka powinna ułatwić związane z tym badania i działalność.

1.9 Komitet zaleca przeprowadzenie analizy sprawdzającej, czy w chemicznym procesie spalania, przy wykorzystaniu innych cząsteczek niż węglowodory, mogą powstawać i rozwijać się wolne rodniki wywołujące stres oksydacyjny uznawany za stan patologiczny sprzyjający rozwojowi poważniejszych chorób. Zalecenie to jest uzasadnione brakiem danych w tym zakresie.

1.10 Komitet uważa, że niezbędne jest zwrócenie szczególnej uwagi na dbałość o glebę i jej ochronę. Glebę należy chronić, ponieważ ona chroni nas. Stopniowe zanikanie i pogarszanie się stanu warstw wodonośnych jest wywołane szaleńczą polityką eksploatacji i zubożania gruntów. Należałoby zapewnić płodźmian sprzyjający rewitalizacji gleby.

1.11 Komitet zaleca Komisji i wszystkim instytucjom europejskim szczególne uwzględnienie problemu zużycia wody do produkcji biopaliw. Spośród różnych negatywnych skutków zmian klimatycznych problem ograniczenia zasobów wodnych może nabrać dramatycznych rozmiarów, szczególnie w niektórych regionach. W badaniach niedawno przeprowadzonych przez Międzynarodowy Instytut Gospodarki Wodnej (International Water Management Institute — IWMI) obliczono, że do produkcji jednego litra biopaliwa potrzeba co najmniej od 1 000 do 4 000 litrów wody w zależności od rodzaju wyrobu i obszaru produkcji.

1.12 Nie zapominając o tych obawach, które mogłyby osłabnąć, gdyby podjęto środki na rzecz monitorowania i certyfikacji metod produkcji biopaliw, ewentualnie dzięki systemowi identyfikowalności wyrobów, Komitet uważa, że należy wspierać dalej badania i prace nad biopaliwami drugiej, a także trzeciej generacji, takimi jak biobutanol. Biobutanol charakteryzuje się niskim ciśnieniem pary i tolerancją na zanieczyszczenie wodą w mieszkankach benzyny, co ułatwia jego stosowanie w obecnych kanałach zaopatrzenia w benzynę i jej dystrybucji. Biobutanol może być mieszany z benzyną w większym stężeniu niż obecne biopaliwa bez konieczności wprowadzania modyfikacji do pojazdów. Poza tym pozwala na wyższe oszczędności paliwa niż w mieszkankach benzyna-etanol, zapewniając większą efektywność energetyczną i mniejsze zużycie na litr. Paliwa nowej generacji charakteryzują się wysoką wydajnością energetyczną i niskimi kosztami dla środowiska dzięki wykorzystaniu odpadów i zastosowaniu biochemii w celu ułatwienia naturalnych procesów rozkładu celulozy, które są skomplikowane i kosztowne.

1.13 Komitet ma również na uwadze możliwości, jakie rozwój biopaliw mógłby otworzyć przed gospodarką europejską, przyczyniając się do realizacji celów lizbońskich. Siódmy program ramowy wyraźnie przewiduje taką dziedzinę działań, ale potrzebna jest większa synergia w relacjach między różnymi zainteresowanymi podmiotami: producentami rolnymi, przemysłem przetwórczym, także stowarzyszeniami zajmującymi się ochroną środowiska i terenów lokalnych, organizacjami pracowników, które są w coraz większym stopniu zainteresowane łąčeniem tematyki rozwoju zrównoważonego z coraz bardziej zaawansowanymi modelami odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

1.14 Należy zachęcać do wykorzystania szansy, jaką branża rolnicza postrzega w rozwoju biopaliw pod warunkiem, że również rolnicy podejmą się działań na rzecz ochrony pierwotnych dóbr środowiska i poszanowania wspólnych zasobów, takich jak woda czy żywność dla ludzi i zwierząt. Stowarzyszenia rolnicze są odpowiedzialne za rozpowszechnianie wśród rolników zasad, które zostaną ustalone przez wspólnotę międzynarodową w celu uregulowania produkcji i sprzedaży biopaliw. Rozpowszechnienie praktyk certyfikacji, identyfikowalności i kontroli zgodności to zagadnienia, które wymagają znaczącej współpracy ze strony poszczególnych organizacji rolniczych tak na szczeblu europejskim, jak i krajowym oraz lokalnym. W odniesieniu do tego i innych tematów związanych z efektywnością energetyczną, zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych, zmianami klimatycznymi, Komitet jest gotowy nawiązać współpracę z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, które już wielokrotnie wykazały znaczne nimi zainteresowanie, aktywnie uczestnicząc w pracach nad niektórymi opiniami EKES-u.

1.15 W kwestii opodatkowania, w szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę akcyzy na biopaliwa, ulgi dla rolników, ulgi dla przemysłu motoryzacyjnego służące wspieraniu potrzebnych wydatków na badania, ulgi dla konsumentów służące przeprowadzaniu koniecznych zmian w samochodach nieprzystosowanych do biopaliw oraz ulgi dla samych producentów biopaliw, to stwierdzimy, że wachlarz kandydatów do uzyskania wsparcia z środków publicznych jest nieograniczony. W Niemczech, gdzie ostatnio znacznie ograniczono ulgi podatkowe, odnotowano natychmiastowy spadek zużycia i tak samo natychmiastowe protesty ze strony przemysłu. Do inwestycji potrzeba poczucia pewności i stabilności, ale rynki biopaliw jeszcze w praktyce nie istnieją. W każdym razie uznaje się, że ewentualne wsparcie nie powinno spowodować zakłócenia konkurencji.

1.16 We wniosku sektor transportowy nie został objęty systemem handlu emisjami. Komitet zaleca Komisji rozważenie możliwości objęcia tej branży systemem certyfikatów emisji, które mogą stanowić dodatkowy bodziec do poprawy skuteczności w poszukiwaniu nowych rozwiązań zmniejszających szkodliwe emisje. W specjalnej opinii rozpoznawczej, o którą wniosek złożył wiceprzewodniczący Komisji Jacques Barrot, Komitet przygotowuje hipotezę działania w tym zakresie.

1.17 Komitet zgadza się z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii na rzecz biomasy i biopaliw, w której

zwraca się do Komisji z prośbą o wprowadzenie obowiązkowego i kompleksowego systemu certyfikacji umożliwiającego zrównoważoną produkcję biopaliw na wszystkich etapach oraz do wspierania rozwoju i wykorzystania systemu globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES) w celu monitorowania wykorzystania gruntów do produkcji bioetanolu, aby zapobiec niszczeniu lasów tropikalnych i innym negatywnym skutkom dla środowiska.

1.18 Ze względu na problemy wskazane w tej opinii Komitet wzywa Komisję do ciągłego przeglądu celu 10 %, a także by była gotowa do przedstawienia propozycji zmiany tego celu, jeżeli nie będzie można rozwiązać tych problemów w zadowalający sposób zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

## 2. Komunikat Komisji

2.1 Komisja we wstępie do „Raportu w sprawie postępu w dziedzinie biopaliw” podkreśla, że w okresie 2005-2020 tylko w branży transportowej przewiduje się wzrost emisji gazów cieplarnianych (w tym wypadku wyłącznie CO<sub>2</sub>) o 77 milionów ton rocznie, co stanowi ponad 60 % globalnego wzrostu emisji, który przewidziany jest w wysokości rzędu 126 milionów ton rocznie.

2.2 Kolejnym podkreślonym czynnikiem krytycznym jest prawie całkowita zależność branży transportowej od importu ropy naftowej, która stanowi najbardziej zagrożony surowiec energetyczny pod względem bezpieczeństwa dostaw. Przy znaczącym wzroście zastosowania biopaliw zależność ta powinna się zmniejszyć.

2.3 Korzyści z rozwoju biopaliw polegające na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych nie pojawiają się jednak, jeżeli do celów produkcji biopaliw zostaną zastąpione istniejące już uprawy lub przeznaczone tereny charakteryzujące się szczególnym bogactwem pod względem różnorodności biologicznej, jak lasy deszczowe.

2.4 W 2001 r. udział biopaliw w rynku wynosił 0,3 % i tylko pięć państw członkowskich miało doświadczenie w stosowaniu takiego typu paliwa. Dyrektywa 2003/30/WE nie nałożyła wiążących zobowiązań, ale wskazała cel na rok 2010 (wynoszący 5,75 % rynku benzyny i oleju napędowego) oraz cel pośredni na 2005 r. (równy 2 %).

2.5 Ta sama dyrektywa dzięki specjalnej klauzuli dotyczącej przeglądu zawartej w art. 4 ust. 2 umożliwia Komisji w przypadku znaczących i nieuzasadnionych odchyień od celu 2 % przedstawienie wniosku w sprawie obowiązkowych celów krajowych.

2.6 Wspólna Polityka Rolna odgrywa zasadniczą rolę w tej dziedzinie, w szczególności po reformie z 2003 r., która oddzielając płatności przeznaczone dla rolników od uzyskanych plonów, pozwoliła na wykorzystanie terenów odłogowanych pod inne uprawy niespożywcze, w wielu wypadkach właśnie do produkcji biopaliw.

2.7 W 2007 r. zostanie wprowadzona dopłata z tytułu upraw roślin energetycznych, która będzie połączona z polityką zachęcającą do produkcji energii z drewna oraz ze wsparciem udzielanym w ramach polityki rozwoju terenów wiejskich na rzecz odnawialnych źródeł energii <sup>(1)</sup>.

2.8 Zużycie biopaliw bardzo wzrosło, ale tylko dwa państwa osiągnęły wyznaczone cele: spowodowało to w 2005 r. łączny wynik w wysokości 1 %, przy 1,6-procentowym udziale biodiesla i 0,4-procentowym udziale bioetanolu. W oparciu o te przesłanki Komisja wnioskuję, że w 2010 r. nie zostanie osiągnięty cel 5,75 %.

2.9 Doświadczenie wykazało, że konkretne wyniki osiągnięto tak dzięki polityce zachęt podatkowych bez ograniczeń ilościowych, jak również dzięki zobowiązaniom dostawców do sprzedaży odpowiedniego odsetka biopaliw w stosunku do całości paliw. Komisja uznaje, że zobowiązania te stanowią najbardziej skuteczną metodę.

2.10 W komunikacie Komisja stwierdza, że „istnieje pilna potrzeba przekazania przez Unię wyraźnego sygnału o jej zdecydowanym nastawieniu do ograniczenia zależności od ropy naftowej w transporcie”. Uważa, że jedyne realistyczne rozwiązanie to zastosowanie biopaliw stanowiących „polisę ubezpieczeniową” na wypadek wysokich cen ropy naftowej.

2.11 By sygnał ten stał się wiarygodny dla producentów ropy naftowej, którzy na rynku UE sprzedają 200 milionów ton tylko w sektorze transportu, musi on przybrać formę prawnie wiążących celów.

2.12 Wspólne wspieranie badań i rozwoju technologii w 27 państwach członkowskich to strategia o największych szansach powodzenia. Osiągalny cel to wyznaczenie dla biopaliw udziału w rynku w wysokości 10 % do 2020 r.

2.13 Pewne ramy prawne, ograniczone obciążenia administracyjne, określenie celów pośrednich, jak na przykład rok 2015, to warunki niezbędne, by umożliwić przedsiębiorstwom motoryzacyjnym dostosowanie ich projektów.

2.14 W analizie oddziaływania ekonomicznego i środowiskowego zakłada się różne scenariusze, związane z jednej strony z kształtowaniem się cen ropy naftowej, importem i konkurencyjnością cen rolnych, a z drugiej strony z rozwojem nowych technologii pozwalających na pobudzenie rozwoju biopaliw „drugiej generacji”, które pomogłyby obniżyć koszt dla środowiska.

2.15 Przy hipotezie wzrostu zastosowania biopaliw do 14 % dodatkowe koszty wyniosłyby od 11,5 do 17,2 miliardów euro w 2020 r. (przy cenie ropy naftowej wynoszącej około 48 USD za baryłkę) oraz od 5,2 do 11,4 miliardów euro (przy cenie 70 USD za baryłkę). Próg rentowności dla biodiesla i bioetanolu można osiągnąć przy cenach za baryłkę ropy naftowej w przedziale odpowiednio między 69-76 oraz 63-85 euro [92,76-

102,18 i 84,76-114,28 USD/b, kurs z 25.5.2007 r. w wysokości 1,3444 USD za Euro — red.].

2.16 Tak samo w ramach scenariusza przewidującego udział biopaliw w rynku w wysokości 14 % w 2020 r. ograniczenie kosztów magazynowania rezerw przyniosłoby oszczędności w wysokości 1 miliarda euro [720 milionów przy scenariuszu 10 % — red.]. Najlepszym rozwiązaniem byłoby połączenie dostaw z krajów trzecich i krajów wspólnotowych wraz z pożądanym wejściem do obrotu biopaliw drugiej generacji.

2.17 Wspomniany scenariusz przyniosłby pozytywne skutki tak dla zatrudnienia w postaci 144 tys. nowych miejsc pracy [lub 100 tys. nowych miejsc pracy przy scenariuszu 10 % — red.] w wypadku głównie krajowej produkcji bioetanolu, jak również dla wspólnotowego PKB (wzrost o 0,23 %). Wreszcie pozytywne wyniki badań, w szczególności w zakresie biopaliw drugiej generacji, mogłyby pozwolić na utrzymanie wysokiej konkurencyjności w dziedzinie odnawialnych źródeł energii.

2.18 Komisja szacuje, że produkując biopaliwa przy zastosowaniu obecnie dostępnych najlepszych i ekonomicznie najbardziej korzystnych technologii, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych osiągnie w przybliżeniu poziom, według metody obliczeniowej „od otworu do koła”, od 35 % do 50 %. Etanol produkowany z trzciny cukrowej w Brazylii pozwala ograniczyć emisję o 90 %, a biodiesel produkowany z oleju palmowego i soi pozwala na zmniejszenie emisji odpowiednio o 50 % i 30 %. Natomiast produkcja biopaliw drugiej generacji powinna spowodować ograniczenie emisji o 90 %. Według scenariusza 14-procentowego roczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych powinno osiągnąć poziom około 101-103 mln ton CO<sub>2eq</sub> [71-75 mln ton CO<sub>2eq</sub> przy scenariuszu 10 % — red.].

2.19 Jeżeli chodzi o wpływ na środowisko naturalne, w komunikacie szacuje się, że przy 14-procentowym udziale biopaliw w rynku wpływ ten będzie na rozsądnym poziomie, pod warunkiem, że uprawy nie będą prowadzone na nieodpowiednich do tego terenach, takich jak lasy deszczowe i inne siedliska o wysokiej wartości przyrodniczej.

2.20 Komisja podsumowuje swój raport, stwierdzając, że rozwój biopaliw przyniesie znaczne korzyści pod względem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i pozwoli zwiększyć bezpieczeństwo dostaw. Dzięki odpowiednio ukierunkowanej polityce opartej na zachętach/wsparciu powinno się uniknąć ryzyka przeznaczenia do produkcji biopaliw terenów o wysokiej różnorodności biologicznej czy stosowania szkodliwych metod, natomiast powinny powstać warunki do rozwoju biopaliw drugiej generacji.

2.21 Dla realizacji tych celów niezbędne jest:

— dokonanie przeglądu norm dotyczących diesla (EN 90) i prawdopodobnie norm dotyczących benzyny (EN 228), by zwiększyć możliwości stosowania mieszanek biopaliw i paliw kopalnych,

<sup>(1)</sup> Obecnie wydaje się, że zostaną potwierdzone te same kwoty z zeszłego roku, bez żadnej podwyżki, a ostatnio Komisja wyraziła wątpliwości odnośnie do zasadności utrzymania dopłat w 2008 r.



- wprowadzenie adaptacji (niedrogich) do nowych pojazdów,
- rozwijanie technologii BTL (otrzymywanie płynnych biopaliw z biomasy),
- wprowadzanie uprawy drzew i rzepaku,
- stałe monitorowanie wpływu na środowisko.

2.22 Na koniec Komisja proponuje dokonanie przeglądu dyrektywy w sprawie biopaliw, wyznaczenie minimalnych celów dotyczących udziału biopaliw w rynku w wysokości 10 % w 2020 r. i zapewnienie stosowania biopaliw wydajnych i przyjaznych dla środowiska.

### 3. Biopaliwa. Niektóre dane techniczne.

3.1 Biodiesel otrzymujemy z tłoczenia nasion oleistych rzepaku, soi lub słonecznika oraz wskutek reakcji zwanej transestryfikacją powodującą zastąpienie pierwotnych składników alkoholowych (glicerol) alkoholem metylowym (metanol). Bioetanol to alkohol (etanol lub alkohol etylowy) otrzymany w procesie fermentacji różnych produktów rolnych bogatych w węglowodany i cukry, jak zboża (kukurydza, sorgo, pszenica, jęczmień), uprawy cukrowe (burak i trzcina cukrowa), owoce, ziemniaki i wytłoczyny z winogron. Za biopaliwa uznawane są również wyroby uzyskane z połączenia chemicznego cząsteczek pochodzenia biologicznego i kopalnego. Głównym przykładem jest ETBE, eter etylowo-t-butyłowy uzyskany w reakcji z bioetanolem i izobutenu.

3.2 Etanol posiada właściwości doskonałego paliwa: wysoką liczbę oktanową i może być stosowany w mieszankach (E5, E10) bez wprowadzania istotnych zmian w silniku, chociaż do mieszanek o większej jego zawartości (E85) potrzebne są specjalnie dostosowane silniki.

3.3 Główny problem w stosowaniu etanolu jest związany z jego mieszaniami z benzyną. Nawet przy niewielkiej zawartości procentowej etanolu rośnie w znacznym stopniu ciśnienie pary (ok. 10 kPa), a zatem emisje lotne. Powinowactwo etanolu z wodą może wpływać niekorzystnie na jakość produktu końcowego. Należy unikać mieszania zwykłej benzyny węglowodorowej z benzyną zawierającą etanol i utworzyć dla tej ostatniej odrębny łańcuch logistyczno-dystrybucyjny.

3.4 Biodiesel można stosować w silnikach diesla w mieszance z olejem napędowym. W krajach europejskich biodiesel jest powszechnie mieszany w stężeniu do 5 % (B5) z olejem napędowym standardowej jakości i mieszanka ta nie stwarza szczególnych problemów w zakresie kompatybilności. Olej napędowy o wysokiej zawartości biodiesla (ponad 8-10 %) może stwarzać problemy w pojazdach o uszczelkach wykonanych z niekompatybilnego materiału polimerowego. Największe problemy pojawiają się w przypadku filtrów cząstek stałych i pyłów drobno-cząsteczkowych, w których należałoby wprowadzić rozległe i kosztowne modyfikacje. Z tego powodu niektórzy producenci

dostosowali już właściwości techniczne pojazdów, inni natomiast ograniczają gwarancje do mieszanek B5. Ze względu na właściwości higroskopijne, zdolność czyszcząca i niewielką stabilność przy magazynowaniu, mieszanki o wysokiej procentowej zawartości mogą wymagać szczególnej uwagi pod względem rodzaju pojazdów, w jakim są stosowane i pod względem systemu dystrybucji wyrobu.

3.5 Komisja przedstawia przy pomocy przekonujących argumentów konieczność bardziej zdecydowanego wspierania rozwoju biopaliw. Patrząc realistycznie, nie uznaje za możliwe zastąpienia w przyszłości obecnej produkcji benzyny (w 2004 r. wynoszącej w skali światowej 1,2 miliarda ton) w całości biopaliwami (46 milionów ton w 2005 r., z których 3 w UE, jak pokazuje poniższa tabela), ale zamierza uzupełnić, w okresie nieco przekraczającym 13 lat, obecny rynek paliwa udziałem biopaliw wynoszącym przynajmniej 10 % dzięki przyjęciu dyrektywy i wyznaczeniu celów dla każdego państwa członkowskiego.

	2005	Miliony litrów
USA		16 130
Brazylia		15 990
Chiny		3 800
Indie		1 700
Unia Europejska		2 900
Inne		5 480

3.6 Wodór, który jest już stosowany, przynajmniej w fazie eksperymentalnej, jako nośnik energii przez niektórych producentów motoryzacyjnych, jest jeszcze głównie produkowany w procesie elektrolizy lub pozyskiwany z gazu ziemnego czy też innych paliw kopalnych. Jego użytkowanie nie spowodowałoby zatem żadnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Pomimo ostatnich postępów w badaniach nad produkcją wodoru z biomasy, również przy pomocy biotechnologii lub ze źródeł odnawialnych, ewentualne rozpowszechnienie i sprzedaż pojazdów na wodór jest uwarunkowane znacznymi kosztami związanymi z zakupem ogniw paliwowych. By wodór stał się ekonomicznie realistyczną alternatywą energetyczną, muszą ulec obniżeniu koszty jego produkcji. W badaniach prowadzonych na uniwersytecie w New South Wales dąży się do osiągnięcia tego celu poprzez wykorzystanie specjalnych paneli słonecznych wykonanych z tlenków tytanu. Tytan jest często stosowany w dziedzinie pozyskiwania wodoru przy wykorzystaniu energii słonecznej, jako że posiada odpowiednie właściwości półprzewodnika i jest odporny na działanie wody; jednak w stanie naturalnym, jeżeli nie zostanie odpowiednio zmodyfikowany, nie jest jeszcze wystarczająco skuteczny.

#### 4. Uwagi ogólne

##### Aspekty problemowe

4.1 Przedstawiając możliwe korzyści, Komisja unika ujawnienia problemów i negatywnych aspektów związanych z rozwojem biopaliw, chociaż czasami formułuje pewne ostrzeżenia. Komitet jest natomiast zdania, że należy dobrze i uważnie przeanalizować wnioski Komisji, by przy rozwiązywaniu danego problemu nie stworzyć jeszcze innych bardziej poważnych trudności lub by przy ukazywaniu aspektów pozytywnych nie pominąć również negatywnych. Osobliwy jest fakt, że w celu podkreślenia korzyści płynących z wniosku zakłada się nierealistyczny scenariusz, to znaczy osiągnięcie do 2020 r. 14-procentowego udziału rynkowego biopaliw! Korzyści w wypadku realizacji celu 10 % są obiektywnie rzecz biorąc skromniejsze.

4.2 Tak w dokumencie Komisji, jak i w załączonej ocenie oddziaływania nie są poruszane żadne znaczące kwestie problematyczne. Ogólnie mówiąc, należałoby na przykład zmodernizować i rozważyć usuwanie odpadów powstałych w trakcie produkcji biopaliw w świetle nowoczesnych systemów ogniw biopaliwowych oraz technologii elektronicznych związanych z produkcją.

4.3 Co się tyczy biodiesla, pojawiają się w szczególności następujące problemy:

- ograniczona wydajność,
- wysokie koszty (0,4-0,7 euro/l),
- problemy ze stabilnością (obecność grup tlenowych), co stwarza trudności w magazynowaniu.

4.4 W odniesieniu do bioetanolu pojawiają się z kolei następujące problemy:

- ograniczona wydajność (ale nie tak duża jak w przypadku biodiesla),
- wysokie zużycie wody i nawozów,
- nie może być przesyłany obecnymi rurociągami przeznaczonymi na paliwa naftowe (problemy z korozją).

Z drugiej strony istniejące korzyści to możliwość poszerzenia cyklu upraw poprzez prowadzenie naprzemiennie upraw tradycyjnych służących produkcji żywności tak dla ludzi, jak i zwierząt oraz upraw specjalnych przeznaczonych do produkcji biomasy, z której będzie wytwarzana energia. Ważne, by rozwój takich upraw przebiegał ze szczególnym uwzględnieniem produkcji typowej dla danego regionu. Produkcja europejska podlega w każdym razie rozporządzeniom z zakresu ochrony gleby i stosowania nawozów sztucznych.

4.5 Biopaliwa wymagają odpowiednich upraw, rozwijanych na dużą skalę. Z tego względu wymagają one także poświęcenia innych upraw niezbędnych do zaspokojenia potrzeb najbardziej potrzebujących krajów w zakresie produkcji żywności po jak najniższych kosztach. Możliwość zastosowania celulozy jako podstawy do produkcji biopaliw jest z pewnością interesująca, ale należy pamiętać, że produkcja ta wymaga chemicznej i fizycznej obróbki wstępnej (pewnego rodzaju eksplozji masy), by była ona reaktywna w procesie bioprzetwarzania. Należy ponadto podkreślić problem pozostałości i zużytych katalizatorów, które zwiększają trudności związane z usuwaniem odpadów na końcowym etapie takich procesów.

4.6 Jeżeli chodzi o zastosowanie na szeroką skalę, można by zastanowić się nad wykorzystaniem gliceryny jako paliwa, surowej, czystej bądź zmieszanej z innymi paliwami. Wśród trudności związanych z tą alternatywą należy jednak wymienić: koszt gliceryny w wypadku jej użycia w czystej formie, koszt przetwarzania w wypadku zastosowania surowej gliceryny, niewielką wartość kaloryczną i we wszystkich wypadkach potrzebę unieszkodliwienia substancji toksycznych tworzących się w trakcie spalania (głównie akroleiny znanej również jako aldehyd akrylowy).

4.7 Inne podejście mogłoby się opierać na modyfikacji genetycznej niektórych organizmów służących szczególnemu dostosowaniu pewnych upraw do procesu bioprzetwarzania dzięki wzrostowi poziomowi wydajności i — co za tym idzie — mniejszemu zużyciu energii w czasie produkcji. Inżynieria genetyczna mogłaby również zostać wykorzystana do modyfikacji organizmów zdolnych do ułatwienia zastosowania celulozy.

4.8 Z technicznego punktu widzenia pojawia się również kwestia wydajności surowców w produkcji biopaliw. Należy pamiętać, że na przykład z 1 tony buraka można uzyskać ok. 400 litrów bioetanolu (około 1 500 Mcal). Czy proporcje te są wystarczające dla ogólnie pozytywnego bilansu, zważywszy na możliwe zagrożenia i szkody dla środowiska wynikające z przyjęcia takiej formy energii?

4.9 Inna kwestia, której nie można lekceważyć, dotyczy procesów ekstrakcji i ich selektywności, a także procesów fermentacyjnych, które są stosunkowo kosztowne, jeżeli prowadzi się je z właściwą dbałością o jakość otrzymanego produktu końcowego. Z drugiej strony ewentualna obecność zanieczyszczeń w paliwie mogłaby spowodować szkody ekonomiczne w chwili jego użycia, które znacznie przewyższałyby korzyści z punktu widzenia drugorzędnych reakcji, jakości otrzymanego paliwa oraz cech wytworzonych odpadów i pozostałości.

##### Ochrona środowiska

4.10 Ze ściśle ekologicznego punktu widzenia należy następnie rozważyć zagrożenia wynikające z wylesiania (jak dzieje się w Malezji i Indonezji ze względu na produkcję oleju palmowego, w Malawi i Ugandzie ze względu na uprawę jatrofy na obszarach przeznaczonych pod produkcję żywności lub na szczególnie cennych obszarach lasów deszczowych) i magazynowania surowców. Trzeba będzie w uważny i przejrzysty sposób przeanalizować związane z tym kwestie biologiczne i biochemiczne.

4.11 Istnieje ponadto aspekt „etyczny”, który powinien zostać poddany dodatkowej ocenie, tzn. konkurencja między żywnością a paliwem. Cena surowców szlachetnych, takich jak zboże, kukurydza lub ryż w nieunikniony sposób rośnie z powodu coraz większego zapotrzebowania „destylatorni” biopaliw (raport FAO i Światowego Programu Żywnościowego 2007). Cena tortilli w Meksyku wzrosła o 60 %, powodując znaczne niepokoje i protesty. W Chinach wzrost ceny soi powoduje wzrost ceny mięsa (43 % od początku roku) oraz jajek (16 %). Ceny kukurydzy wzrosły o 40 %, a owsa o 20 %. W Indiach cena zboża wzrosła o 10 %, a pszenicy o 11 %.

Zdaniem amerykańskiego Departamentu Rolnictwa również w Stanach Zjednoczonych nastąpi wzrost cen drobiu o 10 % i jajek o 21 %, podczas gdy mleko kosztować będzie o 14 % więcej. W przyszłości, jeżeli wartość zboża jako paliwa przekroczy jego wartość jako żywności, rynek zwróci się ku gospodarce energii. A cena żywności będzie rosła wraz z ceną ropy, zwiększając ryzyko braku żywności również w Europie.

4.12 Rozwój zakładów przemysłowych (w samych Stanach Zjednoczonych budowanych jest 79 fabryk, do których dochodzi 116 obecnie już działających) doprowadzi do gwałtownego wzrostu zużycia zboża, które Instytut Polityki na rzecz Ziemi (EPI — Earth Policy Institute) szacuje na ok. 139 mln ton, czyli dwa razy więcej od szacunków amerykańskiego Departamentu Rolnictwa. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że z każdej tony kukurydzy otrzymuje się 110 galonów etanolu (416,19 litra czyli nieco więcej od czterech pełnych baków dla samochodu typu SUV, czyli sportowo-użytkowego), to zagrożenie to nabiera istotnie niepokojącego wymiaru.

4.13 Komitet podkreślił ponadto w niedawnej opinii <sup>(2)</sup> potrzebę ochrony różnorodności biologicznej, w tym szczególnie lasów deszczowych, które nie tylko są siedliskiem fauny w przeciwnym wypadku skazanej nieuchronnie na wyginięcie, ale stanowią również jedyne i ostatnie płuco planety. Intensywne uprawy trzciny cukrowej w Brazylii oraz drzew palmowych w Malezji i Indonezji, gdzie każdego dnia poświęca się setki hektarów lasu na uprawy monokulturowe, powinny być zaprzestane.

4.14 Istnieje ponadto problem „etyki naukowej”. Planeta Ziemia to otwarty system nieuchronnie zmierzający do stanu równowagi, który będzie oznaczał jego koniec. Zadaniem nauki jest spowolnienie tej tendencji schyłkowej, a polityka powinna ułatwić związane z tym badania i działalność.

4.15 Należy jasno określić koszty: nie tylko koszty ekonomiczne, ale także koszty związane ze środowiskiem i zdrowiem. Potrzebne będą znaczne wysiłki, by jak najlepiej ocenić i przebadać tego typu konsekwencje.

4.16 Co się tyczy chemicznych procesów spalania przy użyciu cząsteczek innych niż węglowodory, należy uważnie przeanalizować możliwość tworzenia się i rozwoju wolnych rodników (jednej z głównych przyczyn chorób onkologicznych) ze względu na stres oksydacyjny w trakcie procesów. Do dzisiaj bowiem nie posiadamy pewnych danych na temat ewentualnego zwiększenia się ilości wolnych rodników w wyniku produkcji biopaliw.

4.17 Fundamentalne znaczenie ma troska o glebę i jej ochrona. Glebę należy chronić, ponieważ ona chroni nas. Stopniowe zanikanie i pogarszanie się stanu warstw wodonośnych jest wywołane szaleńczą polityką eksploatacji i zubożania gruntów. Należałoby zapewnić płodzmian sprzyjający rewitalizacji gleby.

<sup>(2)</sup> Opinia CESE 205/2007 w sprawie komunikatu Komisji pt. „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka”, Dz.U. C 97 z 28.4.2007.

### Bezpieczeństwo żywności

4.18 Co się tyczy bezpieczeństwa żywnościowego, na 33. sesji odbywającej się w Rzymie w dniach 7-10 maja 2007 r. właściwy komitet FAO poświęcił istotny rozdział temu zagadnieniu w punkcie 45, gdzie mówi: „Bioenergia oferuje jednocześnie możliwości i stwarza zagrożenia dla każdego z czterech wymiarów bezpieczeństwa żywnościowego: dostępności, dostępu, stabilności i wykorzystania. Na konsekwencje bioenergii dla bezpieczeństwa żywnościowego wpłyną skala i rodzaj systemu, które zostaną wzięte pod uwagę, struktura rynków energii i surowców oraz decyzje polityczne w obszarze rolnictwa, energii, środowiska i handlu. Gwałtownie następują zmiany technologiczne w dziedzinie bioenergii, stanowiąc dodatkowy istotny element niepewności w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego”.

4.19 W tym samym sprawozdaniu FAO podkreśla, że „cena zboża ogromnie wzrosła w 2006 r., szczególnie cena pszenicy i kukurydzy, która w listopadzie osiągnęła poziom niespotykany od ostatnich dziesięciu lat. Niewielkie zbiory w głównych krajach zajmujących się ich produkcją wraz z szybko rosnącym zapotrzebowaniem na produkcję biopaliw to kluczowe czynniki wpływające na rynki zboża. Zmniejszenie podaży objęło również rynek ryżu”.

4.20 Ostatnio również Chiny podjęły kroki w celu zmniejszenia produkcji etanolu z kukurydzy, jak podaje „Asia Times Online” z dnia 21 grudnia 2006 r. „W Chinach w pierwszej kolejności chodzi o dostarczenie pożywienia 1,3 mld mieszkańców, a później, po osiągnięciu tego celu, wesprzemy produkcję biopaliw” — oświadczył Wang Xiaobing, szef Ministerstwa Rolnictwa.

4.21 We Włoszech 20 lipca 2007 r. dziennik „Repubblica” opublikował artykuł zatytułowany „Wojna między ekobenzyną a spaghetti”. Boom kukurydzy do produkcji biopaliw powoduje wzrost cen makaronu o 20 %. Cena pszenicy twardej, stanowiącej podstawowy składnik makaronów włoskich, wzrosła o ponad 30 %, ponieważ rolnicy rezygnują z jej uprawy, przechodząc na kukurydzę do produkcji bioetanolu. Buszel (27 kg) pszenicy na giełdzie w Chicago podrożał z 3,6404 USD z 3 kwietnia 2007 r. do 5,64 USD z 14 czerwca br. Włosi bardzo odczuwają te zmiany ceny, jako że są największymi konsumentami pszenicy na świecie, spożywając rocznie 28 kg na głowę mieszkańca, a także największymi jej producentami (3,2 milionów ton).

### Woda

4.22 Innym lekceważonym do tej pory problemem jest zużycie wody w produkcji biopaliw. Niektóre najnowsze badania Międzynarodowego Instytutu Gospodarki Wodnej (IWMI — International Water Management Institute), opublikowane 10 maja 2007 r., wykazały, że na przykład na Sri Lance do wyprodukowania jednego litra etanolu potrzebnych jest 1 000-4 000 litrów wody w zależności od rodzaju rośliny i stosowanych technik produkcji. Szacuje się, że w Brazylii do wyprodukowania

jednego litra etanolu potrzebnych jest 2 200 litrów wody, natomiast w Indiach, ze względu na brak możliwości skorzystania z obfitych deszczy, jak w Brazylii, i konieczności korzystania z irygacji, do wyprodukowania tej samej ilości etanolu koniecznych jest 3 500 litrów wody irygacyjnej! Dane te zostały potwierdzone przez międzynarodowy instytut z Delft „UNESCO-IHE Institute for Water Education”, który został założony w 2003 r. i współpracuje z lokalnym uniwersytetem, oraz przez ostatnie badania wydziału rolnictwa Uniwersytetu w Kolorado, który opracowuje specjalną odmianę kukurydzy wymagającą mniejszej ilości wody. Podane dane są również dostępne na stronie [www.waterfootprint.org](http://www.waterfootprint.org).

4.23 W Europie problem wody dotyczy w szczególności regionów południowych, które już od wielu lat cierpią na brak wody i które ze względu na wzrost temperatury i związaną z tym ewaporację, będą miały dalsze problemy, natomiast przynajmniej w tym momencie kwestia ta nie zdaje się dotyczyć regionów północnych.

#### Koszty

4.24 Mario Marchionna z ENI na ostatnim kongresie zorganizowanym przez AIDIC (Włoskie Stowarzyszenie Inżynierii Chemicznej) ukazuje porównanie kosztu paliw kopalnych i biopaliw, przy takiej samej wartości energetycznej.

#### **Porównanie kosztu składników biopaliwa**

#### **(przy takiej samej wartości energetycznej)**

Cena referencyjna: Brent = 70 (56) USD za baryłkę

paliwo	ekwiwalent €/lt
<u>benzyna</u> <sup>(1)</sup>	39 (31)
<u>bioetanol</u>	
EU	75
Brazylia	39
USA	47
Włochy (Nizina Padana)	70-75
<u>olej napędowy</u> <sup>(2)</sup>	46 (37)
<u>biodiesel</u>	
EU	78
Malezja	48
USA	60
Włochy	78

<sup>(1)</sup> benzyna wg Platt's CIF High dla regionu Morza Śródziemnego.

<sup>(2)</sup> olej napędowy wg Platt's CIF High dla regionu Morza Śródziemnego.

4.25 Komisja szacuje, że dla wyprodukowania w UE takiej ilości biopaliw, by osiągnąć 10-procentowy udział w rynku w 2020 r. konieczne byłoby wykorzystanie 18 mln hektarów ziem uprawnych, a w szczególności:

— 7 mln ha z ziem nieuprawnych,

— 7 mln ha poprzez zmianę przeznaczenia ziem wykorzystywanych do uprawy zboża dzięki subsydiom eksportowym,

— 4 mln ha, które powinny zostać wycofane z użytkowania rolniczego.

#### Korzyści dla biednych krajów?

4.26 Komisja deklaruje, że wzrost wykorzystania biopaliw będzie mógł przynieść znaczne korzyści, zwłaszcza krajom rozwijającym się, które będą mogły zwiększyć produkcję przeznaczoną na eksport. Niemniej jednak rolnicy afrykańscy wyrażają obawy związane ze zwrotem z poczynionych dotychczas inwestycji. Dziennik „African Agriculture” opublikował w numerze z maja 2007 r. artykuł poświęcony jatrofie (jatrofa to krzew, z którego uzyskuje się nasiona oleiste toksyczne dla człowieka, służące do produkcji dość dobrej jakości biodiesla i niewymagające szczególnych zabiegów). W artykule zatytułowanym „Czy zainteresowanie jatrofą jest złudzeniem?” wyrażone są silne wątpliwości.

4.27 Afrykańskie stowarzyszenia ekologiczne również wypowiadają się na ten temat, jak donosi tygodnik „The East African Business” (jest to czasopismo publikowane w internecie przez największe wydawnictwo kenijskie Nation Media Group) w numerze z 7 maja 2007 r. W Ugandzie wylesianie nasila się o 2,2 % rocznie w porównaniu ze średnim rocznym postępowaniem wylesiania na świecie wynoszącym 0,2 %, co oznacza, że przy tym tempie kraj może zostać całkowicie wylesiony do 2040 r. Dlatego powstała grupa aktywistów społeczeństwa obywatelskiego i utworzyła koalicję „Save Mabira” od nazwy lasu, który rząd ugandyjski zdecydował się przeznaczyć dla korporacji Sugar Corporation of Uganda Ltd., by miała więcej ziemi na uprawy trzciny cukrowej do produkcji bioetanolu. Jedna czwarta największych w kraju lasów dziewiczych, to znaczy 7 100 hektarów, zostanie poświęcona na wyprodukowanie kilku ton bioetanolu, być może przeznaczonego na paliwo dla przyjaznych dla środowiska autobusów europejskich!

4.28 Komisja nie mówi praktycznie nic na ten temat, deklarując jedynie mimochodem, że w jakiś sposób należy zwalczać zarówno wykorzystanie do produkcji biopaliw upraw przeznaczonych do produkcji żywności, jak i wykorzystanie ziem o wysokiej wartości przyrodniczej, uznając, że rozwiązanie powinna przynieść polityka w zakresie zniechęcających środków ekonomicznych. Prawdę powiedziawszy, w tym kontekście trudno jest dostrzec odwagę Komisji. Komitet wyraża głębokie zaniepokojenie z powodu zagrożeń ekologicznych związanych z mnożeniem się upraw GMO, które w wypadku wykorzystania do tych celów mogą się wydawać łatwiejsze do przyjęcia. Ryzyko rozpowszechnienia się GMO jest realne i jedynie po przeprowadzeniu wszystkich procedur naukowych służących zbadaniu związanego z nimi niebezpieczeństwa oraz przy zapewnieniu ochrony dla pozostałej różnorodności biologicznej w UE, możliwe będzie ocenienie stosowności ich wykorzystania.

4.29 Komitet uważa, że niezbędne jest pogłębienie współpracy z organami międzynarodowymi, które zajmują się zwalczaniem głodu na świecie, zwłaszcza z FAO i WFP (Międzynarodowym Programem Żywnościowym), i ubolewa, że przy opracowywaniu oceny oddziaływania Komisja postanowiła nie nawiązywać kontaktu z tymi agencjami międzynarodowymi, które pracują poważnie nad omawianym zagadnieniem, nie

kryjąc wszelkich trudności i zagrożeń związanych z rozwojem biopaliw, a szczególnie ze zużyciem zasobów wodnych.

### Rada Europejska

4.30 Komitet przyjmuje do wiadomości konkluzje z wiosennego posiedzenia Rady w dniach 8-9 marca 2007 r., gdzie dużo uwagi poświęcono europejskiej polityce energetycznej, której trzy główne cele brzmią następująco:

- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,
- promowanie równowagi ekologicznej i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

4.31 Ogólnie mówiąc, Rada Europejska popiera i przyjmuje propozycje Komisji w dziedzinie energii, a szczególnie w dziedzinie biopaliw, chociaż jej sposób ujęcia obowiązku 10-procentowego udziału rynkowego pozostawia wiele wątpliwości: „Wiążący charakter tego celu jest właściwy pod warunkiem, że zapewniona będzie trwałość produkcji, biopaliwa drugiej generacji staną się dostępne na rynku i że dyrektywa w sprawie jakości paliw zostanie odpowiednio zmieniona, aby zezwolić na właściwe poziomy mieszania”.

4.32 Ważne jest, by zrozumieć, w jaki sposób te ograniczenia wiążącego charakteru celu będą mogły faktycznie zostać wykorzystane przez państwa członkowskie. Obiektywnie rzecz biorąc szczególnie odniesienie do dostępności na rynku biopaliw drugiej generacji wydaje się w chwili obecnej problematyczne. Bardzo kosztowne jest przekształcenie obecnych zakładów przemysłowych, tych będących w zaawansowanym stadium budowy i tych planowanych na najbliższe lata, produkujących biopaliwa pierwszej generacji przy pomocy procesów bardzo różniących się od procesów potrzebnych do produkcji biopaliw drugiej generacji. To oznacza, że jeżeli nie zostanie zapewniona wspomniana dostępność biopaliw, decyzja Rady straci charakter wiążący. Jeżeli chodzi o zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju, to oprócz istniejących dyrektyw trzeba będzie wydać dodatkowe europejskie akty prawodawcze, by zapewnić, że produkcja biomasy będzie ściśle zgodna z określonymi wymogami i że produkcja do celów wytwarzania biopaliw nie będzie konkurowała z produkcją do celów wyżywienia ludzi i zwierząt. W odniesieniu do niezbędnych zmian w dyrektywie dotyczących jakości paliw, procedura jest dosyć złożona i powinny zająć się nimi organy normalizacyjne, szczególnie CEN, by przeanalizować problemy związane ze specyfikacją techniczną.

### Biopaliwa drugiej generacji

4.33 Co się tyczy biopaliw drugiej generacji, możliwe są już pewne rozwiązania dotyczące produkcji etanolu zarówno poprzez biologiczny proces fermentacji i destylacji, jak i poprzez termochemiczny proces gazyfikacji biomasy w celu uzyskania gazu syntezowego ( $H_2$  i  $CO$ ), który w procesie fermentacji wytwarza etanol i generuje energię poprzez cykl skojarzony lub kogenerację. Pierwszy zakład produkcyjny o zdolności wytwórczej równej 180 000 ton rocznie będzie gotowy od tego roku w Porvoo w Finlandii, a następny został

zaplanowany również w tym samym miejscu na koniec 2008 r. Jednak procesy te charakteryzują się bardzo niską wydajnością energetyczną, jeżeli wręcz nie ujemną, jak to się dzieje w niektórych przypadkach. Dlatego prowadzi się badania nad przeprowadzaniem ich drogą fotochemiczną, wykorzystując światło słoneczne jako źródło energii oraz odpowiednie katalizatory mogące wzmocnić jego właściwości. Możliwym rozwiązaniem, jeżeli chodzi o biopaliwa nowej generacji, jest biobutanol. Biobutanol charakteryzuje się niskim ciśnieniem pary i tolerancją na zanieczyszczenie wodą w mieszankach benzyny, co ułatwia wprowadzanie go do obecnych kanałów zaopatrzenia w benzynę i jej dystrybucji. Może być mieszany z benzyną w większym stężeniu niż istniejące biopaliwa, bez konieczności wprowadzania modyfikacji w pojazdach, a poza tym zapewnia wyższą oszczędność paliwa w stosunku do mieszanek benzyny i etanolu, zwiększając efektywność energetyczną i ograniczając zużycie na litr. Do produkcji biobutanolu można wykorzystywać łańcuch produkcyjny i urządzenia służące do wytwarzania bioetanolu.

4.34 Siódmy program ramowy przeznaczył znaczne środki na rozwój tych technologii mających bardzo interesujące cechy i produkujących „czyste” biopaliwa, które:

- nie zawierają siarki, związków aromatycznych ani wielopierścieniowych,
- są stabilne,
- mają bardzo niski poziom emisji,
- mają bardzo wysoką liczbę cetanową (85-100),
- pokonują ograniczenia związane ze stosowaniem w niskich temperaturach właściwe dla niektórych biopaliw,
- mogą być dodawane do normalnego diesla w bardzo wysokich proporcjach (do 60 %),
- mają już określone właściwości techniczne i są zawarte na liście biopaliw w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/30/WE

EKES uważa, że Europa powinna przeznaczyć więcej zasobów finansowych na badania nad biopaliwami drugiej generacji.

### **5. Uwagi szczegółowe**

5.1 Komitet popiera cele europejskiej polityki energetycznej, lecz podkreśla, że w celu ich realizacji konieczne jest znalezienie środków finansowych na inwestycje poprzez zaangażowanie europejskich instytucji finansowych.

5.2 Zdaniem Komitetu trzeba poświęcić szczególną uwagę badaniom w dziedzinie biopaliw, a zwłaszcza biopaliw drugiej generacji, bez pomijania jakkolwiek innych możliwości, takich jak rozwój pozyskiwania wodoru przy wykorzystaniu energii słonecznej czy przetwarzaniu biomasy.

5.3 Komitet zaleca w szczególności poszanowanie różnorodności biologicznej i wyłączenie wykorzystanie do wytwarzania biopaliw upraw niezwiązanych z produkcją żywności, tak by wyeliminować ryzyko konkurencji między żywnością a paliwami, zważywszy, że miliony istot ludzkich nie mają jeszcze wystarczającej ilości pożywienia i umierają z głodu. Cytowane sprawozdanie FAO w swych konkluzjach stwierdza: „Fakt, że na

świecie są jeszcze 854 miliony niedożywionych istot ludzkich, świadczy o niewystarczających postępach w realizacji celów światowego szczytu poświęconego problemom wyżywienia i milenijnych celów rozwoju. Podczas gdy wiele krajów, szczególnie w krajach Afryki leżących na południe od Sahary, wykazuje potencjał do zmniejszenia głodu wśród obywateli, możliwościom tym zagrażają wzrost cen żywności, ewentualne zmniejszenie podaży na rynkach zbożowych, konflikty, choroby i zmiany klimatu". Amerykańscy uczeni Ford Runge i Benjamin Senauer z Uniwersytetu w Minnesocie ocenili na podstawie kształtowania się cen zboża do celów żywieniowych, że liczba osób cierpiących z głodu na świecie zamiast zmniejszyć się do 600 milionów w 2025 r., jak się tego spodziewano, podwoi się i osiągnie poziom 1 miliarda 200 milionów!

5.4 By osiągnąć cele w zakresie ochrony środowiska i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, optymalizacji zużycia energii oraz zastosowania alternatywnych źródeł energii, niezależności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw, Komitet sugeruje specjalne traktowanie (zachęty podatkowe, administracyjne itp.) dla tych produktów, które bardziej od innych przyczyniają się do osiągnięcia tych celów.

5.5 Komitet uważa, że na obecnym etapie istniejące technologie wymagają zużycia dużej ilości energii, wody i ziemi (wydajność z jednego hektara jest taka, że w wypadku przeznaczenia jednej trzeciej całej powierzchni Włoch na uprawę rzepaku otrzymano by taką ilość biodiesla, która wystarczyłaby do zastąpienia jedynie 10 % całkowitego zużycia produktów naftowych w tym kraju i 40 % zużycia oleju napędowego).

5.6 Komitet jest zdania, że wnioskowi dotyczącemu nowej dyrektywy powinien towarzyszyć znaczący i szeroko zakrojony proces oceny ekonomicznej, ekologicznej i społecznej i że — przynajmniej na tym etapie — ten proces nie wydaje się zorganizowany w taki sposób, jakiego wymagałoby to zagadnienie.

5.7 By nie zniweczyć rezultatów walki z zanieczyszczeniem ważne jest, by wytwarzać biopaliwa, wykorzystując krajowe produkty rolne bez potrzeby transportu na duże odległości. Nie powinny być one przewożone pomiędzy różnymi krajami na długich dystansach, gdyż powoduje to zużycie paliw kopalnych. Problem odzyskiwania energii z odpadów rolno-spożywczych jest związany z wielkim ich rozproszeniem, co wymaga kosztownego przewożenia do centrów obróbki, a także z faktem, że zawierają dużo wody, co zwiększa ilości poddawane obróbce. Z tych powodów obróbka biomasy powinna być prowadzona raczej na miejscu.

5.8 Komitet uważa, że należy wspierać badania nad technologiami związanymi z ogniwami biopaliwowymi, tzn. ogniwami na paliwo biologiczne, wykorzystującymi biokatalizatory w celu

przekształcania energii chemicznej w energię elektryczną. Proces ten, służący produkcji energii przy pomocy ogniw, pozwala na odzyskanie wszystkich elektronów zgromadzonych w procesie fotosyntezy przez roślinę, z której powstała biomasa (24 elektrony na każdą cząsteczkę glukozy utlenionej do CO<sub>2</sub> i wody).

5.9 Komitet zgadza się z opinią Parlamentu Europejskiego, który w swej rezolucji w sprawie strategii na rzecz biomasy i biopaliw przyjętej w Strasburgu w dniu 14 grudnia 2006 r. podkreślił w motywach, że „ponad 20 % emisji gazów cieplarnianych pochodzi z sektora transportu, a sektor ten nie jest objęty mechanizmem handlu pozwoleniami na emisje”. W tym celu Komitet zaleca Komisji rozważenie możliwości objęcia sektora samochodowego systemem białych certyfikatów.

5.10 W tej samej rezolucji Parlament Europejski „zwraca się do Komisji z prośbą o wprowadzenie obowiązkowego i kompleksowego systemu certyfikacji umożliwiającego zrównoważoną produkcję biopaliw na wszystkich etapach, wraz z normami dla etapów uprawy i przetwarzania, jak również w zakresie emisji gazów cieplarnianych podczas całego cyklu życia, obowiązującego zarówno dla biopaliw wyprodukowanych w Unii Europejskiej, jak i do niej przywożonych” i „wzywa Komisję do wsparcia rozwoju i wykorzystania systemu globalnego monitoringu na rzecz środowiska i bezpieczeństwa (GMES) w celu monitorowania wykorzystania gruntów do produkcji bioetanolu, aby zapobiec niszczeniu lasów tropikalnych i innym negatywnym skutkom dla środowiska”. Komitet zgadza się z propozycjami Parlamentu Europejskiego i je popiera.

5.11 Komitet akcentuje, że w niektórych nowych państwach członkowskich park samochodowy jest szczególnie przestarzały i składa się z używanych, najmniej wydajnych pojazdów pochodzących z bogatych rynków. Dochód pro capita w tych krajach jest raczej niski, podobnie jak zresztą dochód dużych grup ludności w krajach o wyższym dochodzie pro capita. Oznacza to, że nierealistyczny jest pomysł wprowadzenia obowiązków i kosztów dla tych obywateli europejskich, dla których samochód jest być może niezbędnym narzędziem pracy.

5.12 Komitet uważa, że na tym etapie biopaliwa mogłyby z pewnością wspierać rynek paliw, ale nie stanowią strukturalnej odpowiedzi na jego potrzeby; w każdym ich produkcja powinna być ściśle monitorowana w celu uniknięcia zagrożeń ekologicznych i społecznych wskazanych w niniejszej opinii. Ze względu na problemy wskazane w tej opinii Komitet wzywa Komisję do ciągłego przeglądu celu 10 %, a także by była gotowa do przedstawienie propozycji zmiany tego celu, jeżeli nie będzie można rozwiązać tych problemów w zadowalający sposób zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wyniki przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych”**

COM(2007) 19 wersja ostateczna

(2008/C 44/11)

Dnia 7 lutego 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 175 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 5 października 2007 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Komitet wspiera inicjatywę Komisji Europejskiej mającą na celu dokonanie przeglądu strategii wspólnotowej na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z ruchu drogowego.

1.2 Propozycja Komisji Europejskiej, którą Rada zamierza potwierdzić, dotyczy ograniczenia do 2012 r. emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z samochodów osobowych do 130 g/km poprzez wprowadzenie udoskonaleń technologicznych do silników. Jeżeli będzie to możliwe z technicznego punktu widzenia, dalsze ograniczenie o 10 g/km należy przeprowadzić dzięki alternatywnym działaniom technologicznym i większemu wykorzystaniu biopaliw, tak by do 2012 r. osiągnąć cel globalny wynoszący 120 g/km.

1.3 Komitet uważa, że ta ambitna inicjatywa może się powieść jedynie wówczas, gdy będzie realizowana za pomocą wyważonych i zróżnicowanych działań, a także w ramach czasowych uwzględniających potrzebę dostosowania przez producentów wybranych rozwiązań technologicznych do wszystkich produkowanych modeli, co jest skomplikowane i pociąga za sobą niejednakowe koszty. Innymi słowy, polepszenie parametrów samochodów osobowych pod względem emisji CO<sub>2</sub> powinno odpowiadać zdolności do przyjęcia takich rozwiązań zarówno przez producentów (z ekonomicznego i technologicznego punktu widzenia), jak i przez potencjalnych nabywców (pod względem siły nabywczej).

1.4 W tej perspektywie, o ile EKES podkreśla, że należałoby skłonić producentów do dalszego przyspieszenia działań na rzecz ograniczenia zużycia paliwa i zmniejszenia emisji, o tyle wskazuje również na konieczność dalszych wysiłków, by osiągnąć cel poprzez wprowadzenie przepisów, które byłyby jak najbardziej skuteczne ze społecznego, gospodarczego i ekologicznego punktu widzenia.

1.5 EKES zaleca zatem sporządzenie dokładnej i pogłębionej oceny oddziaływania, która ustalałaby koszty i korzyści wynikające z różnych możliwych rozwiązań, od prac nad technologią samochodów do innych możliwych instrumentów: dostosowania infrastruktur, paliw alternatywnych, zachęt podatkowych, informowania — z wykorzystaniem różnych form edukacji — o ekologicznym sposobie prowadzenia pojazdów (co jest

niezbędne przede wszystkim w dużych obszarach miejskich<sup>(1)</sup>) oraz kształtowania popytu za pomocą opodatkowania ukierunkowanego na emisję CO<sub>2</sub>. EKES uważa również, że jeśli chodzi o przyszłe środki, należy zwrócić uwagę na wykorzystanie opon o niskich oporach toczenia, co według danych branżowych może zmniejszyć zużycie o 3-4 %. W tym samym kierunku zmierza propozycja Komisji, by wprowadzić systemy kontroli ciśnienia w oponach.

1.6 Inteligentne i przemyślane połączenie wszystkich dostępnych środków może umożliwić osiągnięcie celów zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> bez opóźniania odnowy parku samochodowego, dzięki ograniczeniu i podziałowi obciążenia finansowego, tak by zapobiec pokrzywdzeniu potencjalnych nabywców nowych samochodów.

1.7 EKES ma ponadto nadzieję, że wybrany instrument legislacyjny okaże się możliwie najbardziej neutralny, jeżeli chodzi o konkurencję między producentami, i nie narzuci producentom wiążących ograniczeń podaży na rynku modeli, lecz ukierunkuje popyt ze strony nabywców na modele powodujące mniejsze emisje. Postulowane ograniczenie CO<sub>2</sub> powinno zostać skorelowane z różnicami występującymi w zakresie gamy produktów, z wykorzystaniem parametrów uważanych za najbardziej znaczące i proporcjonalne do emisji CO<sub>2</sub>.

1.8 Pierwszorzędne znaczenie ma to, by wybrany parametr służył jako instrument ukierunkowujący konsumentów na takie typy pojazdów, które odpowiadają ich rzeczywistym potrzebom oraz pozwalają zapobiec zużyciu paliwa i emisjom niepotrzebnym z punktu widzenia ich obecnego sposobu użytkowania pojazdu.

1.9 W tym kontekście EKES wyraża również wątpliwości co do zamiaru Komisji, by legislacji dotyczącej zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> poddać także lekkie pojazdy dostawcze. Pojazdy te służą bowiem do użytku profesjonalnego i są poddawane dokładnemu przeglądowi przez potencjalnych nabywców, gdyż zużycie

<sup>(1)</sup> Patrz: opinia Dz.U. C 168 z 20.7.2007 w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych.

paliwa, a zatem emisje CO<sub>2</sub>, znacznie wpływają na koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec tego pojazdy znajdujące się na rynku już obecnie zawierają najbardziej skuteczne rozwiązania, to znaczy wyposażone są prawie wyłącznie w silniki Diesla. W każdym razie przed podjęciem decyzji w tej sprawie EKES zaleca Komisji sporządzenie oceny oddziaływania opartej na niedostępnym obecnie zaktualizowanym zestawieniu dotyczącym emisji pochodzących z lekkich pojazdów dostawczych.

1.10 EKES uważa wreszcie, że państwa członkowskie powinny prowadzić działania w większej liczbie dziedzin, niż to przedstawiono wcześniej (drogi, inteligentne sygnalizatory regulacji ruchu drogowego itp.), przede wszystkim poprzez inicjatywę w zakresie zielonych zakupów w celu utworzenia własnego publicznego parku samochodowego oraz poprzez zaangażowanie zarówno w tworzenie sieci infrastrukturalnych umożliwiających dostęp do dystrybucji paliw o mniejszym wpływie na środowisko, takich jak gaz ziemny, jak i ułatwianie nabywania pojazdów napędzanych gazem ziemnym lub gazem ciekłym LPG, co EKES poruszał już w swych poprzednich opiniach <sup>(2)</sup>.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W 1995 r. opracowana została wspólnotowa strategia zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, zawierająca środki dotyczące zarówno oferty producentów samochodów, jak i popytu ze strony konsumentów.

2.2 Jeśli chodzi o podaż, to w 1998 r. europejscy producenci podpisali dobrowolną umowę, której celem było ograniczenie do 2008 r. średniej emisji CO<sub>2</sub> z samochodów do 140 g/km. W następnym roku takie samo zobowiązanie, z terminem do 2009 r., podjęli producenci japońscy i koreańscy.

2.3 W zakresie popytu strategia Komisji Europejskiej przewidywała jednocześnie takie informowanie konsumentów w sprawie emisji CO<sub>2</sub>, by zachęcić ich do świadomych wyborów, a także odpowiednie stosowanie systemu podatków związanych z samochodami.

2.4 W praktyce ze strony producentów odnotowano istotną poprawę, która jednak sama w sobie nie wystarczy do osiągnięcia celów. Zabrakło bowiem dwóch pozostałych elementów, czyli informowania konsumentów i wpływu na ich zachowania oraz dostosowania systemu podatkowego. Przyznała to sama Komisja Europejska, stwierdzając w swym komunikacie, że zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> jest głównie skutkiem udoskonalenia technologii w produkcji samochodów.

2.5 W istocie, średnia emisja CO<sub>2</sub> z samochodów spadła w latach 1995-2005 ze 186 g/km do 161 g/km, czyli o ok. 13 %, a 30 % samochodów wprowadzonych na rynek w 2004 r. wydziela mniej niż 140 g/km.

2.6 Preferencje konsumentów w tym samym okresie ewoluowały w kierunku pojazdów większych i cięższych, o lepszych

osiągach i wielofunkcyjnych, dlatego że są one postrzegane jako bezpieczniejsze albo też dlatego, że znaczna część ludności przeprowadza się poza centra miast. Z tego względu informacja o emisjach, czyli odpowiednie oznaczanie samochodów, miała niewielki wpływ na decyzje konsumentów.

2.7 Drugie narzędzie sterowania popytem, czyli system podatkowy zorientowany na zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>, nie uzyskał jeszcze wymiaru europejskiego <sup>(3)</sup>, lecz był ograniczony do inicjatyw krajowych podjętych przez mniej niż połowę państw członkowskich z zastosowaniem środków, które niekiedy miały — paradoksalnie — negatywny wpływ na redukcję CO<sub>2</sub>. Przykładem może tu być zwiększenie podatku od silników Diesla, które ograniczyło proces ich rozpowszechniania zaobserwowany w ostatnich latach w wielu państwach członkowskich o większym odsetku pojazdów napędzanych dieslem.

2.8 Podsumowując, cele wyznaczone na lata 2008-2009 nie wydają się możliwe do osiągnięcia, czy to z powodu czynników zewnętrznych, które spowolniły proces ograniczania emisji zapoczątkowany dostosowaniem technologii motoryzacyjnych w związku z dobrowolnymi umowami, czy to ze względu na niewłaściwe użycie innych przewidzianych narzędzi. Skłoniło to Komisję do przeprowadzenia przeglądu strategii i opracowania komunikatu poddanego pod ocenę EKES-u. Zawiera on główne wytyczne, a przedstawienie szczegółowego wniosku legislacyjnego powinno nastąpić przed końcem pierwszej połowy 2008 r.

## 3. Komunikat Komisji Europejskiej

3.1 Komisja proponuje w komunikacie osiągnięcie do 2012 r. celu 120 g/km dzięki różnym działaniom UE i państw członkowskich.

3.2 W związku z tym Komisja zaproponuje do połowy 2008 r. ramy prawne w celu obowiązkowego zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, tak aby osiągnąć średni poziom emisji 130 g/km dla nowych samochodów dzięki udoskonaleniom technologii wykorzystywanej w silnikach pojazdów.

3.3 Dalsze obniżenie emisji CO<sub>2</sub> o 10 g/km — lub jego równoważnik, jeśli jest to technicznie możliwe — powinno nastąpić poprzez ulepszenia techniczne innego rodzaju oraz zwiększone wykorzystanie biopaliw. Zastosowane tu zostaną przede wszystkim następujące środki:

a) ustalenie minimalnych wymagań w zakresie efektywności systemów klimatyzacji;

<sup>(2)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych dla transportu drogowego w Unii Europejskiej, Dz.U. 2006/C 195/20, s. 75.

<sup>(3)</sup> Nie przyjęto wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi w UE, COM(2005) 261, który przewidywał przekształcenie opodatkowania samochodów osobowych, opierając je całkowicie bądź częściowo na emisjach CO<sub>2</sub>.



- b) obowiązkowa instalacja precyzyjnych systemów monitorowania ciśnienia powietrza w oponach;
- c) wyznaczenie maksymalnych wartości oporu toczenia opon w UE dla opon stosowanych w samochodach osobowych oraz lekkich samochodach dostawczych;
- d) użycie sygnalizatorów zmiany biegów, z uwzględnieniem stopnia, w jakim urządzenia te są wykorzystywane przez konsumentów w rzeczywistych warunkach jazdy;
- e) postęp w zakresie efektywności zużycia paliwa w lekkich samochodach dostawczych (furgonetkach), mając na względzie osiągnięcie 175 g CO<sub>2</sub>/km do roku 2012 i 160 g CO<sub>2</sub>/km do roku 2015;
- f) zwiększone wykorzystanie biopaliw maksymalizujące skuteczność ochrony środowiska.

3.4 Komisja przyznaje, że ramy prawne wdrażające średnią docelową wartość dla nowych samochodów powinny być sformułowane w taki sposób, aby wartości te nie wpływały na konkurencyjność, ani na przestrzeganie zasady sprawiedliwości społecznej, były zrównoważone, zapewniały równe traktowanie wszystkich europejskich producentów z branży motoryzacyjnej i nie powodowały nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji między nimi.

3.5 Komisja wzywa państwa członkowskie do dostosowania ich polityk w zakresie opodatkowania samochodów w taki sposób, aby wspierać nabywanie samochodów o obniżonym zużyciu paliwa w całej Unii Europejskiej oraz pomóc producentom dostosować się do opracowywanych ram prawnych dotyczących efektywności zużycia paliwa.

3.6 Zróżnicowanie podatków w odniesieniu do pełnej gamy samochodów znajdujących się w obrocie w celu skłonięcia konsumentów do przestawiania się na samochody emitujące stosunkowo mniej CO<sub>2</sub> byłoby — zgodnie z sugestią Komisji — skutecznym sposobem obniżenia kosztów ponoszonych przez producentów w związku z przestrzeganiem przepisów.

3.7 Wskazano również na rolę podatkowych środków zachęty, które byłyby skutecznym środkiem nakłaniającym do nabywania najbardziej ekologicznych klas lekkich pojazdów dostępnych na rynku. Nacisk położono również na wymóg skuteczniejszego informowania potencjalnych nabywców co do zużycia paliwa przez samochody (Komisja przyjmie w 2007 r. wniosek legislacyjny w sprawie zmiany dyrektywy 1999/94/WE dotyczącej oznaczania pojazdów).

3.8 Komisja potwierdza także potrzebę propagowania przez państwa członkowskie jazdy ekologicznej — mają temu służyć kampanie szkoleniowe oraz podnoszenie świadomości na temat sposobów jazdy pozwalających na ograniczenie zużycia paliwa.

3.9 Ponadto zachęca się producentów samochodów do przystąpienia w 2007 r. do dobrowolnego porozumienia w sprawie dobrych praktyk w zakresie reklamowania oraz wprowadzania

do obrotu samochodów, w celu promowania wzorów zrównoważonej konsumpcji.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES zgadza się w pełni co do konieczności dokonania przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> związanej z transportem drogowym, która stanowi ok. 20 % ogółu emisji.

4.2 Ponadto EKES zdaje sobie sprawę ze złożoności tego przeglądu, który powinien doprowadzić do zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, nie osłabiając jednocześnie konkurencyjności sektora motoryzacyjnego, który działa na niezwykle konkurencyjnym rynku światowym.

4.3 Należy bowiem pamiętać, że w przemyśle samochodowym zatrudnienie — w samej tylko Europie — wynosi dwa miliony osób, a do tego trzeba doliczyć dziesięć milionów pracowników związanych z tym sektorem. Przemysł ten to 3,5 % europejskiego PKB, wartość eksportu wynosi 33,5 mld EUR netto i — co jest nie mniej ważne — podatki motoryzacyjne przynoszą państwom członkowskim 365 mld EUR rocznie.

4.4 Nieprzypadkowo w komunikacie CARS 21<sup>(4)</sup> Komisja starała się nakreślić wytyczne dla polityki przemysłowej w sektorze motoryzacyjnym, który odgrywa istotną rolę w gospodarce europejskiej.

Komisja opracowała ten dokument w następstwie sprawozdania końcowego i zaleceń sformułowanych w grudniu 2005 r. przez grupę wysokiego szczebla CARS 21, w której skład, oprócz reprezentantów Komisji, wchodziła przedstawiciel przemysłu i głównych segmentów społeczeństwa obywatelskiego. W dokumencie tym zwraca się uwagę na fakt, że realizacja ambitnych celów w złożonych obszarach, do których zalicza się także zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>, bez zakłócania konkurencyjności przemysłu i zatrudnienia, wymaga całościowego podejścia, tak aby wkład wszystkich zainteresowanych podmiotów przyczyniał się do osiągnięcia wspólnego celu o charakterze użyteczności publicznej.

4.5 EKES przyłącza się do głosów zaniepokojenia możliwymi zbyt poważnymi skutkami kosztów przemysłowych decyzji, które mogłyby pociągnąć za sobą bezpośrednie lub pośrednie zagrożenie dla poziomu zatrudnienia w przemyśle motoryzacyjnym z powodu strategicznych decyzji o ewentualnych delokalizacjach zakładów przemysłowych poza obszar UE.

4.6 Uwzględniając powyższe przemyślenia, EKES zgadza się co do tego, że producenci samochodów powinni być skłaniani do przyspieszenia działań na rzecz ograniczenia zużycia paliwa i zmniejszenia emisji. Podkreśla jednak konieczność dalszych wysiłków zmierzających do wdrożenia przepisów dotyczących zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, możliwie jak najskuteczniejszych ze społecznego, gospodarczego i ekologicznego punktu widzenia.

<sup>(4)</sup> Ramy prawne podstawą dla zwiększania konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego w XXJ w., COM(2007) 22 z 7.2.2007., EKES sporządził opinię na ten temat (sprawozdawca: Francis DAVOUST).

4.6.1 W związku z tym celem uzyskania optymalnych wyników przyszłych wspólnotowych przepisów w dziedzinie zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z ruchu drogowego EKES zaleca następujące elementy:

- **Infrastruktura i opony:** dostosowanie infrastruktury drogowej jest uzasadnione, gdyż odpowiedni stan dróg pozwala na ograniczenie tarcia i hałasu oraz na poprawę przejeźdności dróg. Ponadto wprowadzenie zaawansowanych systemów ETM (*electronic traffic management*) w celu ograniczenia zatorów na drogach i czasu oczekiwania przed sygnalizacją świetlną może mieć istotny wpływ na zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>. W tym samym celu stosowanie opon o niskich oporach toczenia przynosi potwierdzone korzyści, obniżając zużycie o ok. 3-4 %. Do tego samego zmierza propozycja Komisji, by wprowadzić systemy kontroli ciśnienia w oponach.
- **Paliwa alternatywne:** w tym przede wszystkim biopaliwa wskazane w sprawozdaniu końcowym CARS 21. Po sprawdzeniu wykonalności technologicznej i wpływu na środowisko naturalne oraz skutków społecznych wdrożenia biopaliw pierwszej generacji <sup>(5)</sup> (w oczekiwaniu na rozpowszechnienie drugiej generacji, której wpływ jest mniejszy) będą one mogły — wraz z paliwami alternatywnymi, coraz szerzej używanymi w Europie, takimi jak gaz naturalny, w perspektywie średnioterminowej biogaz, a w długiej perspektywie, miejmy nadzieję, wodór — stanowić decydujący element w zmniejszaniu emisji CO<sub>2</sub>.
- **Kształcenie, informowanie i ukierunkowywanie:** należy promować i wspierać inicjatywy w zakresie kształcenia całej branży handlowej i dystrybucyjnej przemysłu samochodowego, tak by możliwe było skierowanie nabywcy ku rozwiązaniom o niższej emisji CO<sub>2</sub> zgodnie ze znajomością przedmiotu i fachowością. Konieczne jest ponadto wpływanie, nawet bezpośrednio, na zachowania nabywców poprzez system podatkowy uwzględniający emisje CO<sub>2</sub> oraz poprzez zachęty do jazdy ekologicznej.

4.6.2 Ponadto powyższe środki nie wpłynęłyby negatywnie na proces odnawiania parku samochodowego dzięki rozłożeniu obciążenia finansowego związanego ze zmniejszeniem poziomu emisji CO<sub>2</sub>. Przy tej okazji EKES stwierdza, że zgodnie z ECCP <sup>(6)</sup> potencjalne ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> dzięki jeździe ekologicznej wyniosłoby w Europie w okresie 2006-2010 50 mln ton, a z analizy dokonanej wspólnie przez organizację TNO i IEEP <sup>(7)</sup> (*Institute for European Environmental Policy*) wynika, że jazda ekologiczna jest środkiem nie tylko możliwym do zastosowania, ale także skutecznym i wymiernym.

4.6.3 Jednakże aby osiągnąć cel 120 g/km wyłącznie dzięki motoryzacyjnym udoskonaleniom technologicznym, średnia cena sprzedaży samochodu musiałaby wzrosnąć o ok. 3 600 EUR. Dodatkowo te same źródła <sup>(8)</sup> wskazują, że osiągnięcie poziomu 130 g/km oznaczałoby, że dodatkowe koszty dla nabywcy byłyby w każdym razie znaczące, ok. 2 500 euro.

<sup>(5)</sup> Opinia TEN/286 w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw (w trakcie dyskusji).

<sup>(6)</sup> Europejski program dotyczący zmian klimatycznych (*European Climate Change Programme*). W ramach tego programu doradca Komisji (TNO) oszacował koszty i potencjał zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> różnych ewentualnych środków.

<sup>(7)</sup> IEEP: Institute for European Environmental Policy — TNO Consultancy.

<sup>(8)</sup> Patrz: przypis 6.

4.6.4 Oczywiście jest, że tak duży wzrost cen spowolniłby jeszcze bardziej cykl wymiany parku samochodowego w Europie, który — jak przypomina Komisja — odnawiany jest średnio co 12 lat. Jeśli chodzi o skutki społeczne takiego wzrostu cen, oczywiście jest również, że ograniczyłyby one jeszcze bardziej możliwości nabycia samochodu przez mniej zamożne grupy społeczne.

4.7 Ponadto EKES nie może zgodzić się ze stanowiskiem Komisji, według którego dodatkowe środki technologiczne mogłyby przynieść zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> rzędu 10 g/km, gdyż przyszły stopień rozpowszechnienia biopaliw nie jest jeszcze dokładnie określony i nie można zakładać, że ich udział w zmniejszeniu emisji osiągnie rzeczywiście oczekiwany poziom 5 g/km. W odniesieniu do tej kwestii EKES uważa, że niezbędne jest uruchomienie systemu środków poddających się precyzyjnej ocenie, jak np. w przypadku jazdy ekologicznej i infrastruktury.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 W związku z powyższymi uwagami ogólnymi i w świetle prowadzonej obecnie debaty parlamentarnej EKES ma nadzieję, że przepisy, które zostaną opracowane, nie wpłyną negatywnie na dostępność nowych samochodów dla potencjalnych nabywców i będzie możliwe dalsze odnawianie parku samochodowego, a także będą zdolne w zdecydowany sposób skierować popyt na modele o niższej emisji CO<sub>2</sub>.

5.2 Ze względu na brak dokładnej i pogłębionej oceny oddziaływania, ukazującej koszty i korzyści związane z różnymi możliwymi rozwiązaniami, EKES zastrzega sobie prawo do wyrażenia swego stanowiska w sprawie korzystnych i realistycznych limitów zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> w odrębnej opinii. Jednak już obecnie zaleca, by w przygotowywanych przepisach odpowiednio uwzględniono fakt, iż cykl produkcyjny w sektorze motoryzacyjnym jest niezwykle złożony i wymaga czasu na dostosowanie (*lead time* <sup>(9)</sup>), który może wynieść nawet 7 lat.

5.3 Biorąc pod uwagę czas konieczny na ustanowienie przepisów w procesie współdecyzji, EKES ocenia, że ostateczny dokument zawierający obowiązujące normy nie będzie gotowy przed 2009 r. Ze sformułowanych wyżej uwag o normalnym cyklu przemysłowym w tym sektorze wynika, że najbliższy realistyczny termin to rok 2015, także dlatego, że zaczyna wtedy obowiązywać rozporządzenie Euro 6 dotyczące ograniczenia czynników zanieczyszczających, które — jak w wypadku CO<sub>2</sub> — wymagają zmian konstrukcyjnych w samochodach osobowych.

5.4 Istnieje natomiast ryzyko, że osiągnięcie celu do 2012 r. będzie niemożliwe z technicznego punktu widzenia, a w każdym razie będzie ono pociągać za sobą zdecydowanie negatywne skutki dla konkurencyjności europejskiego przemysłu samochodowego i poziomu zatrudnienia w tym sektorze.

<sup>(9)</sup> Czas, jakiego potrzebuje przemysł, by wdrożyć każdy nowy przepis wymagający zmian w strukturze samochodu.

5.5 EKES opowiada się za przyjęciem instrumentu legislacyjnego, który byłby neutralny z punktu widzenia konkurencji między producentami. Chodzi o to, by nie nakładać wiążących dla producentów ograniczeń w zakresie oferty modeli na rynku samochodowym, lecz skierować popyt nabywców na modele o niższej emisji. Wymagane ograniczenia wydzielenia CO<sub>2</sub> powinny być skorelowane ze zróżnicowaniem kategorii pojazdów, z użyciem uznanych za najbardziej znaczące i proporcjonalne parametry emisji CO<sub>2</sub>.

5.6 W tej perspektywie należy pamiętać, że wybrany parametr powinien gwarantować, iż wkład w zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> poszczególnych elementów i związany z tym nieunikniony wzrost cen pojazdów nie spowoduje ograniczenia dostępu do samochodu czyli, inaczej mówiąc, możliwości nabycia nowego samochodu, w zależności od siły nabywczej danego klienta.

5.6.1 Jednym z możliwych parametrów jest masa pojazdu (zgodnie z sugestią Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Samochodów — ACEA), bezpośrednio związana z poziomem emisji CO<sub>2</sub>. EKES przypomina, że w latach 1996-2005 masa pojazdów wzrosła o 32 kg, a związana z tym emisja CO<sub>2</sub> — o 6,6 g/km. W japońskiej strategii dotyczącej zmniejszenia CO<sub>2</sub> jako parametr odniesienia wykorzystana zostanie waga. W państwie tym w roku 2006 postanowiono, że celem do osiągnięcia do roku 2015 będzie 138 g/km. ACEA popiera taki parametr, gdyż przedstawia on krok w kierunku harmonizacji polityki w zakresie CO<sub>2</sub> na szczeblu światowym.

5.6.2 Ponadto należy podkreślić, że przedmiotem dyskusji są obecnie inne parametry, których można by użyć w celu określania i różnicowania kategorii pojazdów. Należy szczególnie przywołać propozycję sprawozdawcy i posła do Parlamentu Europejskiego C. Daviesa, który wspomina o „odcisku stopy” (obszar zajmowany przez samochód w zależności od rozstawu osi i kół<sup>(10)</sup>).

5.6.3 EKES uważa z kolei, iż wprowadzenie jako parametru np. objętości pojazdu (chodzi o wymiary: długość x szerokość x wysokość) mogłoby być interesujące i odpowiednie oraz ewentualnie posłużyć do zachęcenia konsumentów do wyboru typu pojazdu w zależności od rzeczywistych potrzeb, tak by uniknąć zbędnej emisji CO<sub>2</sub> spowodowanej dysproporcją między potrzebami użytkownika a objętością samochodu. Mówiąc inaczej, ten, komu potrzebny jest samochód typu SUV (Sport Utility Vehicle) mogący przewieźć więcej osób i więcej towarów, będzie skłonny zapłacić więcej, ponieważ rzeczywiście niezbędny jest mu taki pojazd, natomiast jeśli nie ma takich potrzeb, uzna za stosowniejsze dokonanie wyboru w niższej kategorii.

5.7 Jeśli chodzi o propozycję wspomnianego już sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego p. Daviesa dotyczącą stworzenia mechanizmu CARS (*Carbon Allowance Reduction System*) dla określania kar lub kredytu w zależności od przekroczenia lub nieprzekroczenia ustalonych limitów, EKES uważa za niewykonalne wprowadzenie systemu wymiany przydziałów CO<sub>2</sub> na rynku ograniczonym do sektora motoryzacyjnego.

Biorąc pod uwagę, że cele są ambitne, nierealistyczne wydaje się bowiem, by wielkości przydziałów do wymiany były wystarczające do funkcjonowania systemu.

5.7.1 EKES uważa natomiast za możliwe zastosowanie otwartego systemu handlu emisjami (tzn. takiego, który zezwala na wymianę z innymi sektorami). Jego zaletą jest zapewnienie całościowego zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> na odpowiednio elastycznych warunkach, niemniej z jednoczesnym ustaleniem ograniczeń zakupów dla producentów samochodów. EKES popiera zatem system otwarty, którego następstwa gospodarcze należy określić i dostosować w świetle zmian, które zajądą na rynku emisji do roku 2015, podkreśla też konieczność uniknięcia następstw gospodarczych zagrażających dostępności pojazdów dla odbiorców finalnych.

5.8 W odniesieniu do fragmentu komunikatu, w którym proponuje się wdrożenie kodeksu etycznego dotyczącego wprowadzania do obrotu i reklamowania EKES zauważa, że niemal we wszystkich państwach członkowskich istnieją już porozumienia — w wielu przypadkach bardzo daleko idące — określające zasady postępowania w tej dziedzinie. Jednak zasadniczo EKES opowiada się za ujednoczeniem tych zasad, a zatem nie sprzeciwia się opracowaniu europejskiego kodeksu dobrych praktyk, jak to sugeruje Komisja producentom samochodów.

5.9 EKES stwierdza ponadto, że w swym komunikacie Komisja pragnie objąć legislacją dotyczącą zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> także lekkie pojazdy dostawcze.

5.9.1 EKES-owi wydaje się, że lekkie pojazdy dostawcze (kategoria N1 oraz pochodne pojazdy do przewozu osób) nie wymagają takiej interwencji, gdyż przeznaczone są do użytku profesjonalnego, a zatem ich zużycie paliwa oraz emisje CO<sub>2</sub> stanowią już, automatycznie, decydujący element w wyborze nabywcy, wpływający na koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec tego pojazdy znajdujące się na rynku już obecnie zawierają najbardziej skuteczne rozwiązania, to znaczy wyposażone są prawie wyłącznie w silniki Diesla.

5.9.2 Niemniej przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji w tej sprawie EKES zaleca Komisji sporządzenie oceny oddziaływania opartej na niedostępnym obecnie zaktualizowanym zestawieniu dotyczącym emisji pochodzących z lekkich pojazdów dostawczych.

5.9.3 Wyznaczanie celów w g/km pojazdom dostawczym bez dokładnej znajomości odpowiednich danych stwarza ponadto ryzyko ograniczenia zdolności transportowych poszczególnych pojazdów i może pociągać za sobą brak wydajności. Wymagałoby to albo wzrostu liczby pojazdów koniecznych do przetransportowania tej samej ilości towarów, albo zakupu pojazdu z wyższej kategorii i o większych rozmiarach, co zwiększyłoby całkowitą masę emisji.

<sup>(10)</sup> Rozstaw osi: odległość między przednią i tylną osią; rozstaw kół: odległość między oponami.

5.10 EKES uważa ponadto za stosowne, by kwestia emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych została rozważona całościowo, z uwzględnieniem całego cyklu ich życia: od procesu produkcji, przez eksploatację, po wycofanie z eksploatacji. W świetle powyższych uwag EKES podkreśla również potrzebę koordynacji i uzyskania spójności między inicjatywami legislacyjnymi i regulacyjnymi związanymi z przemysłem samochodowym, wpływającymi na emisje CO<sub>2</sub>, tak by zapobiec sprzecznościom między inicjatywami dotyczącymi różnych dziedzin i opóźnieniu ich realizacji.

5.11 EKES uważa, że inicjatywy podejmowane w ramach przyszłych programów ramowych w dziedzinie badań powinny zostać wyraźnie i bezzwłocznie ukierunkowane przede wszystkim na projekty mające na celu znalezienie wykonalnych technicznie i zrównoważonych z ekonomicznego punktu widzenia rozwiązań w zakresie ograniczania globalnych emisji CO<sub>2</sub> (a zatem dotyczących nie tylko transportu), z uwzględnie-

niem oddziaływania całego cyklu życia poszczególnych źródeł emisji. EKES jest przekonany, że projekty badawcze powinny działać w ramach szerokiego spektrum i określać krótko-, średnio- i długoterminowe rozwiązania, nie zaniehbując celu dotyczącego dostępności — zarówno dla producentów, jak i odbiorców finalnych — tak aby ułatwić odnowienie parku samochodowego w interesie zrównoważonej mobilności.

5.12 EKES uważa wreszcie, że państwa członkowskie powinny prowadzić działania w większej liczbie dziedzin niż to przedstawiono wcześniej (drogi, inteligentne sygnalizatory regulacji ruchu drogowego itp.), przede wszystkim poprzez inicjatywy w zakresie zielonych zakupów w celu utworzenia własnego publicznego parku samochodowego oraz poprzez zaangażowanie zarówno w tworzenie sieci infrastrukturalnych umożliwiających dostęp do dystrybucji paliw o mniejszym wpływie na środowisko, takich jak gaz ziemny, jak i ułatwianie nabywania pojazdów napędzanych gazem ziemnym lub gazem ciekłym LPG.

Bruksela, 24 października 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 2003/54/WE w odniesieniu do stosowania niektórych przepisów w Estonii**

COM(2007) 411 wersja ostateczna — 2007/0141 (COD)

(2008/C 44/12)

Dnia 17 września 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 47 ust. 2, art. 55 i art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Ponieważ Komitet bez zastrzeżeń akceptuje wniosek i uważa, że komentarz z jego strony nie jest konieczny, na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) stosunkiem głosów 150 do 2 — 8 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać opinię zatwierdzającą proponowany tekst.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie selekcji i zezwoleń dotyczących systemów dostarczających satelitarne usługi komunikacji ruchomej (MSS)**

COM(2007) 480 wersja ostateczna — 2007/0174 (COD)

(2008/C 44/13)

Dnia 7 września 2007 r., Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Dnia 25 września 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 25 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Mariusa Eugena OPRANA na sprawozdawcę generalnego oraz 119 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Komitet popiera wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie selekcji i zezwoleń dotyczących systemów dostarczających satelitarne usługi komunikacji ruchomej (MSS) i zaleca jego bezzwłoczne przyjęcie i wprowadzenie w życie.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera priorytetowy cel wymieniony w omawianym wniosku zgodnie z tym, co zostało określone w tytule I art. 1 akapit pierwszy, a mianowicie utworzenie pojedynczej i skoordynowanej na szczeblu Wspólnoty procedury w zakresie wyboru przez państwa członkowskie operatorów systemów satelitarnej komunikacji ruchomej i udzielania im zezwoleń.

1.3 EKES uważa, że istnieje potrzeba bezzwłocznego przyjęcia powyższej decyzji, zwłaszcza ze względu na:

- a) naturalną zdolność systemów łączności satelitarnej do objęcia zasięgiem dużych obszarów Europy i tym samym państw członkowskich UE jednocześnie,
- b) relatywnie ograniczoną liczbę częstotliwości radiowych udostępnionych takiej łączności,
- c) różniące się rozwiązania w zakresie selekcji i udzielania zezwoleń przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich,
- d) ograniczoną w obecnej chwili skuteczność wykorzystania dostępnego widma częstotliwości radiowych.

1.4 Komitet podkreśla, że wdrażanie i wykorzystywanie systemów łączności satelitarnej stanowi, choćby z racji samej skali objętego nimi obszaru, bardzo ważną inicjatywę zapewniającą ekspansję europejskiego przemysłu produkcji kosmicznej oraz rozwój konkretnych zastosowań z dziedziny komunikacji; inicjatywa ta jest bezpośrednią kontynuacją strategii lizbońskiej w zakresie wspierania rozwoju zrównoważonego, w szczególności dzięki swemu bezpośredniemu wkładowi w tworzenie nowych miejsc pracy w kontekście zwiększonej konkurencyjności.

1.5 Komitet z satysfakcją odnotowuje, że Europa posiada w tym zakresie znaczącą infrastrukturę techniczną, co przemawia za przyjęciem omawianego wniosku. W istocie, trzech największych światowych operatorów systemów satelitarnych ma siedziby w Europie, a łączność satelitarna jest źródłem 40 % bieżących przychodów w europejskim sektorze kosmicznym.

1.6 Komitet wyraża zadowolenie z porozumienia osiągniętego przez Komisję w ramach propagowania omawianego wniosku, który — mimo że znajduje się nadal w fazie propozycji — cieszy się już poparciem wszystkich podmiotów, których opinii zasięgnięto w tej sprawie: przemysłu satelitarnego, operatorów sieci telekomunikacyjnych, Europejskiej Agencji Kosmicznej oraz organów regulacyjnych państw członkowskich.

1.7 Jednocześnie Komitet jest zdania, że ostateczna wersja omawianego wniosku godzi w sposób wyważony różne punkty widzenia przedstawione w trakcie konsultacji. Dotyczyły one w szczególności metod i kryteriów selekcji, konieczności większej elastyczności na szczeblu krajowym dotyczącej z jednej strony czasu koniecznego do uzyskania upoważnienia, a z drugiej strony okresu jego ważności, jak również ściślejszej koordynacji krajowych procedur udzielenia zezwoleń.

1.8 Komitet zaleca przyjęcie decyzji w proponowanej formie z uwzględnieniem faktu, że jeśli chodzi o stosowanie przepisów dotyczących selekcji i zezwoleń, celowe byłoby określenie przepisów chroniących indywidualne interesy obywateli oraz gwarantujących poszanowanie życia prywatnego użytkowników końcowych urządzeń systemów satelitarnej komunikacji ruchomej.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Opracowanie i wdrożenie ogólnoeuropejskiego systemu łączności satelitarnej stanowi nowatorską, alternatywną platformę techniczną dla różnorodnych ogólnoeuropejskich usług telekomunikacyjnych, nadawczych i multimedialnych, niezależnych od lokalizacji użytkowników końcowych, oraz dla usług takich jak

szybki dostęp do internetu/intranetu, przenośne usługi multimedialne, ochrona ludności, zarządzanie kryzysami niemającymi charakteru militarnego (klęski żywiołowe oraz kryzysy spowodowane działalnością człowieka), zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzanie flotą, usługi medyczne na odległość itp.

2.2 System jest skonstruowany tak, by przyczynić się do rozwoju rynku wewnętrznego, poprawy konkurencyjności poprzez zwiększenie dostępności usług ogólnoeuropejskich oraz do wspierania efektywnego inwestowania, w szczególności poprzez wprowadzanie nowatorskich usług mających na celu zapewnienie łączności komunikacyjnej w oddalonych strefach naziemnych oraz w środowisku morskim.

2.3 Szczególnie w przypadku systemów ogólnoeuropejskich konieczne jest ustanowienie wspólnotowej procedury selekcji operatorów systemów satelitarnej komunikacji ruchomej oraz wprowadzenie przepisów dotyczących skoordynowanego udzielenia zezwoleń na szczeblu krajowym wybranym operatorom. Harmonizacja kryteriów selekcji systemów satelitarnej komunikacji ruchomej umożliwia stosowanie w tym zakresie wspólnotowej polityki na szczeblu europejskim. Wybór przez państwa członkowskie różnych operatorów systemów komunikacji ruchomej wykorzystujących różnego rodzaju satelity mogłoby doprowadzić do skomplikowanych szkodliwych zakłóceń powodowanych interferencją, a nawet zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu całego systemu, gdyby danemu operatorowi przydzielono różne częstotliwości radiowe w zależności od państwa członkowskiego, na terenie którego prowadzi on działalność. Aby zapewnić, w świetle owych potencjalnych zagrożeń, spójne podejście państw członkowskich do kwestii udzielenia zezwoleń, konieczne jest ustanowienie na szczeblu wspólnotowym przepisów w zakresie zsynchronizowanego przydziału częstotliwości i jednolitych warunków udzielenia zezwoleń, bez uszczerbku dla szczególnych warunków krajowych, zgodnych z prawem wspólnotowym.

2.4 Jako kluczowy element rynku wewnętrznego, łączność satelitarna wykracza poza granice państw i dlatego podlega raczej regulacjom międzynarodowym, szczególnie zważywszy na jej znaczący wkład w realizację określonych celów stawianych przez Unię Europejską w zakresie rozszerzenia strefy geograficznej objętej szerokopasmową siecią częstotliwości radiowej.

### 3. Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady

3.1 Przedstawiony na mocy art. 95 Traktatu wniosek stanowiłby ramy prawne w zakresie selekcji i udzielenia zezwoleń dotyczących satelitarnych usług komunikacji ruchomej. Tego rodzaju selekcja musiałaby być prowadzona zgodnie z ogólnymi zasadami i według konkurencyjnej procedury selekcji opisanej we wniosku. Uczestniczyłaby w niej Komisja, z pomocą Komitetu ds. Łączności. Zezwolenia (prawa do użytkowania widma radiowego) dla wybranych operatorów przyznawane byłyby na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem minimalnej liczby zharmonizowanych warunków określonych we wniosku.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komisja proponuje, by we wdrażaniu decyzji uwzględnić następujące kwestie:

— wybór operatorów systemów satelitarnej komunikacji ruchomej powinien być przeprowadzany na podstawie procedury wspólnotowej;

— wybrani operatorzy systemów satelitarnej komunikacji ruchomej powinni otrzymywać zezwolenia od państw członkowskich;

— wybrani operatorzy uzupełniających elementów naziemnych systemów satelitarnej komunikacji ruchomej powinni otrzymywać zezwolenia od państw członkowskich.

4.2 Komitet jest zdania, że procedura selekcji i udzielania zezwoleń dwóm lub trzem pierwszym operatorom systemów satelitarnej komunikacji ruchomej, którzy będą dostawcami ogólnoeuropejskich usług w paśmie częstotliwości 2 GHz, zakończy się na przełomie 2008 i 2009 r.

4.3 Komitet uważa, że termin wprowadzenia ogólnoeuropejskich satelitarnych usług komunikacji ruchomej dla osób prywatnych i przedsiębiorstw, w szczególności w zakresie szybkiego dostępu do internetu, przenośnych usług multimedialnych, ochrony ludności, bezpieczeństwa wewnętrznego i kwestii związanych z obronnością nie powinien przekraczać pierwszego kwartału 2011 r.

4.4 Komitet jest zdania, że zakończenie przygotowań do wprowadzenia i stosowania europejskich globalnych satelitarnych systemów nawigacyjnych powinno być absolutnym priorytetem Komisji.

4.4.1 Niemniej Komitet stwierdza z ubolewaniem, że w tej kluczowej dziedzinie europejskie programy nawigacji satelitarnej Galileo i Egnos są opóźnione o pięć lat w stosunku do pierwotnego harmonogramu i napotykać szereg trudności, które wymagają interwencji ze strony Komisji w celu znalezienia rozwiązań umożliwiających wyjście z obecnego impasu.

4.4.2 Coraz więcej nowoczesnych form prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystuje dane nawigacyjne związane z bardzo precyzyjną bazą czasową.

4.4.3 Komitet przypomina, że ukończenie tworzenia systemu nawigacji satelitarnej Galileo będzie miało decydujące znaczenie dla wdrożenia polityki wspólnotowej w tak różnorodnych dziedzinach jak zarządzanie transportem, przewóz niebezpiecznych substancji, służby ratunkowe, żegluga morska i śródlądowa, transport lotniczy, ochrona ludności i misje humanitarne, rolnictwo, rybołówstwo, monitorowanie środowiska, kwestie związane z obronnością oraz bezpieczeństwem wewnętrznym i dla zapewnienia bezpieczeństwa transakcji w zakresie usług finansowych i bankowych.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Omawiany wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie selekcji i zezwoleń dotyczących systemów dostarczających satelitarne usługi komunikacji ruchomej przedstawia w tytule I „Cel, zakres i definicje”, w tytule II „Procedura selekcji” oraz w tytule III „Udzielanie zezwoleń” propozycje procedur i konkretnych działań pozwalających osiągnąć cel tego projektu.

5.2 Komitet zaleca przyjęcie decyzji w proponowanej formie z uwzględnieniem faktu, że równocześnie należałoby określić procedury pierwotnego przydziału widma wykorzystywanego do świadczenia satelitarnych usług komunikacji ruchomej w

regionach geograficznych, gdzie współistnieją różne systemy komunikacji, co powoduje szkodliwe zakłócenia.

5.3 Komitet jest zdania, że decyzja Komisji (2007/98/WE) z 14 lutego 2007 r. w sprawie zharmonizowanego wykorzystania widma radiowego w pasmach częstotliwości 2 GHz w celu wdrożenia systemów dostarczających satelitarne usługi komunikacji ruchomej znacząco przyczynia się do realizacji celów wymienionych w omawianym wniosku, tak jak zostało to określone w art. 1 ust. 1. W tym względzie wskazane jest, by przepisy wyżej wymienionej decyzji, stanowiące, że państwa członkowskie udostępnią te pasma częstotliwości dla systemów dostarczających satelitarne usługi komunikacji ruchomej we Wspólnocie od dnia 1 lipca 2007 r., zostały uzupełnione procedurami określającymi zasady monitorowania i oceny wdrażania tych środków.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

### **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 95/50/WE w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji”**

COM(2007) 509 wersja ostateczna — 2007/0184 (COD)

(2008/C 44/14)

Dnia 25 września 2007 r. Rada, 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 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października 2007 r.) Komitet 153 głosami — 7 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającej mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw w transporcie drogowym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 1999/32/WE w odniesieniu do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającej dyrektywę 93/12/EWG**

COM(2007) 18 wersja ostateczna — 2007/0019 (COD)

(2008/C 44/15)

Dnia 14 marca 2007 r. Rada, działając zgodnie z art. 95 i 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 lipca 2007 r. Sprawozdawcą był Frederic Adrian OSBORN.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 74 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zdecydowanie popiera plany Unii polegające na stawieniu czoła zmianom klimatycznym poprzez zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych (GHG). Komitet jest przekonany, że działania w sektorze transportu muszą wychodzić od sprawy zasadniczej, tj. muszą zmierzać do zmniejszenia presji, która przez wiele lat prowadziła do stałego nasilania się ruchu wszelkiego typu pojazdów.

1.2 Komitet uważa również, że nadal istnieją znaczne możliwości zwiększenia efektywności energetycznej w funkcjonowaniu wszystkich rodzajów transportu. Komitet wyraża ubolewanie, że osłabły pierwotne zamysły Komisji w odniesieniu do wydajności silników samochodowych, służące zmniejszeniu nacisku na przemysł samochodowy, by osiągnął on wyższe standardy.

1.3 Komitet zasadniczo pozytywnie ocenia rozpowszechnianie się biopaliw w Unii. Uważa on jednak, że całkowity wpływ biopaliw na emisje dwutlenku węgla wymaga starannej oceny, a tempo i równowaga wzrostu muszą być poddawane stałej kontroli.

1.4 Komisja Europejska powinna uściślić, w jaki sposób zamierza osiągnąć cel 10-procentowego udziału biopaliw w paliwach transportowych do roku 2020, mając na uwadze warunki związane z osiągnięciem tego celu przez Radę. Komisja powinna być przygotowana do zmiany tego podejścia, jeśli okaże się, że redukcja emisji dwutlenku węgla jest mniejsza niż przewidywano lub ma niepożądane skutki dla struktury rolnictwa na świecie bądź dla różnorodności biologicznej.

1.5 EKES zgadza się, że niemniej jednak właściwe jest, by przepisy dotyczące specyfikacji paliw zostały zmienione w sposób proponowany w omawianej dyrektywie, tak aby umożliwić produkcję i wprowadzenie na rynek nowej benzyny o

wysokiej zawartości biopaliw, o ile zostaną uwzględnione kwestie dotyczące potencjalnych szkodliwych skutków dla środowiska.

1.6 Komitet zdecydowanie popiera zawarty we wniosku wymóg polegający na tym, by sektor paliwowy monitorował emisje gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw wprowadzanych przezeń na rynek oraz by sporządzał sprawozdania z efektów tego monitorowania, jak również by był zobowiązany do zmniejszenia tychże emisji o 1 % rocznie w latach 2010-2020. Komitet dostrzega poważne argumenty przemawiające za tym, by działania te prowadzono raczej na szczeblu europejskim, niż by pozostawić je w gestii państw członkowskich.

1.7 Komitet popiera proponowane niewielkie zmiany dotyczące zawartości siarki w paliwach. Sugeruje, by zaplanowana w dwóch etapach redukcja emisji siarki dla żeglugi śródlądowej polegała na jednoetapowym obniżeniu tychże emisji do wartości końcowej (zawartość siarki równa 10 ppm) w celu uniknięcia sytuacji, w której armatorzy musieliby dokonać dwóch osobnych zmian w swoich statkach.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Dyrektywa 98/70/WE odnosząca się do jakości paliw (i kolejne dyrektywy ją zmieniające) zawiera środowiskowe specyfikacje dotyczące jakości benzyny i olejów napędowych we Wspólnocie i skupia się na ograniczeniu zawartości siarki, a w wypadku benzyny — zawartości ołowiu i substancji aromatycznych. Ustanawia ona także limity zawartości siarki dla olejów napędowych stosowanych w maszynach jezdnych nieporuszających się po drogach.

2.2 Dyrektywa 1999/32/WE zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/WE ustanawia limity zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych i w szczególności odnosi się do paliw w transporcie śródlądowym.



2.3 Omawiany wniosek zmienia dozwolone specyfikacje, tak aby umożliwić wprowadzenie nowego gatunku ropy naftowej o wysokiej zawartości biopaliw, zawierającego do 10 % etanolu. Wprowadza także pewne zmiany dotyczące niewielkiego obostrzenia poziomów siarki dozwolonych w paliwach.

### 3. Główne wydarzenia na szczęblu UE

3.1 Wspólnota zobowiązała się ostatnio do osiągnięcia do 2020 r. celów dotyczących zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do poziomu wynoszącego 20 % poniżej poziomu z roku 1990.

3.2 Obecnie transport śródlądowy odpowiada za prawie 20 % takich emisji i powinien wnieść swój wkład w osiągnięcie wspomnianej redukcji. Komisja podjęła jeden z aspektów emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu, przyjmując nową, kompleksową strategię na rzecz ograniczenia emisji dwutlenku węgla przez samochody osobowe i dostawcze sprzedawane na obszarze Unii Europejskiej. Dzięki temu UE będzie mogła osiągnąć swój dawno ustalony cel, którym jest ograniczenie do roku 2012 średnich emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów do 120 gramów na kilometr.

3.3 W odniesieniu do paliw dyrektywa UE w sprawie biopaliw (2003/30/WE) ma na celu wniesienie dalszego wkładu w redukcję emisji netto CO<sub>2</sub> poprzez wspieranie wykorzystania w transporcie paliw wytwarzanych z biomasy, jak również innych paliw odnawialnych. Wspólnotowa strategia na rzecz biopaliw została szczegółowo omówiona w komunikacie Komisji „Strategia UE na rzecz biopaliw”; w sprawie tego komunikatu Komitet przyjął opinię 24 października 2007 r.

3.4 W marcu 2007 r. Rada ustaliła wiążący cel minimalny dla wszystkich państw członkowskich polegający na osiągnięciu przez nie 10-procentowego udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie na terytorium UE; cel ten miał zostać zrealizowany w oszczędny sposób.

3.5 Omawiana dyrektywa ma służyć wsparciu tej strategii. Główna zmiana polega na dopuszczeniu wyższych poziomów etanolu w nowym gatunku paliwa, tak aby umożliwić szybkie rozpowszechnianie się biopaliw, którego domaga się Rada.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Unia Europejska słusznie wzięła na siebie rolę światowego przywódcy w dziedzinie zmian klimatycznych i przyjęła surowe cele dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na lata 2012 i 2020.

4.2 EKES w pełni popiera cele i ogólne podejście Komisji odnośnie do opracowania kompleksowego programu działania. Uważa jednak, że w sektorze transportu istnieje pewne niebez-

pieczeństwo, że porządek określonych priorytetów będzie niewłaściwy.

4.3 Komitet jest przekonany, że jeśli chodzi o działania w sektorze transportu, trzeba wyjść od sprawy zasadniczej, tj. zmierzać do zmniejszenia presji, która doprowadziła do stałego nasilania się ruchu wszelkiego typu pojazdów w ostatnich dwóch stuleciach. Europejska strategia rozwoju zrównoważonego, przyjęta przez Radę w 2006 r., zobowiązała Unię do osiągnięcia celu polegającego na uniezależnieniu wzrostu gospodarczego od wzrostu transportu. Powinno to być zadanie o najwyższym priorytecie. Komitet raz jeszcze wnosi, by Komisja przeprowadziła zasadniczy zintegrowany przegląd sposobów realizacji tego celu.

4.4 Innym priorytetem powinno być wymaganie znacznie lepszej efektywności zużycia paliwa w samochodach i innych pojazdach. Propozycja polegająca na ustanowieniu limitu 120 g emisji CO<sub>2</sub> na kilometr to użyteczne posunięcie. Komitet jest zdania, że powinny być możliwe dalsze i szybsze postępy w tej dziedzinie oraz że lepiej by było trzymać się pierwotnej propozycji przestrzegania tego pułapu przez producentów samochodów. Komitet oczekuje, że Komisja będzie bardziej zdecydowanie działać w tym kierunku.

4.5 Co do biopaliw, Komitet zgadza się, że w jakimś stopniu mogą one odgrywać pożyteczną rolę. Uważa jednak, że należy w większym stopniu uwzględnić następstwa ekologiczne, społeczne oraz wpływ na rolnictwo i zatrudnienie w Europie i na świecie. Obecnie Komitet opracowuje odrębną opinię na ten temat.

4.6 Uprawy służące do produkcji biopaliw mogą stanowić rozsądne sposoby użytkowania ziemi, jeśli nie będą wypierać innych sposobów, które są tak samo dobre — lub nawet lepsze — z punktu widzenia redukcji emisji gazów cieplarnianych. Procesy produkcji rolnej w Europie spełniają wysokie standardy ekologiczne dzięki stosowaniu zasady współzależności (cross compliance). W zasadzie system współzależności może przemienić się w narzędzie gwarantujące hodowlę biopaliw optymalną z punktu widzenia efektywności emisji związków węgla. Jednakże niezbędne będzie porównanie i zestawienie transportu i procesów rafineryjnych, nierozłącznie związanych z produkcją biopaliw i paliw tradycyjnych. Ogólny wpływ biopaliw na emisję dwutlenku węgla wymaga starannej oceny i może nie okazać się pozytywny we wszystkich wypadkach.

4.7 Szerzej rzecz ujmując, niepowstrzymany rozwój upraw z przeznaczeniem na biopaliwa w Europie i innych częściach świata może mieć poważny wpływ na produkcję żywności, ochronę lasów i różnorodności biologicznej oraz inne zagadnienia, które także powinny podlegać starannej ocenie. Również ta kwestia zostanie obszernie omówiona w odrębnej opinii.

4.8 Zdaniem Komitetu należy w dalszym ciągu monitorować optymalną drogę rozwoju dla rynku biomasy oraz biopaliw. Istotne będzie, by środki wsparcia tego rozwoju zawarte czy to w omawianej dyrektywie, czy to w innych instrumentach, umożliwiały wspomnianemu rynkowi znalezienie optymalnej drogi do najskuteczniejszych rozwiązań, które będą najlepiej służyć zmniejszeniu emisji dwutlenku węgla.

4.9 Mając na względzie te zastrzeżenia co do skali i tempa rozwoju sektora biopaliw, Komitet uważa, że Komisja i Unia powinny poddawać stałej kontroli cel dotyczący osiągnięcia 10-procentowego udziału biopaliw w paliwach transportowych do 2020 r., jak również zmienić go, jeśli okaże się to konieczne.

4.10 Komitet rozpatruje omawianą dyrektywę z takiej ogólnej perspektywy. Zasadniczo nie jest przeciwny zmianie dyrektywy w sprawie jakości paliw, umożliwiającej mieszanie odpowiednich biopaliw. Uważa wszakże, że należy przedsięwziąć środki ostrożności, by zapewnić, że dodawanie biopaliw do benzyny nie wywoła innych niepożądanych dla środowiska skutków, takich jak uwalnianie bardziej szkodliwych lotnych związków organicznych (VOC). Istotne jest także, by bardzo uważnie szacowano spodziewane oddziaływania emisji netto CO<sub>2</sub>, uwzględniając pełną analizę cyklu życia dla poszczególnych przypadków, by potencjalne redukcje CO<sub>2</sub> były jak najlepiej wykorzystywane.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Rozwój biopaliw

5.1.1 Komitet zgadza się, że prawdopodobnie konieczny jest pewien wzrost sektora biopaliw. Jest zatem właściwe, by przepisy dotyczące specyfikacji paliw zostały zmienione w sposób proponowany w dyrektywie, tak aby umożliwić produkcję i wprowadzenie na rynek nowej benzyny o wysokiej zawartości biopaliw, o ile uwzględnione zostaną skutki uboczne potencjalnie powodujące zanieczyszczenia.

5.1.2 Komitet domaga się dodatkowych działań związanych z propozycją złagodzenia ograniczeń dotyczących ciśnienia pary, tak aby dopuścić wyższe ciśnienie w nowej ropie naftowej o wysokiej zawartości biopaliw. Wyższe ciśnienie będzie powodować większą lotność ropy naftowej, przez co uwolnionych zostanie więcej niepożądanych lotnych związków organicznych (VOC), zarówno w pompie benzynowej, jak i wskutek parowania i przenikania do środowiska z baków i innych części pojazdów mechanicznych. Problem ten można znacznie ograniczyć odpowiednimi środkami technicznymi.

5.1.3 Komitet sugeruje, by Komisja poddała ten aspekt dalszej analizie przed wdrożeniem dyrektywy. Niektórzy komentatorzy zasugerowali, że możliwe byłoby szersze wykorzystywanie biopaliw bez konieczności zastosowania wyższego ciśnienia. Ewentualnie wyższe dopuszczalne poziomy ciśnienia powinny iść w parze z dalszymi środkami dotyczącymi pomp benzynowych (jak przewidziała już to Komisja) i z ograniczeniem stosowania elementowych przepuszczalnych w projektach silników, tak aby zapewnić, że emisje netto VOC nie ulegną

zwiększeniu w momencie wprowadzenia biopaliw na większą skalę.

### 5.2 Monitorowanie emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw

5.2.1 Komitet zdecydowanie popiera zawarty we wniosku wymóg polegający na tym, by sektor paliwowy monitorował emisje gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw wprowadzanych przezeń na rynek oraz by sporządzał sprawozdania z efektów tego monitorowania, jak również był zobowiązany do zmniejszenia tychże emisji o 1 % rocznie w latach 2010-2020. Mimo że sektor paliwowy poprawił w ostatnich latach swoje wyniki pod względem efektywności energetycznej, to jednak nadal sporo pozostaje do udoskonalenia. Wciąż jeszcze zbyt często gaz pali się na wolnym powietrzu przy głowicach odwiertu. Powoduje to utratę cennych zasobów i wywołuje miliony ton emisji dwutlenku węgla i innego rodzaju zanieczyszczeń. W obrębie sektora paliwowego także procesy rafineryjne czy rodzaje transportu rurociągami różnią się znacznie między sobą pod względem efektywności energetycznej oraz poziomu wycieków i odpadów; wiele można by zrobić, żeby w całym sektorze podnieść standardy do poziomu utrzymywanego przez najlepszych operatorów.

5.2.2 Proponowany w sektorze paliwowym wymóg monitorowania jest przedstawiony w taki sposób, że stopniowe wprowadzanie biopaliw do kombinacji źródeł energii może być traktowane jako wkład w realizację ogólnego celu dotyczącego redukcji emisji przez ten sektor. Komitet popiera strategię wykorzystującą potencjał biopaliw w dziedzinie ekologii, polityki rynkowej i polityki zatrudnienia i pozwalającą dzięki temu na możliwie największe ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>, jednak wyraża zaniepokojenie, że obecna propozycja może doprowadzić do sytuacji, w której przedsiębiorstwa paliwowe nie będą wykorzystywać szans na zwiększenie efektywności energetycznej w swoich działaniach ze względu na nadmierny rozwój działalności w zakresie biopaliw..

5.2.3 Jeśli założyć, że omawiany wniosek zostanie przyjęty, należy podkreślić kilka kwestii. Decydujące znaczenie będzie miało zagwarantowanie, by analiza cyklu życia biopaliw i produktów ropopochodnych została przeprowadzona gruntownie, a nie w sposób schematyczny. Różne typy i źródła biopaliw będą miały różny wpływ na ogólną równowagę CO<sub>2</sub>. Biopaliwa uzyskują przy tym zasadniczo lepsze efekty niż paliwa kopalne, jeśli chodzi o wpływ ich cyklu życia na poziom CO<sub>2</sub>. UE powinna promować najlepsze rozwiązania.

5.2.4 Aby określić rzeczywiste korzyści w zakresie CO<sub>2</sub>, należy analizować i oceniać z osobna każde wykorzystywane źródło, ponieważ różne zastosowania biopaliw mają różne następstwa dla emisji związków węgla.

5.2.5 We wniosku słusznie przychylnie oceniono wykorzystanie biomasy do produkcji biopaliw i do produkcji energii elektrycznej. Powinno to przyczynić się do dalszego rozwoju rynku biomasy.

5.2.6 W proponowanej dyrektywie nie ma słowa o standardach monitorowania, jak również o sposobie monitorowania i egzekwowania wymogów. Zważywszy na to, że większość firm związanych z omawianym sektorem działa na skalę globalną i że będą one musiały przyjąć konsekwentne podejście dostosowane do narzuconych im wymogów, Komitet dostrzega wiele poważnych argumentów przemawiających za tym, by standardy były ustalane, monitorowane i egzekwowane raczej na szczeblu europejskim, niż by podlegały niespójnej interpretacji i wdrażaniu w poszczególnych państwach członkowskich.

### 5.3 Siarka w paliwach

5.3.1 Komitet popiera propozycję dotyczącą potwierdzenia roku 2009 jako obowiązkowego terminu osiągnięcia maksymalnego poziomu zawartości siarki w olejach napędowych, który ma wynosić 10 ppm. Opowiada się także za proponowanymi redukcjami maksymalnej zawartości siarki w olejach napędo-

wych przeznaczonych do stosowania w maszynach jezdnych nieporuszających się po drogach oraz ciągnikach rolniczych i leśnych. Propozycje te zmierzają do zharmonizowania wymogów dotyczących siarki z tymi, które zostały już przyjęte dla pojazdów drogowych, jak również pomogą zagwarantować, że zanieczyszczenia powodowane przez siarkę i pył drobnocząsteczkowy będą ulegać dalszemu zmniejszeniu.

5.3.2 W wypadku żeglugi śródlądowej Komisja zaproponowała dwufazową redukcję emisji siarki. Komitet sugeruje, że lepiej byłoby rozważyć jednoetapowe obniżenie tychże emisji do wartości końcowej w celu uniknięcia sytuacji, w której armatorzy musieliby dokonać dwóch osobnych zmian w swoich statkach. Wskazane mogłoby być również rozważenie pewnych udogodnień dla statków należących do dziedzictwa historycznego bądź kulturalnego, których dostosowanie do wymogów może nie być łatwe.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zmian w zakresie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania po 2010 r.

(2008/C 44/16)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w *Zmian w zakresie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania po 2010 r.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2007 r. Sprawozdawcą był Adalbert KIENLE.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 143 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych wymagają szczególnej uwagi zarówno ze strony społeczeństwa, jak i polityków oraz zasługują na taką uwagę. Dotyczy to także w pełni „innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (stref przejściowych)” będących przedmiotem niniejszej opinii.

1.2 Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze, współfinansowane przez UE i państwa członkowskie, są niezbędnym instrumentem umożliwiającym zachowanie zarówno krajobrazu kulturowego, jak i rolnictwa na terenach szczególnie wrażliwych pod względem gospodarczym, ekologicznym oraz społecznym.

1.3 Idea dopłat wyrównawczych wykracza znacznie poza zachowanie tradycyjnych form gospodarowania. Rekompenso-

wanie rolnikom niekorzystnej sytuacji gospodarczej również w przyszłości powinno pozostać najważniejszym podejściem do tego rodzaju obszarów.

1.4 W kontekście rozważań Komisji Europejskiej dotyczących nowej klasyfikacji obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych EKES zaleca, by UE ustaliła warunki ramowe oraz alternatywne metody klasyfikacji obszarów. Wybór systemu klasyfikacji i identyfikacja obszarów powinny nadal pozostać w kompetencjach państw członkowskich i regionów.

1.5 EKES zwraca uwagę na fakt, że wysokość przyznawanych dopłat wyrównawczych musi być stabilna w dłuższym okresie. W przypadku potencjalnych zmian klasyfikacji obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych należy unikać zakłóceń strukturalnych.

1.6 Zdaniem EKES-u określenia „obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” czy „dopłaty wyrównawcze” są niezwykle problematyczne z punktu widzenia komunikacji społecznej i dlatego dobrze byłoby je zastąpić innymi.

## 2. Uzasadnienie i kontekst opinii

2.1 Zgodnie z postanowieniami Rady Komisja Europejska ma przedstawić w 2008 r. propozycję zrewidowanej klasyfikacji tzw. „innych obszarów o niekorzystnych warunkach”. Ma ona wejść w życie w 2010 r.

2.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny już 13 września 2006 r. przyjął opinię z inicjatywy własnej w sprawie przyszłości rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych<sup>(1)</sup>. Opinia ta skupiała się na regionach górskich, wyspiarskich i ultraperyferyjnych, nie odnosząc się jednak do kategorii „innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (stref przejściowych)” ani do „obszarów o specyficznych utrudnieniach (obszarów małych)”.

2.3 Z tego względu EKES wyraźnie stwierdził zamiar zajęcia się wspomnianymi obszarami w jednej ze swoich kolejnych opinii, którą niniejszym przedstawia. Opracowana opinia z inicjatywy własnej stanowi zatem wkład w dyskusję na temat możliwości określenia na nowo obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

2.4 Konieczność przeglądu kryteriów klasyfikacji obszarów wynika ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (sprawozdanie specjalne nr 4/2003). Uwagi krytyczne zawarte w sprawozdaniu dotyczą w szczególności następujących zagadnień: zaliczając regiony do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, państwa członkowskie stosują szeroki wachlarz różnych wskaźników; nie dysponujemy wystarczającą ilością rzetelnych informacji dotyczących oddziaływania udzielanego wsparcia; „zwykła dobra praktyka rolnicza” stosowana jest w sposób niejednorodny. Najważniejsze wnioski Trybunału skupiają się na klasyfikacji „innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” oraz kwestiach dotyczących dopłat wyrównawczych.

2.5 W listopadzie 2006 r. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa w Komisji Europejskiej przedstawiła sprawozdanie z oceny dokonanej przez Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska (IEEP) w sprawie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych są wręcz zasadniczym elementem „europejskiego modelu rolnictwa”. Obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych wymagają szczególnej uwagi zarówno ze strony społeczeństwa, jak i polityków, tak aby można było wprowadzić specjalne rozwiązania dostosowane do rzeczywistych potrzeb takich regionów.

3.2 Klasyfikacja „obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” powinna identyfikować te obszary, w których istnieje groźba zaprzestania wykorzystania gruntów na potrzeby produkcji rolnej z uwagi na warunki lokalne. Kryje się za tym

świadomość, że zrównoważone użytkowanie gruntów w rolnictwie stanowi istotny warunek istnienia atrakcyjnych obszarów wiejskich. Zgodnie z zasadą wielofunkcyjności osoby prowadzące działalność rolniczą pracują jednocześnie na rzecz dobra ogólnego, dbając o krajobraz naturalny i zachowując go.

3.3 EKES zwraca uwagę, że określenie „obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” jest wyraźnie ambiwalentne, ponieważ często chodzi tutaj o regiony o szczególnej wartości i bogactwie naturalnym i krajobrazowym, których mieszkańcy pielęgnują szczególne umiejętności i tradycje. Często jednak potencjału tego nie można zagospodarować ze względu na szczególnie niekorzystne położenie i trudne warunki lokalne. Ponadto niejednokrotnie ani w rolnictwie, ani poza nim nie ma wystarczających alternatyw gospodarczych dla rolników.

3.4 Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania są unikalnym i niezbędnym instrumentem umożliwiającym zachowanie zarówno krajobrazu kulturowego, jak i rolnictwa na terenach szczególnie wrażliwych pod względem gospodarczym, ekologicznym oraz społecznym. Dopłaty wyrównawcze mają na celu wykorzystanie ogromnego potencjału pięknych europejskich krajobrazów kulturowych poprzez wspieranie aktywnego rolnictwa zorientowanego na potrzeby rynku. Idea dopłat wyrównawczych wykracza zatem znacznie poza zachowanie tradycyjnych form gospodarowania. Rekompensowanie rolnikom niekorzystnej sytuacji gospodarczej na obszarach o szczególnie trudnych warunkach gospodarowania również w przyszłości powinno pozostać najważniejszym podejściem w zakresie dopłat. Dodatkowo, począwszy od 2007 r. dopłaty wyrównawcze zostały powiązane z przestrzeganiem uregulowań dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska i zwierząt (*cross compliance — zasada współzależności*).

3.5 Od 1975 r., wychodząc od obszarów górskich, rozwinęto kompleksowy europejski system klasyfikowania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Obecnie wyróżnia się trzy rodzaje takich obszarów: regiony górskie, inne obszary o niekorzystnych warunkach (strefy przejściowe) oraz obszary o specyficznych utrudnieniach (obszary małe). W przypadku obszarów drugiego i trzeciego rodzaju występuje ogromne zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi zarówno w zakresie zaliczania regionów do takich obszarów, jak i w odniesieniu do wysokości przyznawanych płatności. Dzięki znacznym środkom finansowym przeznaczanym na dopłaty wyrównawcze również na wrażliwych obszarach o charakterze wiejskim udało się w dużym stopniu utrzymać rolnictwo.

3.6 Z punktu widzenia EKES-u dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania stanowią integralną część programów rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005). Fakt, że dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania są współfinansowane przez UE i państwa członkowskie, podkreśla potrzebę rozsądnego połączenia jednolitych przepisów unijnych z zapewnieniem marginesu swobody na szczeblu krajowym lub regionalnym w zakresie ustalania rozwiązań szczegółowych.

(<sup>1</sup>) Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 93.

3.7 EKES przypomina, że w 2005 r. dokument roboczy Komisji w sprawie metodologii nowego zdefiniowania „innych obszarów o niekorzystnych warunkach (stref przejściowych)” w wielu państwach członkowskich spotkał się ze znacznym niezrozumieniem i został odrzucony. Ówczesne rozważania skupiały się wokół próby ustalenia jednolitej, wspólnej definicji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania za pomocą takich kryteriów jak udział użytków zielonych i wysokość plonów zbóż, lecz bez możliwości uwzględnienia warunków regionalnych. Poważne kontrargumenty i zastrzeżenia zgłaszane wobec proponowanego wówczas podejścia należy uwzględnić w dalszej dyskusji na ten temat.

3.8 Sprawozdanie z oceny przedstawione przez IEEP w listopadzie 2006 r. zwraca uwagę na fakt, że wsparcie w postaci dopłat wyrównawczych należy postrzegać w powiązaniu z systemem jednolitej płatności oraz środkami rolno-środowiskowymi. Jednocześnie zaleca ono, by dopłaty wyrównawcze w większej mierze uczynić środkiem wyrównującym lokalne warunki niekorzystne dla działalności rolniczej. Wysokość przyznawanych dopłat wyrównawczych należałoby lepiej dostosować do charakteru niekorzystnych warunków, których dotyczą.

3.9 EKES zwraca uwagę na fakt, że sprawozdanie z oceny IEEP nie stwierdza zagrożenia nadmiernym rekompensowaniem dostrzeganego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wprawdzie dopłaty wyrównawcze zmniejszają przepaść dzielącą dochody rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania od dochodów rolników na obszarach, gdzie takowe niekorzystne warunki nie występują, jednak jej nie niwelują. Według szacunków ekspertów dopłaty wyrównawcze stanowią, zależnie od państwa członkowskiego, od poniżej 10 % aż do 50 % dochodów z działalności rolniczej.

3.10 Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przyczyniają się w istotnej mierze do kontynuacji działalności rolniczej na terenach, gdzie uzyskuje się słabe plony, a także na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Przetrawanie gospodarstw rolnych zależy przede wszystkim od dochodów z produkcji rolnej i sprzedaży produktów na rynku, dochodów z dywersyfikacji oraz od środków wspólnej polityki rolnej. Aby zapewnić perspektywy szczególnie młodym rolnikom przejmującym gospodarstwa rolne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, potrzeba politycznej stabilności instrumentów wyrównawczych w długim okresie.

3.11 W celu jego jasnego zdefiniowania system dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania należy zdaniem EKES-u rozwijać w oderwaniu od środków rolno-środowiskowych. W średnim okresie trzeba również wyjaśnić, w jaki sposób dalej rozwijać dopłaty wyrównawcze na obszarach o ograniczeniach związanych z ochroną środowiska. Niewielkie zastosowanie owych środków, o którym wspomina sprawozdanie z oceny przedstawione przez IEEP, wynika zdaniem EKES-u z faktu, iż wiele państw członkowskich bądź regionów preferuje na tych obszarach środki rolno-środowiskowe.

#### Uwagi dotyczące nowej klasyfikacji obszarów uprawnionych do wsparcia

3.12 Zdaniem EKES-u nowa klasyfikacja obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinna uwzględniać następujące aspekty:

3.12.1 Dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinny nadal koncentrować się na zachowywaniu aktywnego rolnictwa dostosowanego do lokalnej specyfiki również w miejscach, gdzie warunki gospodarowania są trudne.

3.12.2 Z perspektywy dotychczasowej dyskusji, zbliżający się przegląd należy ograniczyć do „innych obszarów o niekorzystnych warunkach (stref przejściowych)”. Jako że szczególnie w przypadku obszarów górskich stosowana klasyfikacja jest obiektywna, Komisja Europejska powinna jeszcze raz dokładnie wyjaśnić — także aby uniknąć wzbudzenia niepewności wśród rolników — zakładany zakres przeglądu obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

3.12.3 Klasyfikacja obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinna opierać się na obiektywnych i zrozumiałych kryteriach, lecz w sposób pozwalający na pełne uwzględnienie warunków lokalnych w każdym państwie członkowskim.

3.12.4 Doświadczenia płynące z próby rewizji systemu dopłat wyrównawczych podjętej w 2005 r. wskazują wyraźnie, że w przypadku klasyfikacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania podejście scentralizowane jest nieodpowiednie, przede wszystkim ponieważ brak jest jednolitego systemu klasyfikacji produktywności gruntów rolnych.

3.12.5 Zaleca się zatem podejście zgodne z zasadą pomocniczości: UE powinna ustalić warunki ramowe oraz alternatywne metody klasyfikacji obszarów. Wybór systemu klasyfikacji i identyfikacja obszarów powinny tak jak dotąd pozostać w kompetencjach państw członkowskich lub regionów. Należy kontynuować stosowane obecnie procedury współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi.

3.12.6 Dokonując klasyfikacji obszarów, państwa członkowskie lub regiony w pierwszym rzędzie powinny uwzględniać warunki naturalne, geograficzne lub klimatyczne niekorzystne dla rolnictwa. Uzupełnieniem mogą być — w pewnych warunkach — kryteria społeczno-ekonomiczne, jeżeli odzwierciedlają one problemy społeczne lub strukturalne dotyczące rolnictwa w danym regionie (np. wysoki poziom migracji, znaczny wzrost odsetka osób starszych w populacji danego regionu lub wśród osób aktywnych zawodowo w rolnictwie, szczególnie trudny dostęp do infrastruktury publicznej, niska gęstość zaludnienia). Należy ponadto zbadać, w jakim stopniu uwzględnia się obszary położone w pobliżu portów lotniczych, magazynów ropy naftowej, wysypisk śmieci, obiektów wojskowych oraz w strefach ochronnych linii przesyłowych wysokiego napięcia.

Z drugiej strony, kryteria społeczno-ekonomiczne, np. w regionach o wysokiej wartości turystycznej, nie mogą prowadzić do sytuacji, w której tereny rolnicze, gdzie panują trudnienia w prowadzeniu działalności rolniczej, przestaną być uznawane za obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

3.12.7 Promowanie i szkolenie kapitału ludzkiego jest kluczowym zagadnieniem w kontekście lokalizacji działalności gospodarczej także i przede wszystkim na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W związku z tym kształtując politykę wspierania, państwa członkowskie powinny dołożyć starań, by środki z zakresu szkolenia i doradztwa uzupełniały lokalne środki wspierające w sposób korzystny dla obszarów wiejskich.

3.12.8 Wzywa się Komisję Europejską, państwa członkowskie oraz regiony, by lepiej niż dotychczas ukazywały wkład dopłat wyrównawczych w realizację celu, jakim jest zachowanie rolnictwa i atrakcyjności krajobrazu. Monitoringu tego rodzaju jak dotąd brakuje, dlatego należałoby go wprowadzić.

3.12.9 Komisja Europejska powinna nadal badać stopień oddziaływania zmian klimatu na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Uwagi dotyczące przyznawania dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach

3.13 Komisja Europejska jak dotąd nie stwierdziła wyraźnie, czy w ramach przeglądu dopłat wyrównawczych oprócz zmian w klasyfikacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przewiduje się także inne zmiany dotyczące przyznawania takich dopłat.

Jeżeli Komisja Europejska nosi się z takim zamiarem, wówczas zdaniem EKES-u należałoby również wziąć pod uwagę, co następuje:

3.13.1 Przyznawanie dopłat wyrównawczych w formie płatności obszarowych w gruncie rzeczy jest rozwiązaniem sensownym, w uzasadnionych wypadkach należałoby jednak umożliwić wprowadzenie systemu w odniesieniu do hodowli zwierząt, jeżeli w danym regionie jest to typowe źródło dochodów w rolnictwie (np. hodowla bydła i owiec na użytkach zielonych).

3.13.2 Również w kwestii przyznawania dopłat wyrównawczych należy dążyć do rozsądnego połączenia ramowych uregulowań europejskich oraz przepisów na szczeblu krajowym lub regionalnym, tak aby można było w wystarczającym stopniu uwzględnić uwarunkowania lokalne.

3.13.3 Nawet jeżeli ogólnikowy zarzut nadmiernego rekompensowania można oddalić poprzez analizę ksiąg rachunkowych

prowadzonych przez gospodarstwa rolne, wewnętrzne zróżnicowanie w procesie przyznawania dopłat wyrównawczych wydaje się jednak potrzebne. Jeśli kwota dopłaty przypadająca na jeden hektar przekracza pewien poziom minimalny, państwa członkowskie lub regiony powinny kształtować wysokość dodatku zależnie od stopnia niekorzystnych warunków gospodarowania.

3.13.4 W celu zapewnienia trwałości działalności rolniczej wysokość przyznawanych dopłat wyrównawczych musi być stabilna w dłuższym okresie. W niektórych państwach członkowskich wypłacane dodatki znacząco różnią się z roku na rok zależnie od sytuacji budżetowej.

3.14 EKES zwraca uwagę na fakt, że potencjalne zmiany dotyczące obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych wiążą się ze znacznym ryzykiem dla struktury rolnictwa oraz zachowania krajobrazu kulturowego. W przypadku obszarów, które mogłyby zostać pozbawione prawa do takiego wsparcia, należałoby dokonać analizy ryzyka i oddziaływania. Rolnikom zasadniczo trudno będzie zrównoważyć brak dopłat poprzez inne działania gospodarcze, na przykład poprzez intensyfikację produkcji. Z tego względu oprócz odpowiednich okresów przejściowych trzeba również przewidzieć pewne klauzule trudnej sytuacji, tak aby uniknąć strukturalnego załamania w gospodarstwach rolnych.

3.15 EKES zwraca uwagę na fakt, że określenie „obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” jest niezwykle problematyczne z punktu widzenia komunikacji społecznej. „Obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania” mogą być szczególnie wartościowe i piękne krajobrazy kulturowe, które cechują się tym, że są szczególnie trudne do zagospodarowania z rolniczego punktu widzenia. Mieszkańcy takich obszarów są często szczególnie dumni ze swojej historii, tradycji oraz piękna krajobrazu „ich” regionu, które stanowią również o jego potencjale rozwojowym. Niestety określenie „dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” zupełnie nie nadaje się, by zachęcać mieszkańców do identyfikowania się z „ich” regionem. Należy się zastanowić, czy nie można by zastąpić tego terminu takim, który lepiej oddawałby potencjał i szczególny charakter takich obszarów. Mogłoby się to przyczynić do zwiększenia poziomu akceptacji dla dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r.

(2008/C 44/17)

Pismem z 10 maja 2007 r. skierowanym do Dimitrisa DIMITRIADISA Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w *Oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2007 r. Sprawozdawcą był Adalbert KIENLE.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 116 do 2 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Streszczenie i wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska odpowiednio wcześniej wezwała go do opracowania opinii rozpoznawczej w sprawie oceny stanu i przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

1.2 Dzięki reformie wspólnej polityki rolnej w 2003 r. nastąpiła głęboka zmiana paradygmatów. Ingerencje regulujące na rynkach rolnych zostały znacznie ograniczone, powiązanie płatności bezpośrednich z produkcją zdarza się od tego czasu wyjątkowo, zmniejszono także nakłady finansowe na WPR pomimo rozszerzenia UE. W ten sposób UE zrobiła znacznie więcej dla liberalizacji międzynarodowego handlu rolnego niż jakkolwiek inny konkurent.

1.3 Obecnie rolnicy, ale także przedsiębiorstwa przetwórcze, mają do pokonania trudny okres dostosowawczy. Zdaniem EKES-u istnieje znaczna gotowość do reagowania na nowe warunki ramowe w sposób przedsiębiorczy i ukierunkowany rynkowo, jeżeli obietnice złożone w ramach reform zostaną dotrzymane i zapewnione zostanie wystarczające bezpieczeństwo prawne i w zakresie planowania. Ma to tym większe znaczenie, że na świecie istnieje duży popyt na energię odnawialną i żywność, a bezpieczeństwo w zakresie zaopatrzenia nabiera nowego znaczenia.

1.4 EKES uważa za właściwe, że jako najpilniejsze zadania w ocenie stanu WPR postrzega się uproszczenie przepisów administracyjnych w zarządzaniu płatnościami i realizacja wymogów związanych z zasadą współzależności, jak również ocenę konieczności ewentualnego dostosowania istniejących przepisów do przyszłych wyzwań (patrz pkt 6.3).

1.5 W związku z dyskusją o przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. EKES uważa za konieczne dostosowanie celów WPR (art. 33 TWE) do dzisiejszych okoliczności i wyzwań.

1.6 UE wysoko ceni europejski model rolnictwa czy też wielofunkcyjność. EKES zwraca jednak uwagę na fakt, że nie jest łatwe pogodzenie tego ze stale postępującą liberalizacją, zwłaszcza że oczekiwania europejskiego społeczeństwa wobec rolnictwa są i pozostaną wysokie.

1.7 Przy liberalizacji handlu rolnego należy liczyć się z silniejszą zmiennością i niestabilnością rynków rolnych. Podobne działanie mają zmiany klimatyczne. Dlatego UE musi również w przyszłości dysponować instrumentami stabilizacji rynków rolnych. Jednocześnie EKES popiera także poddanie dyskusji i opracowanie systemów alternatywnych.

1.8 Ogólnie rzecz biorąc, system kwot mlecznych ma wygasnąć do dnia 31 marca 2015 r. EKES zaznacza jednak, że wiele regionów będących w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki naturalne uzależnionych jest od produkcji mleka, należy więc w odpowiednim czasie opracować rozwiązania w celu zabezpieczenia produkcji w tych regionach.

1.9 Ponadto EKES zwraca uwagę na swoją bieżącą opinię w sprawie zmian w zakresie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania po 2010 r. (!), w której mowa jest o konieczności ukierunkowanego wspierania obszarów będących w niekorzystnej sytuacji ze względu na warunki naturalne.

1.10 EKES wyraża przekonanie, że płatności bezpośrednie dla gospodarstw rolnych będą konieczne także w przyszłości. W celu uzyskania i zapewnienia publicznej akceptacji musi być możliwe uzasadnienie płatności bezpośrednich poprzez wskazanie na ich funkcję.

1.11 II filar (polityka na rzecz obszarów wiejskich) nabiera jeszcze większego znaczenia dla zagwarantowania wielofunkcyjności rolnictwa. EKES opowiada się zatem za zwiększeniem środków finansowych dostępnych w ramach II filaru. Przykłady potwierdzają, że dzięki ukierunkowanemu wsparciu można zabezpieczać lub tworzyć nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich.

### 2. Wprowadzenie

2.1 W 2007 r. UE może z dumą spojrzeć wstecz na 50 lat skutecznej integracji europejskiej. Wspólna polityka rolna (WPR) od chwili wejścia w życie traktatów rzymskich w dniu 1 stycznia 1958 r. stanowi ważny element tego bezprecedensowego procesu. Do dziś polityka rolna stanowi jedyny w pełni uwspólnotowiony sektor.

(!) NAT/356.

2.2 Dlatego za budujący należy uznać fakt, że obywatele UE mają przeważnie pozytywne podejście do rolnictwa i WPR. Wynika to jasno z reprezentatywnego badania opinii<sup>(?)</sup>. Należy wykorzystać to pozytywne nastawienie, aby przekonać społeczeństwo, że środki udostępniane za pośrednictwem WPR stanowią inwestycję korzystną dla społeczeństwa. Wzywa się polityków do poparcia tego dobrymi argumentami przy pomocy odpowiednich rozwiązań i programów.

2.3 Reforma rolna z 2003 r. (uzupełniona później reformami w kolejnych sektorach rynku) zmieniła WPR w stopniu wykraczającym znacznie poza wszystkie poprzednie reformy.

2.3.1 Reforma uzasadniona była koniecznością silniejszego ukierunkowania na rynek i poprawy konkurencyjności rolnictwa. Miała także ułatwić obronę WPR w kontekście negocjacji w ramach WTO oraz sprostanie zmieniającym się oczekiwaniom społeczeństwa wobec produkcji rolnej.

2.4 Politycy niejednokrotnie zapewniali w odniesieniu do reformy rolnej, że po jej zakończeniu rolnicy i powiązane z rolnictwem przedsiębiorstwa (zajmujące się przetwórstwem i wprowadzaniem produktów na rynek) ponownie będą mogli liczyć na przewidywalność instrumentów WPR. EKES wielokrotnie kładł nacisk na ten wymóg.

2.5 W grudniu 2005 r. podczas uzgadniania budżetu UE Rada Europejska i Komisja Europejska wezwały do przeprowadzenia w latach 2008-2009 kontroli wydatków i wpływów obejmującej wszystkie aspekty polityki wspólnotowej.

2.5.1 Wcześniej planowany jest przegląd środków reformy WPR, tzw. ocena stanu (ang. *Health Check*). Według zapewnień Komisji nie będzie to oznaczało wprowadzenia nowej reformy. Chodzi raczej o zbadanie, w jakim stopniu realizowane są cele reformy WPR i czy konieczne są dostosowania.

2.6 Już jesienią 2007 r. zostanie zapoczątkowana obszerna dyskusja. Na 20 listopada przewidziano wydanie komunikatu z konkretnymi propozycjami Komisji. Odpowiednie wnioski legislacyjne zaplanowano na pierwsze półrocze 2008 r.<sup>(?)</sup> Niezależnie od oceny stanu WPR podjęte zostaną rozważania dotyczące dalszego rozwoju WPR po 2013 r.

<sup>(?)</sup> Eurobarometr 276, „Europejczycy, rolnictwo i wspólna polityka rolna — 2006”

([http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_de.htm)).

88 % ankietowanych było zdania, że rolnictwo i obszary wiejskie są ważne dla przyszłości Europy, 49 % wyrażało się pozytywnie o oddzieleniu płatności od produkcji, więcej ankietowanych uważało, że wysokość budżetu na WPR jest stosowna (45 %), niż że jest zbyt wysoka (16 %) czy zbyt niska (15 %). 58 % ankietowanych było zdania, że środki przeznaczane na rolnictwo powinny zostać niezmienione (32 %) lub zwiększone (26 %).

<sup>(?)</sup> Wystąpienie komisarz Mariann Fischer Boel w Parlamencie Europejskim w dniu 7 maja 2007 r. (SPEECH/07/288).

### 3. Reforma WPR z 2003 r. — radykalna zmiana paradygmatów

3.1 Po zmianach w WPR wprowadzonych w ramach Agendy 2000 wraz z reformą rolną z czerwca 2003 r. nastąpiła radykalna zmiana paradygmatów.

3.1.1 Płatności dla poszczególnych gospodarstw zostają oddzielone od produkcji. „Oddzielenie” stanowi kluczowy element reformy. Dotychczas oddzielono około 85 % płatności.

3.1.2 Płatności bezpośrednie (jednolite płatności na gospodarstwo) powiązane z przestrzeganiem określonych norm w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt i zdrowia roślin oraz ochrony zwierząt (zasada współzależności).

3.1.3 Regulujące ingerencje na rynkach rolnych, jak interwencje, magazynowanie lub subsydia wywozowe, uległy znacznemu ograniczeniu.

3.1.4 Istniejące jeszcze instrumenty sterowania ilością (np. kwoty produkcyjne) powinny zostać stopniowo zniesione.

3.1.5 Pomimo rozszerzenia i nowych zadań w latach 2007-2013 nakłady finansowe na WPR zostaną zredukowane o 7,8 % w porównaniu z 2006 r.

3.2 EKES wskazuje na fakt, że w ten sposób w 2008 r. udział wydatków na WPR w całkowitym budżecie UE w wysokości 43,6 % (wstępny projekt budżetu Komisji) po raz pierwszy nie będzie stanowił największego tytułu budżetowego. Należy także przypomnieć, że wydatki na działania wspierające rynek w 1997 r. wynosiły jeszcze 35 mld EUR, czyli 85 % budżetu rolnego. W 2007 r. przewiduje się na ten cel już tylko 5,7 mld EUR (13 %). Nakłady na subsydia wywozowe ograniczono w 2007 r. do maksymalnie 1 mld EUR, podczas gdy w 1997 r. wyniosły one 6 mld<sup>(4)</sup>.

3.3 Redukcja wydatków na WPR, a jednocześnie rozszerzenie liczby beneficjentów (zasadniczo ze względu na rozszerzenie UE) oznacza, że może dojść do ograniczenia środków na poszczególne działania.

3.4 Z punktu widzenia Komisji istotnym powodem reformy WPR było wzmocnienie pozycji UE w obronie europejskiego modelu rolnictwa w negocjacjach w ramach WTO. Dzięki reformie WPR UE poczyniła ogromny krok naprzód. Komisja podkreśla, że propozycje przedstawione dotychczas w ramach dłuhańskiej rundy negocjacji WTO są zgodne z reformą WPR z 2003 r. Istnieją różne zdania na ten temat.

<sup>(4)</sup> Źródło: Komisja UE, plany budżetowe.



3.5 EKES stwierdza z zaniepokojeniem, że WPR podlega coraz większemu rozproszeniu. Różnice w krajowej transpozycji WPR zwiększyły się na skutek jej reformy. Ma to jednak także znaczenie dla konkurencji na rynku wewnętrznym.

#### 4. Europejskie rolnictwo dostosowuje się do nowych warunków ramowych

4.1 Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z 2003 r. i 2005 r. w sprawie budżetu UE uwzględniono WPR w ogólnych ramach finansowych UE. Istnieją jasne polityczne ustalenia, obowiązujące do 2013 r. Rolnicy potrzebują teraz czasu, aby dostosować się do zmienionych warunków ramowych.

4.2 Na skutek obniżenia cen instytucjonalnych, ograniczenia działań wspierających rynek i dalszego otwierania rynków na przywóz w latach 2000-2005 w UE-15 nastąpił dalszy rzeczywisty spadek poziomu cen producentów <sup>(5)</sup>.

4.3 Komisja oczekiwała, że dzięki oddzieleniu płatności od produkcji nie tylko uda się osiągnąć stabilizację dochodów <sup>(6)</sup>, lecz także nastąpi poprawa sytuacji w zakresie dochodów w rolnictwie <sup>(7)</sup>. Rozwój dochodów w latach 2005-2006 nie pozwala jeszcze na potwierdzenie tego faktu. W 2007 r. można jednak oczekiwać wzrostu dochodów, choćby z powodu obecnej hossy na surowce rolne na rynku światowym.

4.4 W opinii w sprawie przeglądu WPR w 2003 r. <sup>(8)</sup> EKES wyraźnie wskazał, że nakłady dokumentacyjne i własne gospodarstw związane z wykazaniem spełniania norm zasady współzależności znacznie wzrosną. W wielu przypadkach konieczne są kosztowne inwestycje, jak np. w zakresie chowu bydła. Doświadczenie już pokazuje, że część rolników posiadających mniejsze i słabsze ekonomicznie gospodarstwa uważa, że nie będzie w stanie poczynić odpowiednich nakładów i rezygnuje z dalszej działalności.

4.5 Dzięki oddzieleniu płatności bezpośrednich rolnicy powinni optymalnie wykorzystać szanse rynkowe. Dostosowanie do wymagań rynku często wymaga inwestycji, które mogą wprawdzie wiązać się z dużymi nakładami kapitału, lecz czasami wymagają jedynie bardzo niskich inwestycji finansowych, ale za to szerokiego wsparcia w formie doradztwa. W II filarze przewidziano wsparcie na przekształcenia i inwestycje w gospodarstwach. O gotowości rolnictwa, a zwłaszcza rolników przejmujących gospodarstwa, do dostosowania się do zmienionych warunków oraz poczynienia stosownych inwestycji w znacznym stopniu decyduje także wiarygodność polityki.

<sup>(5)</sup> Eurostat, „Indeksy cen producenta”: produkty roślinne — 9,3 %, produkty zwierzęce — 15,8 %.

<sup>(6)</sup> DG ds. Rolnictwa, Memo/03/10.

<sup>(7)</sup> Śródkresowa ocena wspólnej polityki rolnej, COM (2002) 394.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C208 z 3.9.2003, s. 64 — NAT/178.

#### 5. Europejskie rolnictwo musi wykorzystać swój potencjał

5.1 Od kilku miesięcy na światowych rynkach rolnych następują istotne zmiany będące skutkiem wysokiego światowego popytu na żywność oraz surowce odnawialne (produkty rolne i leśne) i energię odnawialną. Dzięki temu rolnicy mają do dyspozycji więcej możliwości uprawy i zbytu. Rolnictwo europejskie, tak jak rolnictwo w krajach rozwijających się, odniesie z tego znaczne korzyści. EKES kładzie jednak szczególnie nacisk na to, aby zwiększenie wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa i leśnictwa następowało w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju i wymogami ekologicznymi. EKES pragnie jednocześnie zwrócić uwagę, że przewidywana znacznie wyższa zmienność rynków niesie ze sobą także znaczne ryzyko.

5.2 Wykorzystanie dostępnych możliwości oznacza mniejsze uzależnienie w przypadku ważnych towarów codziennego użytku. Ponadto może to znacząco przyczynić się do zwiększenia wartości dodanej tworzonej na obszarach wiejskich, jak też do wzrostu zatrudnienia na wszystkich etapach produkcji, przetwórstwa i wprowadzania na rynek.

5.3 Zasilanie taną energią kopalną przez lata traktowane było w kategoriach korzyści. Znaczna zależność oraz wzrost kosztów doprowadziły jednak w ostatnim czasie do krytycznej refleksji nad tym, co może to oznaczać w odniesieniu do ważnych produktów codziennego użytku. Bezpieczeństwo dostaw, zarówno energii, jak i żywności, nabiera tym większej nowej wartości i znaczenia, im bardziej jasne staje się, że nie można go zapewnić tylko poprzez import.

5.4 Raport ONZ w sprawie klimatu na świecie potwierdza ostrzeżenia naukowców dotyczące skutków globalnego ocieplenia. Nawet jeśli uda się nieco obniżyć globalne ocieplenie, należy liczyć się z poważnymi skutkami: wzrost częstotliwości występowania skrajnych warunków pogodowych, susza, brak wody itp. Rolnictwo i leśnictwo w wielu krajach poniesie z tego powodu znaczne straty.

5.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje wzrost świadomości tego problemu w UE, który znajduje odzwierciedlenie m. in. w deklaracji z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich (deklaracja berlińska). Wyrażoną w deklaracji wolę głów państw i szefów rządów do przejęcia „wiodącej roli” przy zwalczaniu ubóstwa i głodu i „wspólnego wytyczenia drogi w dziedzinie ochrony klimatu”, należy zdaniem EKES-u wspierać wszelkimi środkami. W latach 1990-2004 rolnictwo UE 15 zmniejszyło o 16 % wysokość swych emisji negatywnie wpływających na klimat <sup>(9)</sup>, jednak od niego także wymaga się podejmowania dalszych starań o obniżenie emisji.

<sup>(9)</sup> Raport EEA nr 9/2006 *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006*.

5.6 Konieczność znacznej redukcji emisji dwutlenku węgla musi prowadzić także do zmiany sposobu myślenia związanego z zaopatrzeniem w towary takie jak produkty rolne. Znaczne odległości w transporcie stanowią jedną z istotnych przyczyn wzrostu emisji dwutlenku węgla. Transporty sporne z punktu widzenia środowiska (np. transport powietrzny jabłek czy szparagów z Ameryki Południowej) znajdują się tylko w ograniczonym stopniu pod presją ekonomiczną nawet w przypadku dużego wzrostu cen energii. Jest zatem niezbędne, by sprawa nacisku na zaopatrzenie w żywność i energię z ominięciem długich dróg transportu nabrała nowego znaczenia. Wiele przykładów potwierdza, że jest to możliwe z korzyścią dla środowiska i zatrudnienia właśnie na obszarach wiejskich.

5.7 Decyzja głów państw i szefów rządów podjęta w Brukseli w marcu 2007 r., że do 2020 r. 20 % zużycia energii w UE musi być pokrywane przez odnawialne źródła energii, w istotny sposób przyczynia się do redukcji emisji dwutlenku węgla. Dopiero zwiększenie wykorzystania biomasy umożliwi osiągnięcie celu. EKES wielokrotnie zwracał uwagę na gotowość i możliwości rolników w odniesieniu do dostarczania biomasy jako surowca w znacznie większym zakresie. Wzrost produktywności i wykorzystanie powierzchni odłogowanej stanowi potężny potencjał, co wykazano w wielu badaniach <sup>(10)</sup>.

5.7.1 Odłogowanie gruntów rolnych sprawdziło się w roli instrumentu odciążenia rynków zbożowych. Jednak reforma z 2003 r. oraz zapotrzebowanie na surowce rolne do produkcji biopaliw spowodowały zmianę warunków. EKES wspiera zatem plany zniesienia odłogowania. Należy wszakże zapewnić, że nie pojawią się negatywne skutki dla środowiska lub że zostaną one zrekompensowane. Komisja powinna możliwie najszybciej przedstawić odpowiednie badania i propozycje.

## 6. Ocena stanu (*Health Check*)

6.1 Decyzje w sprawie reformy WPR w 2003 r. oraz uzgodnienia co do budżetu UE na lata 2007-2013 (perspektywa finansowa) zapewniły także wytyczne dla kontroli. Planowany przegląd reformy WPR określa się mianem „oceny stanu” (*Health Check*). Komunikat w tej sprawie oczekiwany jest 20 listopada 2007 r., a odpowiednie wnioski legislacyjne wiosną 2008 r. EKES zostanie poproszony o opinie w ich sprawie.

6.2 EKES wskazuje na fakt, że Rada Europejska zarówno w grudniu 2002 r., jak i przy okazji decyzji związanych z perspektywą finansową na 2005 r. poczyniła ustalenia, zgodnie z którymi budżet rolny UE oraz działania w zakresie polityki rolnej obowiązują do 2013 r. Z pewnością była to także reakcja

<sup>(10)</sup> Komunikat Komisji „Strategia UE na rzecz biopaliw” SEC (2006) 142.

*Nachhaltige Biomassennutzungsstrategien im europäischen Kontext* („Zrównoważone strategie wykorzystywania biomasy w kontekście europejskim”), Institut für Energetik und Umwelt — Instytut Energetyki i Środowiska, Lipsk;

*How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?* („Ile bioenergii może wyprodukować Europa bez szkody dla środowiska?”), Europejska Agencja Ochrony Środowiska, sprawozdanie EEA nr 7/2006.

na fakt, że sposób postępowania przy poprzednim przeglądzie śródkresowym został odebrany jako naruszenie zaufania — zapowiadano kontrolę, a w rzeczywistości wprowadzono najgłębiej sięgającą reformę od początku istnienia WPR.

6.3 Celem oceny stanu będzie skontrolowanie, w jakim stopniu realizowane są cele reformy WPR. Przede wszystkim należy stwierdzić, gdzie zachodzi potrzeba dostosowania istniejących przepisów w celu:

— wprowadzenia uproszczeń i ułatwień we wdrażaniu lub

— usunięcia przeszkód dla ukierunkowanego na cel wdrażania ustalonych rozwiązań reformatorskich.

EKES sądzi, że należy uwzględnić cały łańcuch tworzenia wartości, tzn. produkcję, przetwórstwo i wprowadzanie na rynek.

6.4 Zdaniem EKES-u przegląd powinien przede wszystkim skupić się na dokładnej kontroli przepisów administracyjnych związanych z płatnościami oraz wdrażaniu zasady współzależności. Podane dotychczas o wiadomości wskazówki Komisji zmierzają do takich konkretnych uproszczeń. Aby zasada współzależności przestała być ciągłym powodem sporów, zdaniem EKES-u ważne jest także poparcie rolników dla niej.

6.5 Wśród rolników pojawiają się wątpliwości co do tego, czy w ramach oceny stanu WPR nie zmierza się jednak do gruntownych reform, np. w systemie oddzielonych od produkcji płatności bezpośrednich lub organizacji już zreformowanych rynków. EKES może jedynie radzić, aby takie wątpliwości zostały rozwiane przy pomocy jasnych wypowiedzi Komisji.

6.6 W trakcie reformy w 2003 r. zapewniano rolników, że do 2013 roku włącznie można mieć pewność co do zmienionych przez reformę warunków ramowych. Zasadniczo zapewnienie to powinno zachować ważność w odniesieniu do wszystkich działań reformatorskich.

6.7 EKES wpiera jednak intencję Komisji, aby odpowiednio wcześniej ukształtować ogólne stanowisko co do koniecznych działań w związku z „przyszłością WPR po 2013 r.” Odnosi się to między innymi do wygaśnięcia systemu kwot mlecznych do dnia 31 marca 2015 r. czy nieuniknionej konsekwencji zniesienia subsydiów wywozowych. Jeszcze przed rozpoczęciem dyskusji o następnej perspektywie finansowej należy również wiarygodnie przedstawić, dlaczego także po 2013 r. w ogólnym interesie UE potrzebna będzie sprawnie funkcjonująca WPR wyposażona w odpowiednie środki finansowe.

6.8 EKES wskazuje także oczekiwania nowych państw członkowskich, że po 2013 r. instrumenty WPR także tam znajdą pełne zastosowanie. Ocena stanu stanowi okazję do zbadania, czy w tym zakresie istnieje jeszcze potrzeba dalszych działań.

## 7. Rozważania w sprawie przyszłości WPR

7.1 Podstawą dla WPR są cele określone w art. 33 traktatu WE: zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów oraz zwiększenie wydajności rolnictwa.

7.1.1 Dla ukierunkowania WPR ważne są ponadto później określone przepisy Traktatu dotyczące ochrony środowiska, ochrony konsumentów oraz spójności.

7.1.2 EKES postuluje, aby cele WPR określone w traktacie WE zostały dostosowane do obecnych realiów. Istotne jest, aby cele WPR były zgodne z wielofunkcyjnymi zadaniami europejskiego rolnictwa i uwzględniały nowe wyzwania.

7.1.3 Dotychczas WPR odgrywała w udanym europejskim procesie integracyjnym decydującą i niezbędną rolę. Rozważania w kierunku ponownej nacjonalizacji ważnych elementów WPR nie stanowią sensownego podejścia służącego sprostaniu nowym wyzwaniom, przed jakimi stoi europejskie rolnictwo. Postępująca globalizacja i prawdopodobne skutki zmiany klimatu wymagają jeszcze ściślejzego wspólnego działania.

7.1.4 Trwający konflikt celów europejskiego rolnictwa (patrz opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR <sup>(1)</sup>) będzie się zaostrzał: z jednej strony istnieją wysokie wymagania wobec produkcji, a z drugiej oczekuje się, że gospodarstwa rolne będą konkurencyjne na arenie międzynarodowej.

7.1.5 Dalsza liberalizacja rynków rolnych (WTO, porozumienia dwustronne) oznacza jeszcze silniejszą konkurencję. Częstsze występowania ekstremalnych warunków atmosferycznych zwiększa niepewność produkcji rolnej. Społeczeństwo nadal jednak oczekuje pewności dostaw bezpiecznej żywności o wysokiej jakości, właściwego obchodzenia się z zasobami naturalnymi, dobrego traktowania zwierząt oraz zachowania pięknych krajobrazów. Realizacja wszystkich tych zadań jest stałym wyzwaniem dla WPR, ponieważ rynek nagradza te działania tylko częściowo lub wcale.

### 7.2 Europejski model rolnictwa — poparcie i rzeczywistość

7.2.1 Europejski model rolnictwa to część niezależnej europejskiej drogi w dziedzinie polityki społecznej i gospodarczej. Również w zmieniających się ramowych warunkach gospodarczych rolnicy powinni być w stanie trwale świadczyć wielofunkcyjne usługi, jakich oczekuje społeczeństwo.

7.2.2 W swojej opinii w sprawie polityki mającej na celu wzmocnienie europejskiego modelu rolnictwa <sup>(2)</sup> Komitet akcentował, że nie ma sprzeczności między pozostawieniem przy europejskim modelu rolnictwa a koniecznością dostosowania rolnictwa europejskiego do zmieniających się ramowych warunków gospodarczych. Ponadto Komitet podkreślił, że należy zapewnić UE konieczną swobodę działania w zakresie polityki rolnej także po negocjacjach handlowych WTO.

7.2.3 Poparcie dla europejskiego modelu rolnictwa nadal obowiązuje. Szczególne wrażenie robi jednogłośnie oświadczenie woli ministrów rolnictwa w 1997 r. w Luksemburgu, zgodnie z którym europejskie rolnictwo:

- musi być zrównoważone i konkurencyjne,
- powinno być w stanie przyczyniać się do dbałości o krajobraz i do ochrony przyrody,
- ma za zadanie przyczyniać się w istotny sposób do utrzymania żywotności obszarów wiejskich,
- powinno spełniać oczekiwania i wymagania konsumentów w odniesieniu do jakości i bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska i ochrony zwierząt.

Równie ważne jest odniesienie do posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu w tym samym roku, kiedy to stwierdzono, że „rolnictwo europejskie musi być sektorem wielofunkcyjnym, zrównoważonym, konkurencyjnym i obecnym we wszystkich częściach Europy — łącznie z regionami, w których występują specyficzne trudności”.

7.2.4 EKES stwierdza jednak krytycznie, że rozbieżność między poparciem dla europejskiego modelu rolnictwa czy wielofunkcyjności rolnictwa europejskiego a codzienną rzeczywistością w gospodarstwach rolnych raczej się zwiększa.

7.2.5 Rozszerzenie UE w 2004 r. i 2007 r. sprawiło, że struktura gospodarstw i warunki produkcji w rolnictwie UE stały się jeszcze bardziej zróżnicowane. W jeszcze mniejszym zakresie można mówić o **tylko jednej** formie rolnictwa, istnieje wręcz jeszcze większa różnorodność. Zdaniem EKES-u nie stawia to jednak pod znakiem zapytania europejskiego modelu rolnictwa jako koniecznej podstawy dla zapewnienia wielofunkcyjności europejskiego rolnictwa.

7.2.6 Zdaniem EKES-u europejski model rolnictwa będzie miał dobre perspektywy na przyszłość tylko wtedy, gdy możliwe będzie zapewnienie równowagi pomiędzy dążeniami natury ekonomicznej, społecznej i ekologicznej. Jak już stwierdzono w opinii EKES-u w sprawie przyszłości WPR, nie jest możliwe istnienie rolnictwa,

- które byłoby w stanie produkować na (często zakłóconych) warunkach rynku światowego (w miarę możliwości bez wsparcia finansowego);

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 87-99 — NAT/122.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 368 z 20.12.1999, s. 76-86 — NAT/028.

- które spełniałyby jednocześnie wszelkie oczekiwania dotyczące produkcji (jakość, bezpieczeństwo, ochrona bogactw naturalnych, dobrostan zwierząt itp.) i byłyby w stanie sprostać europejskim kosztom;
- i które ponadto zapewniałyby nowoczesny i atrakcyjny pod względem płac rynek pracy, charakteryzujący się wysokim poziomem, jeśli chodzi o miejsca pracy i bezpieczeństwo oraz kształcenie i zdobywanie dalszych kwalifikacji.

7.2.7 EKES widzi sprawę jasno: daleko idące kroki w zakresie liberalizacji w ramach WTO i dwustronnych umów handlowych wzmacniają presję konkurencji. Rygorystyczne zasady i normy dotyczące produkcji rolnej oraz przetwórstwa w UE wiążą się najczęściej z kosztami, jakich nie ponoszą podmioty konkurencyjne z krajów trzecich, które posiadają też inne korzyści w zakresie kosztów. Fakty te stanowią wyraźny kontrast w stosunku do wielofunkcyjnych zadań gospodarki europejskiej i są kwestiami kluczowymi dla ukierunkowania przyszłej WPR oraz jej instrumentów.

### 7.3 Ważne instrumenty WPR będą konieczne także w przyszłości

7.3.1 Cele określone w art. 33 traktatu WE zobowiązują do działania. Jak już wykazały minione lata, należy liczyć się ze wzrostem częstotliwości występowania skrajnych warunków pogodowych. Ma to duży wpływ na produkcję rolną i rodzi prawdopodobieństwo większej destabilizacji rynków. Tym ważniejsze jest dokładne rozważenie, jakie instrumenty należy zachować lub rozwinąć.

7.3.2 EKES podkreśla, że reformy WPR z 2003 r. w żadnym wypadku nie wprowadzono z zamiarem stwierdzenia po kilku latach, że ważne elementy WPR są w ogóle zbędne. Nie należy zakładać, że sytuacja w zakresie konkurencyjności europejskiego rolnictwa lub stawiane mu przez społeczeństwo wymagania zmieniają się w ciągu najbliższych pięciu lat do tego stopnia, że uzasadnienie dla WPR i jej instrumentów utraci swą ważność. Przeciwnie, WPR stanie wobec nowych wymagań.

7.3.3 Odnosi się to zwłaszcza także do polityki na rzecz wspierania obszarów wiejskich (II filar). EKES wielokrotnie opowiadał się za dostatecznym jej finansowaniem. Środki II filaru nie zastąpią jednak środków I filaru służących stabilizacji rynku ani płatności bezpośrednich. Te ostatnie będą spełniały ważną funkcję dla WPR także po roku 2013. Analogicznie EKES sprzeciwia się także wykorzystaniu środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich (II filar) na działania związane z zarządzaniem ryzykiem i z zarządzaniem kryzysowym (por. COM(2005) 74 końcowy).

7.3.4 EKES potwierdza swoje stanowisko, że wypełnianie zadań wspólnotowych wymaga udostępnienia koniecznych środków finansowych. Tym większe znaczenie ma, by w ramach przygotowań do dyskusji o przyszłym budżecie UE, która ma się odbyć w 2009 r., w sposób zrozumiały przedstawić społeczeństwu przyszłe wymagania wobec skutecznej wspólnej polityki rolnej.

7.3.5 EKES wielokrotnie i zdecydowanie opowiadał się za sprawnie funkcjonującą WPR. Żądania dotyczące jej zniesienia nadal będą stanowiły pojedyncze odizolowane głosy. Konieczne jest jednak przeciwdziałanie tendencjom, które zacierają do ponownego objęcia kompetencjami krajowymi istotnych części WPR, które wszakże słusznie postrzegane są jako elementy podlegające wyłącznej kompetencji Wspólnoty.

### 7.4 Wspólna organizacja rynków

7.4.1 Z doświadczenia wynika, że rynki rolne są szczególnie wrażliwe na wahania cenowe. Duże wahania cen często wysyłają fałszywe sygnały, które mogą prowadzić do dużych strat i na dłuższą metę są niekorzystne także dla konsumentów.

7.4.2 Zdaniem EKES-u w przyszłości jeszcze trafniejsze okażą się spostrzeżenia znanych specjalistów w dziedzinie agroekonomii, którzy w opracowanej w 1997 r. na zlecenie Komisji Europejskiej analizie zatytułowanej „Towards a common agricultural and rural policy for Europe” („W kierunku wspólnej europejskiej polityki rolnej i wiejskiej”) <sup>(13)</sup> jako uzasadnienie stabilizacji rynku w sektorze rolnictwa wymienili:

- wysokie ryzyko z powodu uzależnienia od warunków pogodowych;
- silne rozproszenie przestrzenne wielu małych gospodarstw posiadających obszerny, niemobilny kapitał trwały i w postaci gruntów przy znacznie ograniczonych możliwościach dysponowania;
- dość sztywne uzależnienie od procesów rozwoju i wzrostu uwarunkowanych porami roku i biologią;
- zobowiązanie do zapewnienia stałej podaży produktów w przypadku dóbr codziennego użytku.

7.4.3 Pomimo rozwoju, jaki dokonał się na międzynarodowych rynkach rolnych, powyższe uzasadnienia dla środków stabilizujących rynek nie straciły na ważności. Należy raczej liczyć się z nowymi wyzwaniem. EKES zaleca zatem, aby w przyszłości poddawano dokładnej analizie każdy krok na drodze liberalizacji lub likwidowania istniejących instrumentów stabilizujących rynek i dogłębnie analizowano możliwe skutki.

7.4.4 Dzięki reformom rolnym w 1999 r. i 2003 r. poczyniono istotne kroki w kierunku liberalizacji wspólnej organizacji rynków: obniżenie cen instytucjonalnych (np. cen interwencyjnych i docelowych), zniesienie przepisów interwencyjnych, redukcja dopłat do kosztów magazynowania i oddzielenie płatności bezpośrednich od wysokości produkcji. Proces reform kontynuowano w 2004 r. w odniesieniu do tytoniu, oliwek, bawełny, chmielu, w 2005 r. w odniesieniu do cukru, a w 2007 r. w odniesieniu do owoców i warzyw. Organizacja rynku wina jest obecnie przedmiotem dyskusji.

<sup>(13)</sup> European Economy nr 5/97.

7.4.5 Po zakończeniu rundy dauhańskiej WTO rynki rolne UE znajdują się w nowej sytuacji. Będzie to miało miejsce także wtedy, gdy zakończenie nastąpi na podstawie poczynionych już ustępstw, jak np. zniesienie subsydiów eksportowych do 2013 r., redukcja istniejących jeszcze stawek celnych o 35 % do 60 %. Według szacunków Komisji oznacza to stratę ok. 20 mld EUR dla rolnictwa europejskiego.

7.4.6 Według EKES-u poparcie dla wielofunkcyjności oraz zobowiązania wynikające z art. 33 traktatu WE także w przyszłości będą wymagać działań:

- służących radzeniu sobie z ryzykiem związanym z rosnącą niestabilnością rynków rolnych;
- mogących zapewnić, że produkcja z zachowaniem wysokich standardów nie stanie się bezsensowna z powodu importu produktów, które nie spełniają wymogów UE;
- oraz przyczyniających się do zapewnienia zróżnicowanej oferty żywnościowej także w przyszłości.

7.4.7 EKES wskazuje na fakt, że rynki UE już od lat należą do najbardziej otwartych na świecie. Także dla krajów rozwijających się i progowych UE stanowi zdecydowanie najbardziej otwarty rynek zbytu. Kraje te dostarczają do UE bez cła lub po niskich stawkach celnych więcej produktów rolnych niż do Stanów Zjednoczonych, Kanady, Japonii, Australii i Nowej Zelandii razem wziętych. Fakt, że importuje się produkty rolne czy żywność produkowaną lub przetwarzaną w warunkach, które nie zostałyby zaakceptowane przez społeczeństwo UE, wymaga dyskusji.

7.4.8 Zdaniem EKES-u preferencja wspólnotowa i funkcjonujące instrumenty służące działaniom odciążającym rynek, np. w formie magazynowania, muszą być dostępne także w przyszłości, jeżeli będzie to konieczne z uwagi na kierunek rozwoju rynku. Magazynowanie spełnia także funkcję profilaktyki kryzysowej. Do tej pory nie znaleziono przekonującej alternatywy, która stanowiłaby dla rolników ochronę przed niestabilnością rynków rolnych. EKES opowiada się za przedyskutowaniem na podstawie doświadczeń innych krajów, takich jak Stany Zjednoczone i Kanada, możliwych modeli dopasowanych odpowiednio do warunków europejskich. Musimy zapewnić dalsze wytwarzanie przez UE bezpiecznej żywności o wysokiej jakości dla jej obywateli, co będzie możliwe jedynie wtedy, gdy dochody uzyskiwane przez rolników umożliwią im kontynuację działalności rolniczej i będą ich do niej zachęcać.

7.4.9 UE nie osiągnęła jak dotąd włączenia do rozmów w ramach rundy dauhańskiej WTO „kwestii niezwiązanych z handlem” (normy środowiskowe i społeczne, ochrona zwierząt). EKES oczekuje, że Komisja będzie z większym naciskiem stawiała takie żądania podczas obecnych negocjacji WTO. Same płatności bezpośrednie nie wystarczą do trwałego zapewnienia produkcji spełniającej rygorystyczne normy. Dopóki warunki i normy produkcji wśród światowej konkurencji są znacznie zróżnicowane, dopóty niezbędna pozostaje odpowiednia

ochrona zewnętrzna. Nie można dopuścić do osłabiania jej przez krótkowzroczną politykę, jak należy się tego obawiać w przypadku najnowszej oferty UE dla krajów AKP (bezcłowy import). W przyszłości, zwłaszcza w ramach umów dwustronnych, UE powinna uzależniać dalsze ułatwienia w handlu dotyczącego produktów rolnych od przestrzegania minimalnych norm.

7.4.10 Bardzo restrykcyjne obecnie posługiwanie się instrumentem organizacji rynku, jakim są „subsydia eksportowe”, wyraźnie pokazuje, co ich proponowane zniesienie może oznaczać w przyszłości w krytycznych sytuacjach rynkowych. EKES oczekuje, że Komisja przedstawi w końcu obszerną analizę, która wykazałaby, z jakimi konsekwencjami dla unijnego systemu rolnego należy się liczyć na skutek zniesienia subsydiów eksportowych.

7.4.11 Większa świadomość rygorystycznych norm obowiązujących na wszystkich etapach produkcji żywności może pomóc w poprawie dochodów rynkowych. W przyszłości będzie to miało coraz większe znaczenie dla europejskiej gospodarki rolnej. EKES opowiada się za tym, by skutecznie wspierać ze środków unijnych prowadzenie kampanii informacyjnych. Konieczne jest także, by Komisja w ramach negocjacji WTO zdecydowanie starała się o zapewnienie wystarczającej ochrony oznaczeń geograficznych w oznakowaniu produktów.

7.4.12 W opinii w sprawie przyszłości WPR EKES dokładnie zajął się zbiorem zagadnień „sterowania podażą”. Stwierdził, że regulacje ilościowe mogą spełniać ważną funkcję. Bezsprzecznie jednak system kwot mlecznych był w ostatnich latach coraz bardziej osłabiany.

7.4.13 W roku 2002 Komisja przeprowadziła badanie<sup>(14)</sup>, w którym stwierdza, że wycofanie kwot mlecznych dla rolników w UE (15) spowodowałoby spadek dochodów o ponad 7 mld EUR. Ilość mleka wzrosłaby o 12 %, a ceny spadłyby o ponad 35 %. Doszłoby do przesunięć strukturalnych i regionalnych w produkcji mleka. Dopóki nie ma jasności co do tego, jak można zrekomensować te zmiany, nie należy podejmować ostatecznych decyzji odnośnie do systemów zarządzania ilością w mleczarstwie.

7.4.14 Zgodnie z decyzją Rady Ministrów ds. Rolnictwa dotyczącą reformy WPR w roku 2003 system kwot mlecznych wygasa w 2015 r. Jak stwierdziła Komisja decyzja ta nie zostanie w żaden sposób zmieniona. W Radzie Ministrów ds. Rolnictwa nie zebraby się też zapewne kwalifikowana większość potrzebna do przegłosowania przedłużenia. Z uwagi na duże znaczenie produkcji mleka, w szczególności także w celu utrzymania działalności rolniczej w wielu regionach będących w niekorzystnym położeniu, powinna istnieć jasność w sprawie skutków i nieuniknionych konsekwencji wygaśnięcia systemu kwot. EKES uważa zatem za pilne i niezbędne opracowanie planu przyszłościowego specjalnie dla regionów dotkniętych negatywnymi konsekwencjami zniesienia systemu kwot mlecznych w celu zabezpieczenia produkcji w tych regionach.

<sup>(14)</sup> SEC(2002) 789, dokument roboczy Komisji „Raport na temat kwot mlecznych”.

7.4.15 Bez produkcji rolnej i hodowlanej wiele regionów o niekorzystnych warunkach naturalnych jest narażonych na niebezpieczeństwo utraty rentowności ekonomicznej. EKES uważa zatem, że należałoby przeprowadzić dogłębną analizę przyszłości sektora rolnego po 2013 r., z podziałem na regiony i sektory, celem skuteczniejszego sprostania wyzwaniom i zmianom, którym będzie podlegał ten sektor.

#### 7.5 Płatności bezpośrednie dla gospodarstw rolnych

7.5.1 Od czasu reformy WPR w 1992 r. płatności bezpośrednie stały się centralnym i niezbędnym instrumentem WPR, zwłaszcza że same dochody rynkowe często po prostu nie wystarczają do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia i działalności rolniczej. W ten sposób uwzględnia się także fakt, że gospodarstwa rolne:

- z powodu obniżek cen i przy uwzględnieniu możliwych zysków rynkowych nie osiągają już koniecznego pokrycia kosztów w przypadku większości produktów;
- poprzez gospodarowanie z uwzględnieniem restrykcyjnych warunków produkcji ponoszą często większe koszty, niż ma to miejsce w wypadku analogicznej produkcji poza granicami UE, oraz świadczą usługi ogólnogospodarcze, których wymaga społeczeństwo;
- otrzymują w regionach o niekorzystnych warunkach rekompensatę za utrudnienia naturalne.

7.5.2 EKES uważa, że zasada ukierunkowanej na działanie koncepcji płatności bezpośrednich i zapewnienia trwałego istnienia tych instrumentów WPR będzie niezbędna w przyszłości. Każdy rodzaj płatności bezpośrednich musi mieć stosowne uzasadnienie, aby mógł uzyskać ogólną akceptację.

7.5.3 Dlatego też zdaniem EKES-u pożądane byłoby jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy różnymi rodzajami płatności bezpośrednich. Płatności bezpośrednie, wprowadzone w 1992 r. na skutek obniżek cen, w przyszłości będą miały funkcję wynagrodzenia za usługi, którego nie pokrywają ceny rynkowe. Będą miały inną funkcję niż płatności w ramach specyficznych programów środowiskowych, które także w przyszłości będą służyły promowaniu szczególnych działań na rzecz środowiska w ramach zachęt poprzez II filar, lub płatności służące rekompensacie niekorzystnych warunków naturalnych (dodatek wyrównawczy).

7.5.4 Płatności bezpośrednie, które od czasu reformy WPR w 2003 r. są zasadniczo oddzielone od produkcji, odgrywają obecnie i zdaniem EKES-u będą odgrywać zwłaszcza w przyszłości kluczową rolę dla zapewnienia wielofunkcyjności europejskiego rolnictwa. Przestrzeganie restrykcyjnych warunków produkcji, np. ze względów ochrony środowiska i ochrony zwierząt czy też bezpieczeństwa żywności, wiąże się z kosztami, których konkurenci z państw trzecich po prostu nie ponoszą. Łączą się z tym świadczenia, których oczekuje społeczeństwo, które jednak w obecnych warunkach konkurencji nie są nagradzane przez rynek. Rekompensata za pośrednictwem celowych płatności bezpośrednich, przybierających obecnie formę jednolitej płatności na gospodarstwo, musi zdaniem EKES-u stanowić niepodważalne zadanie filaru I.

7.5.5 Płatności związane wcześniej z wysokością produkcji zostały już w 85 % oddzielone od produkcji, przyjmując formę „jednolitej płatności na gospodarstwo”. Wypłata uzależniona jest od przestrzegania norm w ramach zasady współzależności. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja złożyła wnioski służące pokonaniu trudności napotkanych w praktyce.

7.5.6 Na przyszłość decydujące jest, aby nie kwestionowano zasadniczej koncepcji tych płatności ani ich wysokości, jak również aby nadal zapewniano odpowiednie podstawy finansowe. Istotne jest, żeby można było gruntownie i w wystarczającym stopniu uzasadnić te płatności przed społeczeństwem. Tylko dzięki temu możliwe będzie ich utrzymanie w dzisiejszej skali także po 2013 r.

#### 7.6 Polityka rozwoju obszarów wiejskich

7.6.1 Obszary wiejskie stanowią 90 % powierzchni UE. Większość powierzchni wykorzystuje się w rolnictwie i leśnictwie. Łańcuch żywnościowy, którego udział w tworzeniu wartości w UE wynosi prawie 15 %, jest według Eurostatu trzecim co do wielkości źródłem zatrudnienia.

7.6.2 W biuletynie Komisji pt. „Rozwój obszarów wiejskich drogą do zwiększania liczby miejsc pracy i wzrostu gospodarczego” (marzec 2006 r.) stwierdza się, że bez WPR wiele obszarów wiejskich w UE doświadczyłoby poważnych problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Podkreśla się, że w szczególności działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich odgrywają ważną rolę we wspieraniu i utrzymaniu dobrobytu na tych obszarach. W tym miejscu EKES przywołuje swoją opinię w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW<sup>(15)</sup>, w której stwierdza się, że „zapewnienie długofalowego rozwoju gospodarczego i społecznego tych obszarów wymaga uwzględnienia dorobku obu filarów wspólnej polityki rolnej w dziedzinie utrzymywania i zwiększania zatrudnienia na wszystkich terytoriach europejskich, w tym poprzez rozwój nowatorskich, konkurencyjnych form działalności rolniczej i pozarolniczej”.

7.6.3 EKES uważa wyniki zleconej przez Komisję analizy „Study on Employment in Rural Areas” („Studium zatrudnienia na obszarach wiejskich”) (maj 2006 r.) za alarmujące. Zakłada się w niej, że w latach 2000-2014 liczba zatrudnionych w rolnictwie w UE-15 zmniejszy się o 4-5 mln osób, a w nowych państwach członkowskich (wraz z Rumunią i Bułgarią) o kolejne 3-6 mln.

7.6.4 EKES podkreśla, że kompleksowa polityka na rzecz obszarów wiejskich wymaga podejścia ponadsektorowego. Ze względu na tematyczne programowanie wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru WPR ma do odegrania swą własną rolę i w związku z tym nie może zastąpić innych instrumentów rozwoju i wsparcia obszarów wiejskich. Strategia zatrudnienia UE jest niepodzielna i musi uwzględniać również utrzymanie i zwiększenie liczby miejsc pracy w rolnictwie i leśnictwie.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 32-40 — NAT/256.

7.6.5 EKES wskazuje na nowe opracowanie fundacji na rzecz środowiska Euronatur „Arbeit und Einkommen in und durch die Landwirtschaft” („Praca i dochody w rolnictwie i dzięki niemu”). Na przykładzie regionu Hohenlohe dowiedziono, że mimo zinternacjonalizowanych rynków rolnych, wzmożonej konkurencji i skoncentrowanego przetwórstwa, można nie tylko zachować istniejące miejsca pracy w rolnictwie, lecz także stworzyć nowe dzięki zróżnicowaniu produkcji i wprowadzania produktów na rynek. Poprzez celowe stosowanie środków wsparcia można osiągnąć bardzo zadowalające skutki ekonomiczne i strukturalne z korzyścią dla zatrudnienia na obszarach wiejskich.

7.6.6 Polityka UE na rzecz wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich wiąże się bezpośrednio z WPR i stanowi instrument wspierania rolnictwa i leśnictwa. EKES dostrzega ważny cel w trwałości tej koncepcji i we spójnym wdrażaniu obu filarów WPR. Elementy strategii, takie jak poprawa konkurencyjności, wynagradzanie działań na rzecz środowiska w rolnictwie i leśnictwie oraz rola pośrednika w poprawie struktur obszarów wiejskich, spełniają niezbędną funkcję uzupełniającą w stosunku do instrumentów I filaru WPR.

7.6.7 Finansowanie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich formalnie różni się od I filaru posiadaniem własnego funduszu, co ma na celu podkreślenie nowego ukierunkowania polityki spowodowanego reformą. Wyniki negocjacji w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007-2013 doprowadziły do niezadowalającego wyposażenia finansowego II filaru, co było poddane krytyce w licznych opiniach EKES-u. Zdaniem EKES-u należy zachować różne funkcje WPR. Dalsze kroki w kierunku modulacji płatności bezpośrednich I filaru muszą być spójne z tym wymogiem. Jeżeli w ich wyniku miałyby nastąpić przeniesienie środków finansowych z I do II filaru, może ono odbyć się tylko pod warunkiem, że środki te będą przeznaczone na wsparcie

działań służących zapewnieniu wielofunkcyjności zadań rolnictwa. Będzie to stanowić istotny wkład na rzecz zatrudnienia na obszarach wiejskich.

7.6.8 EKES opowiada się za odczuwalnym zwiększeniem po 2013 r. środków finansowych na działania w ramach II filaru. Jest także za tym, by już teraz te środki, które UE zaoszczędzi ze względu na sytuację rynkową dotyczącą refundacji wywozowych i innych rozwiązań odciążających rynek, udostępnić na projekty służące wspieraniu obszarów wiejskich.

7.6.9 EKES wzywa Komisję do wyraźniejszego wskazania granic pomiędzy Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR). Komitet z niepokojem stwierdza, że II filar coraz częściej traktuje się jako worek z pieniędzmi na wszelkie wyobrażalne inwestycje.

7.6.10 EKES przyjmuje dużym z zadowoleniem fakt, że trzecia oś rozporządzenia EFFROW będzie mogła również służyć finansowaniu działań spoza obszaru rolnictwa i leśnictwa, sądzi jednak, że powinny one odnosić się w sposób wyraźny, a nie tylko teoretyczny, do produkcji podstawowej. Komitet odrzuca rozważania dotyczące np. finansowania okablowania sieci szerokopasmowych czy projektu GALILEO. W tym wypadku można wykorzystać klasyczne środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

7.6.11 Przy wdrażaniu działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich należy zdaniem EKES-u uwzględnić co następuje: z powodu zróżnicowanych wymagań w państwach członkowskich musi zostać zachowana pewna swoboda działania w rozumieniu zasady pomocniczości. Powiązane z tym krajowe współfinansowanie programów stanowi ważny element współodpowiedzialności za odpowiednie wdrażanie poszczególnych działań.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zmiany klimatu a strategia lizbońska”

(2008/C 44/18)

W dniach 25-26 kwietnia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w „Zmiany klimatu a strategia lizbońska”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego (Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 1 października 2007 r. Sprawozdawcą był Ernst Erik EHNMARK.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski

1.1 Zmiany klimatu stały się dla nas konfrontacją z przeznaczeniem. Stanowią one zagrożenie nie tylko dla naszego dobrobytu, lecz także dla naszego życia. Zagrożenie to ma charakter naprawdę globalny i staje się coraz poważniejsze wraz ze wzrostem ilości emisji.

1.2 Według naukowców mamy 10-15 lat na zahamowanie wzrostu emisji. Wniosek jest oczywisty: nie ma czasu na bezczynność.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zwraca się do Komisji Europejskiej z pilną prośbą o przygotowanie programów i środków zmierzających do realizacji ambitnych celów przedstawionych w marcu tego roku przez Radę Europejską. Obywatele czekają na jasne sygnały dotyczące priorytetów i działań. Europa powinna przodować nie tylko w planowaniu, ale także w realizacji projektów.

1.4 Łagodzenie zmian klimatu wymaga trwałych wysiłków o niezmiernie szerokim zasięgu. Ponieważ zmiany klimatyczne będą miały wpływ praktycznie na wszystkie grupy społeczne, odpowiedzialność za to zadanie spocznie zarówno na sektorze publicznym, jak i prywatnym.

1.5 EKES podkreśla potrzebę wprowadzenia przejrzystych środków, by obywatele mogli je zarówno śledzić, jak i czerpać z nich inspirację. W planowaniu i realizacji tych środków należy stosować podejście oddolne.

1.6 EKES podkreśla potrzebę podjęcia trwałych wysiłków w zakresie komunikacji i konsultacji z obywatelami i społecznościami lokalnymi.

1.7 EKES stanowczo zaleca włączenie szeroko zakrojonych wysiłków mających na celu zwalczanie zmian klimatu do strategii lizbońskiej na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia. Strategia lizbońska zawiera już zobowiązanie dotyczące zrównoważonego rozwoju. Obecnie nadszedł czas, by uwzględnić w niej także walkę ze zmianami klimatycznymi.

1.8 Wykorzystanie strategii lizbońskiej jako narzędzia — oraz jej „ekologizacja” — oznacza, że UE może się oprzeć na istniejącej strukturze, w ramach której dostępna jest powszechnie uznana metodologia oraz sprawnie funkcjonujący system koordynacji. Unia Europejska musi zwiększyć skuteczność oraz korzystać z istniejących synergii wszędzie tam, gdzie to możliwe.

1.9 EKES przedstawia plan włączenia zagadnień związanych ze zmianami klimatu do strategii lizbońskiej. Szczególnie znaczenie ma fakt, że dzięki strategii lizbońskiej możliwe staje się osiągnięcie powszechnego konsensusu w kwestii wspólnych celów i działań.

1.10 EKES podkreśla konieczność opracowania szeregu zintegrowanych wytycznych w zakresie zwalczania zmian klimatu oraz włączenia ich do strategii lizbońskiej. Podobnie jak inne wytyczne w ramach tej strategii, będą one podlegały tym samym procedurom oceny i procedurom porównawczym, w tym otwartej metodzie koordynacji.

1.11 Zmiany klimatyczne mogą uwypuklać istniejące zakłócenia i różnice społeczne zarówno w UE, jak i w innych częściach świata. Zmiany klimatu sprawiają, że nasza solidarność zostaje poddana istotnej próbie. Za cel należy sobie postawić dostosowywanie się do zmian i ich łagodzenie w taki sposób, aby nie doprowadzić do bezrobocia i zakłóceń społecznych. Zwalczanie zmian klimatu nie może spowodować zwiększenia liczby obywateli żyjących w nędzy. EKES podkreśla wagę kontynuacji strategii lizbońskiej w sposób, który połączy konkurencyjność, spójność społeczną oraz działania na rzecz zwalczania zmian klimatu.

1.12 W celu finansowania działań na rzecz zwalczania zmian klimatu należy połączyć źródła prywatne i publiczne. Kluczowa rola przypada w tym zakresie Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu. W budżecie UE powinno być widoczne, które środki przeznaczone są na tego typu działania. EKES stanowczo zaleca, aby Komisja wypracowała narzędzia służące wytwarzaniu „zielonego” PKB.



1.13 Zwalczanie zmian klimatu może przynieść pozytywne skutki w dziedzinie konkurencji. Na rynkach światowych szuka się nowych energooszczędnych rozwiązań, na przykład w sektorze transportu. Należy zwiększać inwestycje w badania i rozwój. Uczenie się przez całe życie nabiera większego znaczenia niż kiedykolwiek.

1.14 Pracę, którą mamy do wykonania, można określić jako sprawdzian demokracji uczestniczącej. Obywatele oczekują, że będą pytani o zdanie. Niezmiernie istotna funkcja przypada tu partnerom społecznym, którzy są pomostem między społeczeństwem a władzą. Kluczowym narzędziem jest dialog społeczny na wszystkich szczeblach. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie będzie miało do odegrania znaczącą rolę, w dużym stopniu także w zakresie gospodarki społecznej.

1.15 EKES w dalszym ciągu będzie poważnie angażował się w walkę ze zmianami klimatu. Komitet jest gotów wnieść w nią konkretny wkład, tak jak czyni to już w ramach strategii lizbońskiej. Jego działaniom będzie przyświecała idea solidarności między narodami i pokoleniami zarówno w Unii Europejskiej, jak i poza nią.

1.16 W walce, która nas czeka, potrzebujemy zaangażowanego i otwartego na dialog przywództwa politycznego.

## 2. Dynamiczny program UE na rzecz zmian klimatu

2.1 Rada Europejska w marcu br. przyjęła dynamiczny i ambitny program na rzecz zwalczania zmian klimatu. Plan działania przewiduje docelowo dwudziestoprocentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym UE, dwudziestoprocentową redukcję emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. (a pod pewnymi warunkami redukcję sięgającą 30 %), natomiast w długim okresie — obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE do 2050 r. o 60-80 %. UE postanowiła ponadto zwiększyć wydajność energetyczną w całej Unii Europejskiej o 20 % do 2020 r. Plan ten czyni z UE światowego lidera w walce ze zmianami klimatycznymi.

2.2 Jeśli chodzi o instrumenty służące realizacji celów, Rada Europejska nie zajęła zdecydowanego stanowiska. Poproszono Komisję Europejską o przygotowanie wniosków, które posłużą za podstawę przyszłych decyzji. Ponadto Komisja rozpoczęła publiczne konsultacje dotyczące możliwych sposobów dostosowywania się do zmian klimatu.

2.3 Konieczność podjęcia pilnych działań przewijała się w szeregu wypowiedzi. Na przykład przewodniczący Komisji, José Manuel Barroso, stwierdził na początku tego roku, że UE musi nadal odrywać wiodącą rolę w walce ze zmianami klimatycznymi oraz zachęcać innych do podążania jej śladem: „Czołowa pozycja wynika ze zobowiązania się UE do obniżenia emisji co

najmniej o 20 % do 2020 r.; zachętą jest nasze oświadczenie, że pójdziemy jeszcze dalej, jeżeli inni się do nas przyłączą. W końcu chodzi przecież o globalne ocieplenie, a nie europejskie”.

2.4 „Wnioski Komisji w sprawie energii i zmian klimatu stanowią zasadniczy element strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia” — stwierdził przewodniczący Barroso. Strategia lizbońska, przyjęta w 2000 r., wyznaczyła cel uczynienia UE do końca dekady „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego, stworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy oraz zagwarantowania większej spójności społecznej”. W 2006 r. Rada Europejska określiła politykę energetyczną jako jeden z czterech obszarów priorytetowych strategii lizbońskiej. W zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia (nr 11) na bieżący tryletni okres również zalecono państwom członkowskim wykorzystywanie potencjału energii odnawialnych oraz wydajności energetycznej do wspierania wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności.

2.5 UE musi znaleźć równowagę pomiędzy konkurencyjnością, spójnością a szybko narastającymi zagrożeniami wynikającymi ze zmian klimatu. Celem niniejszej opinii jest zbadanie, gdzie występują (lub mogłyby wystąpić) synergia i konflikty w ramach walki ze zmianami klimatu.

2.6 Koszty powrotu w 2030 r. do obecnego poziomu emisji gazów cieplarnianych oszacowano na 200 mld USD <sup>(1)</sup>. Według niedawnego raportu Konwencji ramowej ONZ w sprawie zmian klimatycznych koszty te rozkładają się następująco:

- Przemysł: 38 mld USD
- Budynki, głównie izolacja: 50 mld USD
- Transport: 90 mld USD
- Odpady: 1 mld USD
- Rolnictwo: 30 mld USD
- Leśnictwo: 20 mld USD
- Badania technologiczne: 35-45 mld USD

Liczby te wskazują na potrzebę skutecznego zarządzania i koordynacji. Do tego należy jeszcze dodać wysokie koszty bierności (jak wskazano w ubiegłym roku w raporcie Sterna). W praktyce im dłużej czekamy, tym więcej kosztować nas będzie działanie.

2.7 Zapewnienie finansowania przyszłych działań to duże wyzwanie. EKES wzywa Komisję Europejską do rozpoczęcia konsultacji z partnerami publicznymi i prywatnymi w celu ustalenia priorytetów. Kluczowa rola w koordynacji rozwiązań finansowych przypada Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu oraz funduszom strukturalnym.

<sup>(1)</sup> Konwencja ramowa ONZ w sprawie zmian klimatycznych (UNFCCC): Analiza aktualnych i planowanych inwestycji oraz przepływów finansowych związanych ze skuteczną i wiążącą w skali międzynarodowej odpowiedzią na zmiany klimatyczne.

2.8 Kolejny przegląd strategii lizbońskiej zostanie przeprowadzony przez Radę Europejską w marcu 2008 r., a następny okres planowania sięgać będzie 2011 r. Przegląd ten będzie okazją do wskazania obszarów, w których możliwe jest uzyskanie synergii.

### 3. Zasadnicze wyzwania — wykorzystanie potencjalnych synergii

3.1 Strategia lizbońska stała się kluczowym narzędziem promowania wspólnych celów przez 27 państw członkowskich. Już samo to jest nie lada osiągnięciem. Zmiany klimatu wprowadzają do agendy europejskiej szereg nowych kwestii politycznych. Występują tutaj znaczne możliwości uzyskania synergii.

3.2 Niemal od początku społeczeństwo oparte na wiedzy było uważane za jeden z fundamentów strategii lizbońskiej.

3.3 Strategie w zakresie innowacji, wsparcie dla centrów innowacji oraz nowe inicjatywy na rzecz promowania transferu wiedzy od badań do produktów są częścią strategii lizbońskiej i programu UE na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Na szybko rozwijającym się rynku produktów energooszczędnych Europa zajmuje wiodącą pozycję w wielu dziedzinach. Jednakże w sektorze przemysłu wytwórczego Europa może być narażona na konkurencję ze strony producentów zagranicznych, szczególnie jeśli chodzi o produkcję małych i ekonomicznych samochodów. Ważny będzie dalszy rozwój sektora usług towarzyszący wprowadzaniu ambitnych środków na rzecz powstrzymania zmian klimatu.

3.4 Ochrona klimatu wiąże się także z polityką energetyczną. Europa musi mówić jednym głosem w sprawach związanych z jej zewnętrzną polityką energetyczną. Dzięki wspólnemu działaniu UE stanowi siłę negocjacyjną, której interesów, takich jak ochrona klimatu, bezpieczeństwo energetyczne, energia w przystępnej cenie, nie można zignorować.

3.5 Zmiany klimatyczne mogą uwypuklać istniejące zakłócenia i różnice społeczne. Takiemu rozwojowi wypadków będzie zapobiegać ambitna polityka kształcenia.

3.6 Wpływ strategii przeciwdziałania zmianom klimatu na zatrudnienie stanie się jedną z zasadniczych kwestii. Za cel należy sobie postawić dostosowywanie się do zmian i ich łagodzenie bez powodowania powszechnego wzrostu bezrobocia. Zmieniający się krajobraz przemysłowy tworzyć będzie większy popyt na uczenie się przez całe życie, a także nieuchronnie doprowadzi do zmian w organizacji pracy, zatrudnieniu i dochodach.

3.7 Skuteczna walka ze zmianami klimatu wymaga zdecydowanego poparcia ze strony społeczności lokalnych. Duże zainteresowanie wzbudzają projekty tworzenia wsi neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla. Występuje tutaj znaczna potrzeba wymiany doświadczeń. Wzrośnie popyt na energooszczędne domy, a także na remonty i izolację budynków.

3.8 Rolnictwo ma również rolę do odegrania w kontekście zmian klimatu i strategii lizbońskiej, nie tylko jako rodzaj działalności dotknięty zmianami klimatycznymi, lecz także jako sektor, który może przyczynić się do złagodzenia ich skutków. Należy bardziej niż kiedykolwiek zachęcać autorów badań nad rolnictwem do kontynuacji prac w kierunku ograniczenia zużycia materiałów do produkcji rolnej lub dostosowania technik prac gruntowych przy zachowaniu optymalnej wielkości zbiorów, a także zapewnić w przyszłości dostępność gatunków roślin bardziej przystosowanych do zmian klimatycznych. Nie należy zapominać o zróżnicowanej produkcji nieżywnościowych surowców rolnych. Powinno się uwzględnić kształcenie ustawiczne przeznaczone dla tego sektora.

3.9 Na wykorzystanie funduszy strukturalnych wpływać będą takie problemy związane z klimatem, jak pustyńnienie oraz podnoszenie się poziomu mórz. Innym czynnikiem są tutaj mieszkańcy obszarów peryferyjnych, gdzie rosnące ceny energii powodować będą poważne problemy. Utrzymanie warunków życia na odpowiednim poziomie jest zagadnieniem, w którym niezwykle cenną rolę odegrać mogą sieci utworzone w ramach strategii lizbońskiej, umożliwiając wymianę doświadczeń.

3.10 Wszystkie przedstawione przykłady wskazują na zakres i pilną potrzebę wykorzystania z możliwości skoordynowanych działań między strategią lizbońską a Europejskim Programem Zapobiegania Zmianom Klimatycznym.

### 4. Ku nowej definicji wzrostu

4.1 Ważne jest, zarówno z gospodarczego punktu widzenia, jak i z perspektywy zmian klimatycznych, by przyjąć środki w ramach celu strategii lizbońskiej dotyczącego „trwałego wzrostu”. Dlatego też w ramach nowego trzyletniego programu strategii lizbońskiej trzeba dokładnie przeanalizować definicję „wzrostu”. Należy propagować wzrost, który jest neutralny z punktu widzenia emisji dwutlenku węgla lub wręcz pozytywnie wpływa na jego poziom.

4.2 Komitet wielokrotnie wskazywał na to, że nie można dłużej postrzegać wzrostu wyłącznie w kategoriach ilościowych; potrzebna jest raczej nowa koncepcja wzrostu, w której na pierwszym planie znalazłyby się cele jakościowe oparte na kryteriach zrównoważonego rozwoju. Kryteria te obejmowałyby rzecz jasna oddzielenie emisji gazów cieplarnianych od wzrostu. Dlatego też Komitet ponownie wzywa Komisję i Radę do:

— określenia, czy istnieje konflikt pomiędzy strategią zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałaniem się zmianom klimatu z jednej strony, a strategią lizbońską z drugiej, zwłaszcza w wykorzystaniu produktu krajowego brutto jako wskaźnika dobrobytu społecznego i dobrej koniunktury gospodarczej, oraz

— pokazania, jakie są wymagane cechy nowego „wskaźnika dobrobytu”, bardziej zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, który mógłby nazywać się na przykład „przemysłany wzrost” (ang. smart growth) lub „zielony PKB”.

## 5. Transport obszarem sprzeczności?

5.1 Sprzeczność celów szczególnie wyraźnie występuje w sektorze transportu. W strategii lizbońskiej podkreśla się znaczenie odpowiednich korytarzy i sieci transportowych. W rezultacie wiele wysiłków skupia się na rozbudowie transportu drogowego, co jednak jest całkowicie sprzeczne z łagodzeniem skutków zmian klimatu.

5.2 W kontekście obecnego wzrostu gospodarczego w państwach UE szybko zwiększa się natężenie transportu drogowego. Niektóre szacunki mówią wręcz o czterdziestoprocentowym wzroście do 2020 r. Dochodzi do tego kwestia wzmożonego ruchu powietrznego. Wzrost transportu nie został dotąd oddzielony od wzrostu emisji gazów cieplarnianych i nie ma perspektyw na szybkie zaradzenie tej sytuacji. Biopaliwa nie będą w stanie zastąpić paliw kopalnych w najbliższej przyszłości, a prawdopodobne postępy technologiczne związane z wydajnością paliw i silników najpewniej nie wystarczą jako przeciwwaga planowanego wzrostu natężenia transportu.

5.3 W ramach nowego trzyletniego programu strategii lizbońskiej do zagadnień związanych z transportem należy podejść z punktu widzenia zmian klimatycznych. Celem powinno być zapewnienie UE odpowiedniego systemu transportu, który jednak w większym stopniu uwzględniać będzie oddziaływanie na klimat. Marginalny zaledwie wzrost kolejowego transportu towarowego stanowi niezwykle poważny sygnał ostrzegawczy. Jeszcze silniej dało się to zauważyć w zeszłorocznej białej księdze w sprawie transportu, w której skupiono się na transporcie drogowym i lotniczym, a nie na transporcie kolejowym i żegludzie śródlądowej. Przyglądając się funduszom strukturalnym wyraźnie widać, że znaczne środki wydawane są w sposób nieprowadzący do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, lecz wręcz wywołujący odwrotny efekt.

5.4 W perspektywie następnych 20-50 lat (horyzont czasowy stosowany przez Radę Europejską w problematyce zmian klimatycznych) Europa będzie musiała znaleźć rozwiązania transportowe, które będą zarówno efektywne, jak i przyjazne dla klimatu. Dlaczego na przykład brak przepisów mających na celu wspieranie transportu pilniejszych towarów szybką koleją?

5.5 Rosnące natężenie transportu drogowego oznacza również, że w dalszym ciągu eksploatowane są starzejące się samochody ciężarowe, wyposażone w zanieczyszczające silniki, mimo iż emitują one duże ilości gazów cieplarnianych. Komisja powinna rozpocząć konsultacje w sprawie sposobów modernizacji starego taboru ciężarowego — i ostatecznie, wycofania przestarzałych i mało wydajnych pojazdów. Ponadto należy podjąć działania po stronie popytu. Konieczne jest wprowadzenie zachęt prowadzących do zmniejszenia ogólnej wielkości

transportu oraz do przestawiania się na formy transportu bardziej zgodne z wymogami zrównoważonego rozwoju.

## 6. Plan połączenia tematyki zmian klimatu ze strategią lizbońską

6.1 Cele, jakie UE postawiła sobie w walce ze zmianami klimatu, wymagać będą znaczącego udziału wielu instytucji i zainteresowanych podmiotów. Logiczne wydaje się więc, że należy wykorzystać metody pracy i doświadczenia wynikające ze strategii lizbońskiej.

6.2 Przede wszystkim olbrzymie znaczenie ma, by strategia lizbońska, ze swym podejściem opartym na trzech filarach, obejmowała swoim programem operacyjnym cele w zakresie walki ze zmianami klimatu, tak aby przyspieszyć postępy w najważniejszych obszarach.

6.3 Plan zintegrowanych działań UE prowadzący do ograniczenia zmian klimatu i dostosowania się do nich obejmowałby następujące punkty:

6.4 Komisja Europejska powinna dokonać przeglądu istniejących programów w celu podkreślenia zagadnień związanych ze zmianami klimatu w bieżącym budżecie. W kolejnym okresie budżetowym należy przekierować znaczące środki na przeciwstawianie się zmianom klimatu. Prawdopodobnie jednak niektóre z nich trzeba będzie przenieść już w bieżącym okresie budżetowym. Należy podkreślić, że największa odpowiedzialność za ograniczenie zmian klimatu i przystosowanie się do nich spoczywa na szczeblu krajowym.

6.5 Komisja Europejska na początku grudnia przedstawi wnioski legislacyjne dotyczące energii ze źródeł odnawialnych i emisji. Umożliwi to Radzie Europejskiej podjęcie decyzji w marcu 2008 r. w ramach określania wytycznych na kolejny trzyletni okres strategii lizbońskiej. Stanowić to będzie doskonałą okazję do lansowania wspólnego wdrażania.

6.6 Niezmiernie ważne jest, aby pomiędzy działaniami i służbami Komisji Europejskiej nawiązała się konieczna współpraca. EKES już wielokrotnie podkreślał, że wewnętrzna współpraca w Komisji ma kolosalne znaczenie.

6.7 W oparciu o propozycje Komisji i decyzje Rady można będzie rozpocząć zakrojone na dużą skalę działania informacyjne i komunikacyjne, w celu podniesienia świadomości obywateli i propagowania inicjatyw na szczeblu lokalnym i regionalnym.

6.8 W świetle przyszłych propozycji dotyczących odnawialnych źródeł energii i zmniejszenia emisji EKES podkreśla znaczenie ścisłego i ciągłego dialogu z partnerami społecznymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. EKES zaleca, by korzystać z dialogu społecznego jako jednego z wielu forów wymiany informacji i konsultacji. Konieczne jest, aby zorganizowane społeczeństwo obywatelskie również zostało zaangażowane w te rozważania.

6.9 Podsumowując pewne szczegółowe propozycje wymienione w powyższym planie, należy odnotować następujące punkty:

- ocenę celów operacyjnych zakładanych w trzyletnim horyzoncie czasowym;
- włączanie kwestii związanych ze zmianami klimatu do ogólnych wytycznych w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej;
- włączanie kwestii związanych ze zmianami klimatu do krajowych programów reform odnoszących się do postępów w realizacji strategii lizbońskiej;
- zaangażowanie zainteresowanych stron, zwłaszcza na szczeblu krajowym i lokalnym;
- przygotowywane przez Komisję sprawozdania porównawcze na temat postępów;
- rozszerzenie stosowania otwartej metody koordynacji na zagadnienia związane ze zmianami klimatu;
- aktywne zaangażowanie środków masowego przekazu oraz organizacji zainteresowanych stron w dostarczanie obywatelom aktualnych informacji na temat czynionych postępów;
- ukierunkowane wsparcie dla innowacyjnych projektów, a zwłaszcza dla społeczności lokalnych, w zakresie rozwoju neutralnego z punktu widzenia emisji dwutlenku węgla (por. przykłady z Wielkiej Brytanii).

6.10 Przykłady stosowania punktów odniesienia dla zagadnień klimatycznych w strategii lizbońskiej:

- wzrost udziału przewozów kolejowych i żeglugi śródlądowej o dwa punkty procentowe rocznie;
- zwiększanie stosowania energooszczędnych lamp w budynkach użyteczności publicznej o określony procent rocznie;
- zainicjowanie dni informacyjno-komunikacyjnych dla uczniów, w wymiarze jednego dnia rocznie.

Bruksela, 24 października 2007 r.

## 7. Rola partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

7.1 Zmiany klimatyczne i strategia lizbońska stanowią razem znaczące wyzwania dla Unii Europejskiej. Działania i programy należy bezwzględnie opracowywać i zatwierdzać w ramach procesów oddolnych, nie wolno narzucać ich z góry. W związku z tym prace należy angażować zarówno partnerów społecznych, jak i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

7.2 EKES gotów jest służyć w tym zakresie swoją siecią zainteresowanych stron.

## 8. Potrzeba przywództwa politycznego

8.1 Rada Europejska stanowczo określiła cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

8.2 Co to w praktyce oznacza dla naszych społeczeństw i codziennego życia obywateli jest jedną z zasadniczych kwestii pozostających do rozstrzygnięcia w przyszłości. Jakiego rodzaju społeczeństwa pragniemy? Jak europejski model społeczny może przystosować się do wielości wyzwań, które przyniosą ze sobą zmiany klimatu? Jak może pogodzić wymogi konkurencyjności, spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju występujące równocześnie w zglobalizowanym środowisku? Te zagadnienia powinny być przedmiotem stale prowadzonej debaty nad tym, jakiego społeczeństwa pragną obywatele.

8.3 W szeregu opinii wydanych w ostatnich latach EKES podkreślał potrzebę przywództwa politycznego w działaniach dotyczących zmian klimatu oraz rozwoju zrównoważonego. Potrzeba ta pozostaje nie mniej aktualna.

8.4 Zmiany klimatu nadchodzą w szybkim tempie. Wywołuje to niepokój wśród obywateli. Potrzebne nam jest obecnie konstruktywne przywództwo polityczne, nie tylko na szczeblu unijnym i krajowym, ale w dużym stopniu także na szczeblu gminnym i lokalnym.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu”

(2008/C 44/19)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2007 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 59 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wobec braku podejścia wspólnotowego w tej dziedzinie, różne państwa członkowskie opracowały własne krajowe przepisy prawne w zakresie zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu, postępowania z nim, wychodzenia z niego oraz pomocy obywatelom i rodzinom, które znajdują się w tej sytuacji.

1.2 W obliczu postępującego i niepokojącego rozwoju tego zjawiska w ostatnich dziesięcioleciach oraz ze szczególnym uwzględnieniem rozszerzenia Unii Europejskiej i niedawnego ogólnego pogorszenia się tej sytuacji, EKES, który od dawna uważnie śledził rozwój i konsekwencje społeczne nadmiernego zadłużenia w zakresie wykluczenia, sprawiedliwości społecznej i przeszkód w urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego, postanowił ponownie otworzyć debatę publiczną na ten temat ze społeczeństwem obywatelskim i pozostałymi instytucjami wspólnotowymi, aby określić i wdrożyć środki o zakresie wspólnotowym mające na celu dokładne zdefiniowanie, nadzór i postępowanie z tym zjawiskiem w jego różnych aspektach społecznych, gospodarczych i prawnych.

1.3 Różnorodność systemów ustanowionych nie tylko w państwach europejskich, lecz także w pozostałych częściach świata, w powiązaniu z brakiem takich systemów w innych krajach, wzmacnia sytuację nierówności szans, pociągającą za sobą z jednej strony niesprawiedliwość społeczną, a z drugiej strony skutki w postaci przeszkód dla pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Sytuacja ta uzasadnia potrzebę proporcjonalnego zaangażowania Unii Europejskiej, dla którego istnieje niezbędna podstawa prawna w prawie pierwotnym.

1.4 Niniejsza opinia zawiera przegląd najważniejszych kwestii związanych ze zjawiskiem nadmiernego zadłużenia, analizę rozwiązań na szczeblu krajowym, opis napotkanych trudności i błędów, ocenę ogólnego wymiaru tego zjawiska, rozważania na temat luk w stanie wiedzy i metodach oraz próby określenia kroków i możliwych obszarów działania na szczeblu wspólnotowym.

1.5 Komitet proponuje nawet utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Zadłużenia, którego zadaniem byłoby monitorowanie rozwoju tego zjawiska na szczeblu europejskim,

działanie jako forum dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, a także proponowanie środków zapobiegających nadmiernemu zadłużeniu i ograniczających je oraz koordynacja tych środków i ocena ich oddziaływania.

1.6 EKES jest jednak świadom, że podejście tego rodzaju i w takim zakresie będzie możliwe tylko wtedy, gdy Komisja, Parlament Europejski i Rada, prowadząc ścisły dialog ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, reprezentującym głównie zainteresowane strony w tej dziedzinie (rodziny, pracowników, konsumentów, instytucje finansowe itd.), postanowią włączyć ten temat do swoich priorytetów działania.

1.7 Komitet przyjmuje z zadowoleniem oznaki zainteresowania Komisji tym tematem w ostatnim czasie i zdecydowanie zaleca podjęcie dalszych niezbędnych kroków w zakresie badań podstawowych, konsultacji oraz projektów przepisów prawnych i innych właściwych wniosków, począwszy od opublikowania zielonej książki definiującej i określającej zakres tego zagadnienia i umożliwiającej wszystkim zainteresowanym stronom wypowiedzenie się w drodze szerokich konsultacji publicznych.

1.8 Ponadto wzywa się Parlament Europejski i Radę do uwzględnienia przedstawionych w niniejszej opinii istotnych obaw społeczeństwa obywatelskiego i włączenia ich jako priorytetu do odpowiednich strategii politycznych.

### 2. Wprowadzenie

2.1 Jest samo w sobie bezsprzeczne, że kredyty umożliwiają obywatelom Europy poprawę jakości życia i zapewniają im lepszy dostęp do niezbędnych dóbr i usług, które w przeciwnym razie byłyby nie do osiągnięcia, lub stałyby się dostępne dopiero po długim czasie, jak np. w wypadku mieszkań czy indywidualnych środków transportu. Jeśli jednak zaciąga się kredyty w sposób niezbyt przemyślany — gdy istnieją poważne problemy zawodowe, miesięczna kwota długu przekracza rozsądną część miesięcznych zarobków, ilość zaciągniętych kredytów jest zbyt wysoka, a posiadane oszczędności nie są w stanie zaradzić w nagłej sytuacji utraty dochodów — mogą one doprowadzić do sytuacji nadmiernego zadłużenia.

2.2 W istocie kwestia nadmiernego zadłużenia i jego konsekwencji społecznych nie jest nowa; jej początków można szukać już w starożytności, a dokładnie w okresie kryzysu rolniczego w Grecji w VI w p.n.e. i rozwiązań opracowanych przez Solona (w latach 594/593 p.n.e.) polegających na umorzeniu długów drobnym właścicielom rolnym, których zamieniono w niewolników i sprzedano, oraz ich uwolnieniu i ponownej integracji, jako wolnych obywateli, w życie społeczne i gospodarze ówczesnych Aten <sup>(1)</sup>.

2.3 Nie ulega jednak kwestii, że to w naszych czasach zjawisko to staje się coraz bardziej powszechne i nabiera niepokojących rozmiarów; dociera ono też do świadomości ogółu, jako problem społeczny w społeczeństwie naznaczonym głębokimi kontrastami, w którym dysproporcje stają się coraz większe, a solidarność osłabia.

2.4 W tym właśnie kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia wykluczenia finansowego, polegającego na marginalizacji społecznej tych osób, którym z różnych względów uniemożliwiono dostęp do podstawowych usług finansowych <sup>(2)</sup>.

2.5 Celem niniejszej opinii jest określenie głównych przyczyn takiej sytuacji, rozmiarów tego problemu, najczęściej stosowanych środków zaradczych oraz powodów poszukiwania rozwiązań na szczeblu wspólnotowym.

### 3. Rozmiary problemu

#### 3.1 Wykluczenie społeczne a wykluczenie finansowe

3.1.1 Jak wynika z badania Eurobarometru z lutego 2007 r. <sup>(3)</sup>, około 25 % obywateli UE uważa, że dotyczy ich ryzyko popadnięcia w ubóstwo, a 62 % jest zdania, że sytuacja taka może zdarzyć się komukolwiek, na każdym etapie życia.

3.1.2 Według danych zawartych we wspólnym sprawozdaniu 2007 w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej opracowanym przez Komisję Europejską, w 2004 roku 16 % obywateli UE-15 żyło poniżej progu ubóstwa, który wynosi 60 % średnich dochodów w każdym kraju <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Co opisał Arystoteles w „Konstytucji ateńskiej” (w punkcie 6, w którym czytamy, że po opanowaniu sytuacji, Solon uwolnił lud raz na zawsze, zakazując udzielania pożyczek pod gwarancję osobistą. Ponadto ustanowił przepisy i umorzył długi, czy to prywatne, czy publiczne; posunięcie to Ateńczycy nazwali „*seisachtheia*”, gdyż w ten sposób ludzie pozbyli się obciążenia). Przywołanie tej sytuacji jako analogii stanowiło ważny element prezentacji Udo REIFNERA pt. „Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society” (Wynajmowanie niewolnika — europejskie prawo umów w społeczeństwie kredytu) wygłoszonej podczas konferencji nt. prawa prywatnego i różnych kultur Europy, która odbyła się 27 sierpnia 2006 r. na Uniwersytecie w Helsinkach. Nie należy zapominać, że kara więzienia za długi utrzymała się w większości państw europejskich aż do XX wieku.

<sup>(2)</sup> Zob. artykuł Georges’a GLOUKOVIEZOFFA na ten temat pt. „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?” w: *New Frontiers in Banking Services*, Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA i Emanuele Maria CARLUCCIO, wyd. Springer.

<sup>(3)</sup> Zob. Badanie specjalne Eurobarometru nr 273, *European Social Reality* (Europejska rzeczywistość społeczna), 2007.

<sup>(4)</sup> Wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania 2007 w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej, przyjęty przez Radę 22.2.2007 r. (COM(2007) 13 wersja ostateczna z 19.1.2007).

3.1.3 Pod względem jakościowym ubóstwo oznacza brak zasobów materialnych lub ich niewystarczającą ilość do zaspokojenia potrzeb życiowych człowieka i jest najbardziej widocznym przejawem wykluczenia społecznego, które spycha ludzi na margines społeczeństwa i budzi poczucie odrzucenia i samowykluczenia.

3.1.4 W każdym kraju rozmiary i forma wykluczenia społecznego zależą od różnych czynników, jak np. od systemu zabezpieczeń społecznych, sytuacji na rynku pracy, funkcjonowania systemu sprawiedliwości i nieformalnych sieci wsparcia. Grupami najbardziej narażonymi na ubóstwo i wykluczenie społeczne są imigranci, mniejszości etniczne, osoby w podeszłym wieku, dzieci poniżej 15 roku życia, osoby o niskich dochodach i niskim poziomie wykształcenia oraz osoby niepełnosprawne i bezrobotni.

3.1.5 W krajach europejskich tendencje w konsumpcji wskazują generalnie na spadek znaczenia wydatków na żywność, napoje i tytoń oraz odzież i obuwie, wobec względnego wzrostu wydatków na mieszkanie, transport i komunikację, ochronę zdrowia, usługi kulturalne oraz inne usługi i towary, takie jak usługi zdrowotne, podróże turystyczne i usługi świadczone przez hotele i restauracje <sup>(5)</sup>.

3.1.5.1 Ten nowy sposób rozłożenia wydatków rodzinnych często znajduje odzwierciedlenie w korzystaniu z kredytów. Kredyty konsumenckie w szerokim znaczeniu, do których zaliczają się zarówno kredyty na zakup dóbr konsumpcyjnych, jak i kredyty mieszkaniowe, są obecnie ściśle powiązane z nowymi wzorcami konsumpcji oraz ich tendencjami i wahaniami. Względny wzrost wydatków związanych z komfortem zamieszkania <sup>(6)</sup>, transportem i podróżami często związany jest z dokonywaniem zakupów na kredyt.

3.1.5.2 Czynnikiem sprzyjającym wzrostowi konsumpcji na kredyt jest po pierwsze fakt, że kredyty nie kojarzą się już negatywnie z biedą czy poczuciem winy związanym ze stylem życia, bądź prowadzeniem działalności gospodarczej, zwłaszcza w krajach o dominującej tradycji katolickiej (w odróżnieniu od krajów o tradycji protestanckiej), a po drugie ich upowszechnienie, szczególnie w dużych miastach. Upowszechnieniu temu sprzyja intensywne i systematyczne reklamowanie się instytucji finansowych, prowadzone w celu zdobycia nowych klientów. Ponadto kredyty konsumpcyjne nadają status i ułatwiają zamaskowanie swojej pozycji społecznej, umożliwiając prowadzenie stylu życia charakterystycznego dla klasy społecznej wyższej niż własna. Dla wielu rodzin kredyty są też zwyczajną metodą zarządzania budżetem domowym (zwłaszcza poprzez karty kredytowe). Ryzyko związane z nimi jest znane, ale nie informuje się o nim w wystarczającym stopniu; brakuje też skutecznych środków zaradczych czy zadowalających sposobów mierzenia go.

<sup>(5)</sup> Zob: Eurostat, *Nowi konsumenci*, Larousse 1998.

<sup>(6)</sup> Nie zapominając o znacznych różnicach w jego charakterze, choćby pod względem praw podstawowych.

3.1.6 Do tych uwarunkowań natury społecznej i kulturowej dochodzą też czynniki gospodarcze i finansowe, jak np. znaczne obniżenie stóp procentowych w ostatnim dziesięcioleciu, zanik zwyczaju oszczędzania, utrzymywanie się względnie niskich wskaźników bezrobocia oraz wzrost gospodarczy (pomimo kryzysu pod koniec lat 90., który przyjął jednak mniejsze rozmiary niż wcześniejsze kryzysy). Dodatkowym czynnikiem jest deregulacja, która objęła cały rynek kredytów od przełomu lat 70. i 80. (?) i pociągnęła za sobą zwiększenie liczby podmiotów udzielających kredytów, spośród których nie wszystkie podlegają zasadom kontroli i nadzoru finansowego, ich silny rozwój oraz wzrost konkurencji między nimi, przez co stosunki między bankiem a klientami stały się bardziej bezosobowe.

3.1.7 Wszystkie te czynniki razem sprawiają, że społeczeństwo europejskie coraz bardziej uzależnia się od przyznawania kredytów umożliwiających zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli. Wzrost wskaźników zadłużenia w większości państw członkowskich dobrze obrazuje tę rzeczywistość (?).

3.1.8 Jeśli zaciąga się kredyty w sposób przemyślany — gdy nie istnieją poważne problemy zawodowe, miesięczna kwota długu nie przekracza rozsądnej części miesięcznych zarobków, ilość zaciągniętych kredytów nie jest zbyt wysoka, a posiadane oszczędności są w stanie zaradzić w nagłej sytuacji utraty dochodów — to przyczyniają się one do poprawy jakości życia obywateli Europy i zapewniają lepszy dostęp do niezbędnych dóbr i usług, które w przeciwnym razie byłyby nie do osiągnięcia, lub stałyby się dostępne dopiero po długim czasie, jak np. w wypadku mieszkań czy indywidualnych środków transportu.

3.1.9 Niemniej jednak, perspektywa problemów w życiu osobistym czy rodzinnym, które mogą utrudnić dalszą regularną spłatę podjętych zobowiązań, stanowi ryzyko w wypadku wszystkich osób zawierających umowy kredytowe. Tym samym normalne, kontrolowane zadłużenie może stać się, z różnych względów, zadłużeniem nadmiernym i niekontrolowanym.

## 3.2 Pojęcie nadmiernego zadłużenia i jego pomiar

3.2.1 O nadmiernym zadłużeniu można mówić w sytuacji, gdy dłużnik traci w sposób trwały możliwość spłacenia wszystkich swoich długów, lub gdy istnieje poważne zagrożenie, że nie będzie w stanie tego zrobić w momencie upływu terminu spłaty (?). Jednakże dokładny zakres tego pojęcia w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różni, a definicja

na poziomie europejskim nie została jeszcze opracowana (<sup>10</sup>). Z tego względu należy z zadowoleniem przyjąć podjętą niedawno inicjatywę Komisji Europejskiej, polegającą na zleceniu badania w tej dziedzinie (<sup>11</sup>).

3.2.2 Nie dość, że samo pojęcie nie jest jednoznaczne, a jego określenie niepozbawione trudności, to sposoby pomiaru nadmiernego zadłużenia także są źródłem rozbieżności. W innym badaniu zamówionym przez Komisję Europejską (<sup>12</sup>) przedstawiono trzy wzory (modele) pomiaru nadmiernego zadłużenia: model administracyjny (<sup>13</sup>), model subiektywny (<sup>14</sup>) i model obiektywny (<sup>15</sup>).

3.2.3 Jedną z najważniejszych trudności w ocenie zakresu nadmiernego zadłużenia w Europie jest brak wiarygodnych danych statystycznych lub brak możliwości porównania istniejących danych ze względu na różne metodologie, pojęcia i okresy pomiarów. Jest to jeden z obszarów, na który Komisja musi

(<sup>10</sup>) Pojęcie nadmiernego zadłużenia, na którym opierają się różne inicjatywy ustawodawcze, wywodzi się przede wszystkim z norm prawnych ustanawiających warunki dostępu do wszelkiego postępowania dotyczącego konwersji długu na drodze sądowej i pozasądowej. I tak na przykład, prawo francuskie przyznaje taki dostęp dłużnikom działającym w dobrej wierze, którzy wyraźnie nie są w stanie spłacić wszystkich swoim długom związanych z działalnością zawodową, których termin spłaty zbliża się lub właśnie upływa (art. L.331-2 kodeksu konsumenckiego). Tak samo w prawie fińskim (1993) dłużnik uważany jest za nadmiernie zadłużonego lub niewypłacalnego, gdy „nie jest w stanie spłacić swoich długów we właściwym terminie, przy czym musi tu chodzić o stałą, a nie przypadkową lub przejściową, niezdolność do spłaty długów”. Inne kraje ograniczają się jednak do określenia zbioru wymogów proceduralnych i osobistych w zakresie dostępu do środków związanych z postępowaniem w sytuacjach nadmiernego zadłużenia, bez próby zdefiniowania tego pojęcia. Tak jest w wypadku prawa belgijskiego (ustawa z 5 lipca 1998, znowelizowana ustawą z 19 kwietnia 2002 r.) oraz amerykańskiego (*Bankruptcy Code*, znowelizowany w 2005 r.).

(<sup>11</sup>) Badanie pt. „Common operational European definition of over-indebtedness” (umowa nr: VC/2006/0308, z 19.12.2006), finansowane przez Komisję Europejską, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans i przeprowadzone przez Europejskie Centrum Monitorowania Oszczędności.

(<sup>12</sup>) Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (umowa nr. B5-1000/00/000197), przeprowadzone przez OCR Macro na zamówienie DG SANCO (DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów).

(<sup>13</sup>) W modelu administracyjnym miara nadmiernego zadłużenia wynika z oficjalnych danych statystycznych dotyczących formalnych procedur służących do rozwiązywania tego typu spraw. Opcja ta jednak pomija pewną część rzeczywistości, gdyż nie wszyscy dłużnicy z trudnościami korzystają z oficjalnych i legalnych procedur. Ponadto zróżnicowanie rozwiązań prawnych istniejących w państwach europejskich nie pozwala na ich dokładne porównywanie.

(<sup>14</sup>) Model subiektywny opiera się na percepcji własnego zadłużenia przez rodziny lub osoby indywidualne. Za nadmiernie zadłużone uznaje się te gospodarstwa domowe, które stwierdzają, że mają poważne trudności w spłaceniu wszystkich swoich długów, lub że już nie są w stanie ich spłacać. W praktycznym zastosowaniu to kryterium także naraża trudności, które negatywnie wpływają na porównywalność danych. Coraz więcej badaczy zwraca uwagę na fakt, że własna ocena osób dotycząca ich możliwości finansowych i decyzji o zaciągnięciu kredytu, jest często zniekształcona przez nadmierny optymizm, zbyt niskie oszacowanie ryzyka i dyskontowanie hiperboliczne.

(<sup>15</sup>) W modelu obiektywnym stosuje się, jako miarę niezdolności spłat, sytuację ekonomiczno-finansową gospodarstwa domowego, tzn. stosunek między całością długu a wynagrodzeniem netto lub wynagrodzeniem netto wraz z majątkiem. Wzór ten jest zwykle stosowany przez instytucje finansowe, a także przez niektóre krajowe porządki prawne. Chociaż podejście to nie jest pozbawione problemów, jak np. tego, że do pewnego stopnia zachowanie dłużnika, jego uczciwość i dobra wiara mogą wpłynąć na dostęp do systemu uregulowania i umarzania długów, to można uznać je za kryterium pozwalające na tworzenie pewnych porównań i służące za podstawę dla opracowania wspólnego pojęcia prawnego.

(?) W nowych państwach członkowskich sytuacja ta wystąpiła dopiero w latach 90.

(?) Zob. wskaźniki przedstawione w biuletynie Banku Francji nr 144 z grudnia 2005 r. Strona internetowa: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144\\_1.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf).

(?) Wg wzorcowej definicji Udo REIFNERA nadmierne zadłużenie oznacza obiektywną niezdolność do zapłaty, a dokładniej sytuację, w której po odliczeniu od dochodu wydatków na życie pozostała kwota nie wystarcza na spłatę długów, gdy nadejdzie termin ich spłaty (w: „Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households” — Pożyczki konsumenckie i nadmierne zadłużenie niemieckich gospodarstw domowych).

zwrócić szczególną uwagę podczas przeprowadzania niezbędnych badań mających na celu otrzymanie i przetwarzanie wiarygodnych i porównywalnych danych.

#### 4. Najważniejsze przyczyny nadmiernego zadłużenia

4.1 Liczne badania socjologiczne przeprowadzone w różnych państwach członkowskich wskazują na następujące kwestie jako najważniejsze przyczyny nadmiernego zadłużenia:

- a) bezrobocie i pogorszenie się warunków pracy;
- b) zmiany w strukturze gospodarstwa domowego, jak np. rozwód, śmierć współmałżonka, nieplanowane narodziny dziecka, niespodziewana konieczność wsparcia osób starszych lub niepełnosprawnych, choroba lub wypadek;
- c) niepowodzenie samodzielnej działalności gospodarczej lub bankructwo małych przedsiębiorstw rodzinnych, objętych gwarancjami osobistymi;
- d) kampanie reklamowe i marketingowe zbyt mocno nakłaniające do konsumpcji, zaciągania łatwych kredytów, gier hazardowych i grania na giełdzie oraz podwyższania swojego statusu;
- e) wzrost stóp procentowych, którego negatywne efekty odczuwalne są przede wszystkim w przypadku kredytów długoterminowych, takich jak kredyty mieszkaniowe;
- f) nieumiejętne zarządzanie budżetem domowym;
- g) celowe ukrywanie przez klienta informacji umożliwiających instytucjom finansowym oszacowanie jego wypłacalności;
- h) nadmierne korzystanie z kart kredytowych, kredytów odnawialnych i innych wysoko oprocentowanych form kredytów osobistych udzielanych przez spółki finansowe;
- i) zaciąganie, szczególnie przez osoby o niskich dochodach, kredytów na rynku nieformalnym, z lichwiarskimi odsetkami;
- j) zaciąganie kredytów używanych do spłacania innych kredytów, co wytwarza efekt „kuli śniegowej”;
- k) fakt, iż żyjące w warunkach izolacji społecznej osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonych możliwościach poznawczych łatwo mogą paść ofiarą agresywnych instytucji kredytowych;
- l) brak gotowości niektórych instytucji finansowych do renegocjowania warunków spłaty zadłużenia z mniej zamożnymi klientami w trudnej sytuacji finansowej.

Analiza socjologiczna tego zjawiska wskazuje na przewagę tzw. przyczyn biernych, choć trzeba wspomnieć, że w niektórych krajach istotną przyczyną jest też nieumiejętne zarządzanie finansami<sup>(16)</sup>. Stwierdzenie to wskazuje na trudności, jakie mają osoby prywatne w prowadzeniu swojego budżetu w sposób rozważny i zrównoważony<sup>(17)</sup>.

4.2 Wykluczenie finansowe przekłada się zazwyczaj na trudności w dostępie lub na odmowę dostępu do rynku podstawowych usług finansowych, jak np. otwarcia rachunku bieżącego, posiadania elektronicznych środków płatniczych, możliwości wykonywania przelewów bankowych i zawierania ubezpieczeń zabezpieczających kredyty.

4.3 Takie wykluczenie finansowe obejmuje, siłą rzeczy, dostęp do nisko oprocentowanych kredytów, umożliwiających zakup towarów i usług niezbędnych dla gospodarstwa domowego (mieszkanie, sprzęty gospodarstwa domowego, transport, edukacja), uruchomienie samodzielnej działalności gospodarczej czy zarządzanie małym przedsiębiorstwem jednoosobowym lub rodzinnym.

4.4 Dostęp do rachunku bankowego, pewnych form kredytu i elektronicznych środków dokonywania transakcji na kontach stanowią obecnie warunek konieczny, by móc z kolei uzyskać dostęp do niezbędnych towarów i usług. Zatrudnienie, drobna działalność gospodarcza, mieszkanie i jego wyposażenie, transport, informacja, a nawet żywność, odzież i rozrywka zależą od dostępu do kredytów i usług bankowych, przez co banki nabierają szczególnej odpowiedzialności społecznej, niemal jak organy służby publicznej.

4.5 Tutaj właśnie zaczyna rozmywać się i zanikać granica między coraz liczniejszą i zubożałą klasą średnią a osobami ostatecznie wykluczonymi, bezdomnymi, żebrzącymi i uzależnionymi od opieki charytatywnej. Właśnie na tej granicy zubożenia znaczenia nabiera kwestia zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu oraz sposobów postępowania z nim i wychodzenia z niego, aby nie dopuścić do tego, by osoby, które radzą sobie na polu społecznym i ekonomicznym lub są w stanie nań powrócić, nieodwracalnie popadły w cykl ubóstwa i w wykluczenie społeczne.

#### 5. Postępowanie z nadmiernym zadłużeniem i zapobieganie mu

##### 5.1 Zapobieganie

W systemach krajowych kładzie się zazwyczaj nacisk na środki zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu, a najważniejsze z nich to:

<sup>(16)</sup> Dane Banku Francji za rok 2004 wskazują, że 73 % spraw dotyczących nadmiernego zadłużenia przedstawionych komisjom ds. nadmiernego zadłużenia wynika z przyczyn biernych (Banque de France, 2004).

<sup>(17)</sup> Co do czynników nadmiernego zadłużenia, zob. raport informacyjny EKES-u z 26.6.2000 r. „Nadmierne zadłużenie rodzin”, którego sprawozdawcą był Altaíde Ferreira i w którym temat ten był szeroko omawiany.



- a) **Dokładniejsze i szeroko rozpowszechniane informacje** ogólne o usługach finansowych, ich kosztach i funkcjonowaniu.
- b) **Edukacja finansowa**, włączana na wczesnym etapie do programów szkolnych i do innych form edukacji i kształcenia, np. w proces uczenia się przez całe życie, odpowiadająca potrzebom i umiejętnościom osób, do których jest skierowana, różniąca się na danych etapach życia i uzależniona od kultury, systemu wartości, uwarunkowań społeczno-demograficznych i gospodarczych, wzorców konsumpcji i zadłużenia osób, do których jest kierowana. Należy podkreślić, że w niektórych państwach członkowskich środki masowego przekazu, a szczególnie telewizja, w ramach swej funkcji publicznej i we współpracy z organizacjami ochrony konsumentów i samymi instytucjami finansowymi, emitują programy uwrażliwiające na kwestie kredytów i zadłużenia, często w porze największej oglądalności. Ponadto należałoby wykorzystać struktury służące kształceniu dorosłych, oferowane w niektórych krajach przez ośrodki kształcenia rodzin.
- c) **Tworzenie lub rozszerzanie sieci usług doradztwa finansowego**, które pomagają obywatelom w zrównoważonym zarządzaniu swoim budżetem i wyborze najlepszych sposobów finansowania zakupów konsumpcyjnych, aby ograniczyć niedostateczne poinformowanie osób mających do czynienia z instytucjami finansowymi oraz określić realistyczne plany spłat za pomocą symulacji dokonywanych przed przyznaniem kredytu.
- d) **Zachęty do oszczędzania** (podatkowe, socjalne, edukacyjne) jako pierwsza linia obrony dla rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, a także jako przeciwwaga dla nieograniczonego reklamowania kredytów.
- e) **Zastosowanie systemów oceny zdolności kredytowej**, które są własnymi systemami instytucji kredytowych lub są zamawiane u wyspecjalizowanych firm, i służą do oszacowania ryzyka kredytowego klientów. Pozwoli to określić ryzyko niewypłacalności poprzez ocenę wielu zmiennych oraz obiektywne ustanowienie limitów zadłużenia indywidualnego i dla rodzin <sup>(18)</sup>.
- f) **Gwarancja godnych emerytur**, zasiłków przedemerytalnych i innych świadczeń dla osób wykluczonych z rynku pracy, które to świadczenia byłyby włączone w efektywne systemy zabezpieczenia społecznego przez instytucje publiczne, jako warunek konieczny zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób, które nie mają możliwości dostępu do **prywatnych funduszy emerytalnych** <sup>(19)</sup>.
- g) **Dostęp do podstawowych ubezpieczeń** zabezpieczających kredyt w ramach ochrony przed ryzykiem finansowym <sup>(20)</sup>.
- h) **Kredyty społeczne, mikrokredyty i kredyty przystępne**
- Inicjatywy takie jak mikrokredyty, unie kredytowe, kasy oszczędnościowe, niemieckie i holenderskie fundusze socjalne, banki pocztowe i kredyty społeczne, wraz z innymi inicjatywami pojawiającymi się w państwach członkowskich, stanowią przykłady, które należy uwzględnić w wypadku uzyskiwania kredytów przez osoby zagrożone wykluczeniem. Na przykład mikrokredyty służą do finansowania małych firm lub samozatrudnienia, co pozwala na powrót niektórych bezrobotnych na rynek pracy lub do działalności gospodarczej. Zaleca się, aby instytucje finansowe udzielały specjalistycznego wsparcia (w zakresie zarządzania, księgowości, handlu) osobom korzystającym z mikrokredytów podczas zarządzania swoją działalnością. Ta praktyka jest już stosowana w wielu przypadkach <sup>(21)</sup>.
- i) **Odpowiedzialne udzielanie kredytów**, co oznacza większe uwzględnienie przez instytucje kredytowe potrzeb i sytuacji poszczególnych dłużników oraz poszukiwanie instrumentu finansowego najbardziej dostosowanego do okoliczności życiowych każdej osoby, lub też odmowa udzielenia dalszego kredytu w wypadku ryzyka nadmiernego zadłużenia <sup>(22)</sup>.

<sup>(18)</sup> Jako że jest to ważny instrument zarządzania ryzykiem przez instytucje finansowe, podkreśla się konieczność większej przejrzystości w zakresie składu systemów oceny oraz ich połączenia z subiektywnymi elementami analizy w celu umożliwienia sprawiedliwej i realistycznej oceny zdolności kredytowej dłużników oraz uniknięcia sytuacji, w której decyzje opierałyby się wyłącznie na zautomatyzowanych modelach. Konieczna jest także kontrola zmiennych w modelu matematycznym przez właściwe organy publiczne. Ponadto należy uwzględnić możliwość dostępu dłużników do swoich raportów kredytowych, na wzór praktyk stosowanych w USA i Anglii, aby mogli oni dowiedzieć się, jak poprawić swój profil ryzyka.

<sup>(19)</sup> Z drugiej strony należy zapobiegać praktykom finansowym, które zmierzają do nadmiernego wykorzystywania emerytur osób najbardziej zależnych jako gwarancji dla pożyczek o wysokości niedostosowanej do możliwości zwrotu przez daną osobę. Na przykład w 2004 r. w Brazylii utworzono rodzaj kredytu przeznaczony dla osób starszych, zwanego „credito consignado” (przyznawanym na poczet dochodu). Jest to specjalny kredyt potrącany od emerytury tych osób przed jej otrzymaniem i wynosi maksymalnie do 30 % wartości świadczenia. Dzięki temu, że oferowane stopy procentowe są niższe niż rynkowe, pozwala im to na dostęp do kredytu. Jednak fakt ten wydaje się wywoływać trudności finansowe emerytów o najniższym dochodzie, powodując opóźnienia w innych spłatach oraz pozbawiając ich wystarczających środków do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb.

<sup>(20)</sup> Ubezpieczenia odgrywają ambiwalentną rolę w odniesieniu do wykluczenia społecznego. Obowiązkowe ubezpieczenie na życie może powodować wykluczenie z rynku kredytowego osób z problemami zdrowotnymi. Jednak istnienie ubezpieczeń na życie może zapobiec sytuacji, gdy osoba, które nagle zachoruje, utraci ubezpieczone zasoby i tym samym popadnie w ubóstwo i wykluczenie.

<sup>(21)</sup> We Francji i Belgii mikrokredyty konsumpcyjne (zwane mikrokredytami społecznymi) są stosowane tytułem próby przez różne sieci bankowe we współpracy ze strukturami stowarzyszeniowymi. Eksperyment ten przyniósł na razie dość pozytywne rezultaty, ale jest jeszcze zbyt wcześnie na ostateczne podsumowanie. W Belgii należy wyróżnić przypadek Credal, belgijskiej spółdzielni udzielającej kredytów społecznych, utworzonej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego pomiędzy rządem regionu Walonii a kilkoma instytucjami finansowymi.

<sup>(22)</sup> Zob. na przykład „Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del sistema bancario” podpisany 16 czerwca 2004 r. w Rzymie pomiędzy Associazione Bancaria Italiana a Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri), Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl), Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil) oraz Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.).

## j) Informacja kredytowa

Wykorzystywanie baz danych zawierających historię finansową klientów (pozytywne informacje kredytowe) lub dane tylko na temat problemów z płatnościami (negatywne informacje kredytowe) pozwala instytucjom kredytowym zapoznać się z poziomem zadłużenia danego klienta i lepiej uzasadnić decyzję o przyznaniu pożyczki, pomimo ryzyka, zwłaszcza w przypadku tych pierwszych danych, w zakresie ochrony prywatności oraz związanego z nieskutecznością w sytuacjach zadłużenia biernego ze względu na niemożność przewidzenia przyszłych trudności i na nieuwzględnianie innych długów pozafinansowych (na przykład długi z tytułu usług podstawowych i podatków).

k) **Samoregulacja i współregulacja prowadząca do opracowania kodeksu postępowania** przez organy finansowe, przede wszystkim we współpracy z organizacjami ochrony konsumentów, może pomóc w zapobieganiu niektórym nadużyciom i w lepszym uwzględnieniu kwestii społecznych w działalności instytucji kredytowych. Ten rodzaj środków jest także przydatny do wzmocnienia kontroli działalności agencji odzyskiwania długów, pozwalając na uregulowanie sposobu postępowania z dłużnikami, jako uzupełnienie szczegółowych i skutecznie wdrażanych ram prawnych.

## l) Zapobieganie nadużyciom w praktykach kredytowych

Niektóre władze krajowe, organizacje obrony konsumentów i inne organizacje pozarządowe, a także same instytucje kredytowe porozumiały się co do zasad i procedur mających na celu uniknięcie stosowania nieuczciwych i lichwiarskich praktyk, na które narażone są najmniej uprzywilejowane grupy społeczne. Do praktyk takich należą na przykład: kredyt przez telefon (stacjonarny lub komórkowy) z bardzo wysokimi odsetkami, umowy kredytowe powiązane z umowami kupna i sprzedaży lub świadczenia usług, których klient nie jest świadomy, przyznawanie kredytów na zakup papierów wartościowych, czasami emitowanych przez ten sam bank, drakońskie kary umowne, karty kredytowe i karty sklepowe umożliwiające łatwy dostęp do kredytu, wymogi w zakresie gwarancji rzeczywistych i jednocześnie gwarancji osobistych (zabezpieczenia kredytów) dla umów dotyczących kredytów konsumpcyjnych na niewielkie kwoty, niekompletne lub niezbyt ściśle informacje oraz reklama skierowana do osób młodych. Oprócz korzystnych aspektów odpowiedzialnego przyznawania kredytów, środki takie przyczyniają się do ograniczenia zakłóceń konkurencji rynkowej i propagują odpowiedzialność społeczną instytucji kredytowych.

## m) Nadzór i kontrola reklamy kredytów

Chociaż promocja produktów finansowych jest legalna, to jednak forma ich reklamowania usprawiedliwia poddanie jej uważnemu nadzorowi ze strony władz publicznych. Również treść, kanały i techniki reklamy powinny być przedmiotem ścisłych i zharmonizowanych regulacji niezwalających na wywoływanie w konsumentach wrażeń, że kredyt nie niesie ze sobą ryzyka oraz że jest dostępny łatwo

i bez dodatkowych kosztów. W tym obszarze należy również zachęcać do tworzenia inicjatyw w zakresie samoregulacji i współregulacji, a także do dobrych praktyk biznesowych. Inicjatywy te powinny zapewniać kredytobiorcom całkowitą jasność co do warunków kredytu oraz nakładać na kredytodawców szczególną odpowiedzialność za osoby, które ze względu na swoje ograniczenie umysłowe nie są w stanie pojąć konsekwencji zawarcia umowy o kredyt lub pożyczkę.

## 5.2 Postępowanie z dłużnikami i spłata zadłużenia

W odniesieniu do postępowania z niewypłacalnymi dłużnikami i spłaty zadłużenia najczęściej wymienia się następujące dwa modele bądź paradygmaty:

5.2.1 **Model świeżego startu (fresh start)**, pochodzący z Ameryki Północnej i przyjęty w niektórych krajach europejskich, bazuje na zasadach natychmiastowego upłynnienia aktywów dłużnika podlegających zajęciu oraz bezpośrednim umorzeniu niespłaconych długów oprócz tych, które nie mogą zostać umorzone ze względów prawnych. Model ten opiera się na ograniczonej odpowiedzialności dłużnika, dzieleniu ryzyka z wierzycielami oraz potrzebie jak najszybszego odzyskania przez dłużnika zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej oraz do konsumpcji, a także na wyraźnym unikaniu stygmatyzacji osoby nadmiernie zadłużonej<sup>(23)</sup>.

5.2.2 **Model redukcji**, stosowany w części krajów europejskich, opiera się na przekonaniu, że dłużnikowi się nie powiodło i zasługuje on na pomoc, lecz nie może zostać zwolniony z powinności wypełnienia swoich zobowiązań (*pacta sunt servanda*). Model ten, zasadzający się na idei „winy” osoby nadmiernie zadłużonej, nawet jeżeli znalazła się ona w tej sytuacji z powodu braku przezorności lub zwykłego zaniedbania, skupia się z kolei na renegotjacji długu z wierzycielami, w celu przyjęcia ogólnego planu spłat. Plan ten może zostać wynegocjowany w sądzie lub na drodze pozasądowej, przy czym ważną rolę odgrywają tutaj usługi doradcze oraz mediacyjne dotyczące długów<sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> Pełny krytyczny opis tego modelu znajduje się w pismach Karen Gross, autorki dobrze znanej w Europie, a w szczególności w „*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*”, New Haven, Yale University Press (1977).

<sup>(24)</sup> Do niektórych systemów prawnych, na przykład francuskiego i belgijskiego, wprowadzono reformy przepisów dotyczących traktowania zadłużenia osób fizycznych, mające na celu wprowadzenie alternatywnych rozwiązań w zakresie upłynnienia aktywów. W trudniejszych przypadkach, w których plan spłat nie stanowi dobrego rozwiązania, możliwe jest upłynnienie, a następnie umorzenie długów. Jednakże umorzenie długów nigdy nie następuje tak natychmiastowo, jak w prawie amerykańskim. Dłużnik musi odbyć okres próbny, podczas którego przeznacza on część swojego dochodu na spłatę reszty długu. Dług może zostać umorzony dopiero po zakończeniu tego okresu i pod warunkiem, że dłużnik będzie postępował uczciwie i w dobrej wierze. W wyjątkowych okolicznościach, w prawie francuskim, umorzenie długu jest możliwe zaraz po rozpoczęciu postępowania sądowego, gdy sędzia uzna, że nie ma nadziei na poprawę sytuacji danej osoby, jednak procedura ta jest rzadko stosowana w praktyce.

## 6. Dlaczego konieczne jest podejście na poziomie wspólnotowym

### 6.1 Kontekst

6.1.1 Nie pierwszy raz temat nadmiernego zadłużenia podejmowany jest na szczeblu wspólnotowym, a nawet z perspektywy wspólnotowej, w instytucjach UE. W swojej rezolucji w sprawie przyszłych priorytetów w zakresie rozwoju polityki ochrony konsumentów z 13 lipca 1992 r. Rada po raz pierwszy uznała badania nad nadmiernym zadłużeniem za priorytet. Od tamtej pory jednak, mimo że rosnące znaczenie zjawiska nadmiernego zadłużenia na poziomie krajowym w różnych państwach członkowskich doprowadziło do podjęcia odpowiednich środków prawnych i administracyjnych, kwestia wypracowania wspólnego podejścia na poziomie wspólnotowym została praktycznie zapomniana.

W maju 1999 r. EKES miał okazję ponownie zainicjować debatę na ten temat, opracowując najpierw raport informacyjny w sprawie nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych, a następnie, w 2002 r., opinię z inicjatywą własną na ten sam temat, do której spostrzeżeń i zaleceń niniejszym się odsyła <sup>(25)</sup>.

6.1.2 W trakcie opracowywania tych dokumentów zebrana w Luksemburgu w dniu 13 kwietnia 2000 r. Rada ds. Konsumentów ponownie podjęła temat i zwróciła uwagę Komisji oraz państw członkowskich na potrzebę zbliżenia przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie. Następnie Rada przyjęła rezolucję w sprawie kredytów i zadłużenia konsumentów <sup>(26)</sup>, w której, z uwagi na szybki rozwój tego zjawiska, wzywa Komisję do podjęcia starań w celu uzupełnienia braków w zakresie informacji dotyczących rzeczywistego rozmiaru nadmiernego zadłużenia w Europie oraz w celu pogłębienia rozważań co do możliwości harmonizacji środków zaradczych oraz postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia <sup>(27)</sup>.

6.1.3 Należy zauważyć, że Komisja do dziś nie wykonała tego zadania Rady, jako że jedynie w swoim wstępnym wniosku dotyczącym przeglądu dyrektywy w sprawie kredytów konsumpcyjnych (z 2002 r.) <sup>(28)</sup> pobieżnie odniosła się do kwestii odpowiedzialnego udzielania kredytów <sup>(29)</sup>. Jednakże nawet te wzmianki zniknęły z ostatecznej wersji wniosku (z 2005 r.) <sup>(30)</sup> zatwierdzonej przez prezydentkę niemiecką <sup>(31)</sup>. Sytuacja ta pozwala przypuszczać, że w zakresie kredytów konsumenckich Komisja raczej nie podejmie żadnych nowych środków zapobiegawczych ani tym bardziej środków postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia <sup>(32)</sup>.

<sup>(25)</sup> Sprawozdawcą w wypadku obu dokumentów, byłby członek Komitetu Manuel ATAIDE FERREIRA.

<sup>(26)</sup> Rezolucja z 26 listopada 2001 r., w Dz.U. C 364 z 20 grudnia 2001 r.

<sup>(27)</sup> W protokole posiedzenia Rady ds. Konsumentów z 26 listopada 2001 zapisano, że ministrowie uznali, wśród innych spostrzeżeń i zaleceń, iż „różnice między państwami członkowskimi dotyczące postępowania z nadmiernym zadłużeniem zarówno w zakresie zapobiegania mu, jak i w aspekcie społecznym, prawnym i gospodarczym, mogłyby doprowadzić do znacznego zróżnicowania tak pomiędzy konsumentami europejskimi, jak i pomiędzy kredytodawcami”; w związku z tym „(...) należy rozważyć na szczeblu wspólnotowym uzupełnienie środków promujących rozwój kredytów transgranicznych środkami zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu w trakcie całego cyklu kredytowego”.

<sup>(28)</sup> COM(2002) 443 wersja ostateczna z 11.9.2002 r.

<sup>(29)</sup> Ponadto odbyło się to w sposób wątpliwy, jak miał okazję zaznaczyć Komitet w swojej opinii dotyczącej tego wniosku (CES 918/2003 z 17 lipca 2003 r.), której sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ. Zob. też „Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich” Manuela Angela LOPEZA SANCHEZA w „Liber Amicorum Jean Calais Auloy”, s. 62.

<sup>(30)</sup> COM(2005) 483 końcowy/2 z 23 listopada 2005 r.

<sup>(31)</sup> Należy jednak podkreślić niektóre inicjatywy w zakresie debaty publicznej na ten temat wspierane przez różne instytucje wspólnotowe, w tym Komisję, wśród których wyróżnia się wysłuchanie publiczne, które odbyło się w Sztokholmie 18 czerwca 2000 r. ze wsparciem prezydentki szwedzkiej; 2 lipca 2001 r. we współpracy z Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (włoską Krajową Radą Konsumentów i Użytkowników, CNCU) odbyła się ważna konferencja poświęcona tematowi „Porównanie zasad konkurencji w UE i systemów bankowych”, podczas której dyrektor Dyrekcji Usług Finansowych w DG SANCO miał okazję przedstawić podejście zastosowane we wniosku w sprawie nowej dyrektywy dotyczącej kredytów konsumenckich, a także problemy nadmiernego zadłużenia na szczeblu wspólnotowym, 4 lipca 2001 DG SANCO podjęła inicjatywę przeprowadzenia w Brukseli wysłuchania publicznego z udziałem ekspertów rządowych, w celu omówienia zmian zgłoszonych do dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, gdzie podkreślono poszczególne aspekty dotyczące zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu; podczas przewodnictwa belgijskiego w Radzie w dniach 13-14 listopada 2001 r. w Charleroi odbyło się ważne seminarium na temat „Kredyty konsumenckie i harmonizacja wspólnotowa”, na którym w szczególności belgijski minister gospodarki i badań naukowych podkreślił aspekty społeczno-gospodarcze tego problemu oraz jego związek z rozwojem transgranicznych usług finansowych i handlowych na rynku wewnętrznym, a ekspert Komisji Europejskiej zaprezentował ogólne wytyczne odnoszące się do przeglądu dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, gdzie niektóre obawy dotyczące informacji dla konsumentów są powiązane z zapobieganiem nadmiernemu zadłużeniu; 29 listopada 2002 w Madrycie odbyła się konferencja na temat nadmiernego zadłużenia konsumentów i mechanizmów ochrony w Europie, pod patronatem partii PSOE i Grupy Socjalistycznej w Parlamencie Europejskim.

<sup>(32)</sup> Ciekawe jest jednak, że w innych dokumentach, takich jak wniosek Komisji w sprawie urzeczywistnienia SEPA (Jednolity Europejski Obszar Płatniczy), pojawia się wiele obaw związanych z zapobieganiem nadmiernemu zadłużeniu.

6.1.4 Niedawne wzmianki w niektórych dokumentach Komisji i nawet w oświadczeniach jej przewodniczącego, mimo że są one rzadkie, wydają się jednak wskazywać na możliwą zmianę w kierunku ponownego zwrócenia uwagi na to zjawisko <sup>(33)</sup>.

6.1.5 Na szczególne podkreślenie, ze względu na swoje znaczenie, zasługuje rezolucja Rady Europy przyjęta przez europejskich ministrów sprawiedliwości dnia 8 kwietnia 2005 r. dotycząca „poszukiwania prawnych rozwiązań problemów zadłużenia w społeczeństwie kredytowym” <sup>(34)</sup>, która wyrażając zaniepokojenie „łatwym dostępem do kredytu, co w niektórych przypadkach może prowadzić do nadmiernego zadłużenia rodzin, powodując wykluczenie społeczne poszczególnych osób i rodzin”, wyraźnie otwiera drogę do opracowania „odpowiedniego instrumentu określającego środki ustawodawcze i administracyjne oraz zawierającego propozycje praktycznych rozwiązań” <sup>(35)</sup>.

6.1.6 Z drugiej strony wydaje się, że świadomość tego problemu na nowo pobudziły niedawne badania akademickie <sup>(36)</sup>, a także analizy zlecone specjalnie przez Komisję <sup>(37)</sup>, a problem ten stał się przedmiotem ostatnich wystąpień publicznych niektórych głów państw i ministrów niektórych państw członkowskich <sup>(38)</sup>.

## 6.2 Możliwość, potrzeba i okazja do działania na szczeblu wspólnotowym

6.2.1 EKES już od dawna uważa, a obecnie potwierdza, że działanie na szczeblu wspólnotowym w tej dziedzinie jest nie tylko możliwe i pożądane, lecz także konieczne i pilnie potrzebne.

6.2.2 Komitet jest świadomy, że zgodnie z traktatem i do czasu przyjęcia traktatu konstytucyjnego <sup>(39)</sup>, aspekty o charakterze czysto społecznym zjawiska nadmiernego zadłużenia, jako przyczyny wykluczenia społecznego, nie podlegają szczególnym kompetencjom UE.

6.2.2.1 Jednakże różne postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przewidują podział kompetencji lub zapewnianie i tworzenie przez Komisję działań i środków towarzyszących oraz zachęcających państwa członkowskie do rozwijania polityki w tej dziedzinie <sup>(40)</sup>.

6.2.2.2 Należy także dodać, że niektóre dziedziny ewentualnego działania na szczeblu wspólnotowym objęte są dziś trzecim filarem i podlegają współpracy w sprawach sądowych <sup>(41)</sup>.

<sup>(33)</sup> W szczególności chodzi tutaj o sondaż Eurobarometru z końca 2006 r., komunikat „Plan dla obywateli” przyjęty przez Radę w czerwcu 2006 r. oraz komunikat Komisji dotyczący wspólnego sprawozdania 2007 w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej (COM(2007) 13 wersja ostateczna z 19 stycznia 2007 r.).

<sup>(34)</sup> Podjęta na 26. konferencji europejskich ministrów sprawiedliwości Rady Europy w Helsinkach w dniach 7-8 kwietnia 2005 r.

<sup>(35)</sup> W nawiązaniu do dobrze opracowanego „Raportu w sprawie prawnych rozwiązań problemów zadłużenia w społeczeństwach kredytowych” Prezydium Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy z 11 października 2005 r. (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

<sup>(36)</sup> Świat akademicki wydaje się być szczególnie zainteresowany problematyką kredytów konsumpcyjnych i nadmiernego zadłużenia, na co wskazuje niedawne międzynarodowe spotkanie naukowe zorganizowane w Berlinie w dniach 25-28 lipca br. przez Law and Society Association. Uczestniczyła w nim grupa naukowców z Europy, Ameryki (Północnej i Południowej), Azji i Australii, którzy podczas ośmiu sesji omawiali różne aspekty związane z tą tematyką.

<sup>(37)</sup> Patrz: analizy pt.: Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union, Udo REIFNER, Johanna KIESILAINEN, Nik HÜLS i Helga SPRINGENEER (umowa nr B5-1000/02/000353, dla DG SANCO, wrzesień 2003 r.), „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects” (umowa nr. B5-1000/00/000197), sporządzona przez ORC Macro na zlecenie DG SANCO (DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów), „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies” Deidre O’LOUGHIN (listopad 2006; „Exclusion et Liens Financiers, L’exclusion bancaire des particuliers” raport Centrum Walrass, Georges GLOUKOVIEZOEJ; „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis”, 2006, (umowa nr 17.020100/04/389299) przeprowadzona przez Hansa Schulte-Nölke z Uniwersytetu w Bielefeld dla Komisji Europejskiej; „Financial education & better access to adequate financial services” przeprowadzona przez ASB Schuldnerberatungen (Austria), we współpracy z GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen und Programmforschung (Niemcy), Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej SKEF (Polska) oraz L’Observatoire du Crédit et de l’Endettement (Belgia), projekt współfinansowany przez DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (wrzesień 2005 — wrzesień 2007).

<sup>(38)</sup> Zob. na przykład niedawne przemówienia Tony’ego BLAIRA, Stephena TIMMSA i Ruth KELLY we wrześniu 2006 r.

<sup>(39)</sup> W istocie, w projekcie traktatu konstytucyjnego, art. I-3 ustanawia jako jeden z celów UE zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej.

<sup>(40)</sup> Podkreśla się w szczególności zasady określone w art. 2 i 34 traktatu o UE oraz w art. 2, 3, 136, 137 i 153 traktatu rzymskiego ze zmianami wprowadzonymi traktatem amsterdamskim. Nie można jednak zapomnieć o zintegrowanej metodzie otwartej koordynacji wprowadzonej w 2006 r. w celu wzmocnienia zdolności UE do wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz większej spójności społecznej w Europie.

<sup>(41)</sup> Zob. art. 65 i 67 traktatu i znaczącą już rolę środków podjętych w celu określenia europejskiej przestrzeni sądowej.

6.2.2.3 Wreszcie samo urzeczywistnianie rynku wewnętrznego, który jest obecnie wyraźnie ukierunkowany na obywateli i konsumentów <sup>(42)</sup>, wymaga i — nadaje sens — harmonizacji pewnych aspektów związanych z nadmiernym zadłużeniem obywateli, jego konsekwencjami społecznymi oraz zapobieganiem temu zjawisku i postępowaniem z nim na szczeblu wspólnotowym w celu uniknięcia zniekształceń konkurencji i normalnego funkcjonowania rynku.

### 6.3 Główne obszary działania na szczeblu wspólnotowym

#### 6.3.1 Jednolita definicja pojęcia nadmiernego zadłużenia

6.3.1.1 Wysiłki na rzecz harmonizacji muszą obejmować przede wszystkim zdefiniowanie pojęcia oraz parametrów ilościowych i jakościowych tego zjawiska, aby umożliwić odpowiednie przedstawienie i obserwację podstawowej rzeczywistości społecznej w oparciu o takie same kryteria w całej Europie — a najlepiej na całym świecie — na podstawie zgromadzonych i przetworzonych porównywalnych danych statystycznych, które pozwolą na określenie ekonomicznych ram do ilościowego ujęcia tego zjawiska.

6.3.1.2 Na podstawie tej definicji pojęcia i określenia metodologii Komisja powinna poprzeć przeprowadzenie szerokiego badania obejmującego obszar całej Wspólnoty, pozwalającego na dokładne określenie wymiaru gospodarczo-społecznego nadmiernego zadłużenia <sup>(43)</sup>.

#### 6.3.2 Zapobieganie i ograniczanie

6.3.2.1 Należy także opracować w sposób niezależny i zharmonizowany środki ustawodawcze mające na celu przewidywanie, zapobieganie i ograniczanie konsekwencji tego zjawiska.

W szczególności należy opracować normy dotyczące następujących aspektów:

- a) wyczerpujące informowanie przed zawarciem umowy i w okresie jej obowiązywania, a także obsługa posprzedażna;

<sup>(42)</sup> Jest to wyraźnie widoczne w godnym uwagi sprawozdaniu okresowym na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2007 r., w Komunikacie Komisji w sprawie „Wspólnego rynku dla obywateli” (COM(2007) 60 wersja ostateczna z 21.2.2007) oraz w wielu niedawnych przemówieniach i wywiadach samego przewodniczącego Komisji Europejskiej.

<sup>(43)</sup> Dane dotyczące sytuacji europejskiej nie są zbyt aktualne, odnoszą się one do badania przedstawionego w 2001 r. przez wspomniane wcześniej ORC Macro. Różne państwa członkowskie stwierdzają jednak, że w ostatnich latach liczba rodzin nadmiernie zadłużonych znacznie wzrosła. Dane dotyczące Niemiec wskazują, że w 1989 r. tylko 3,5 % rodzin miało poważne trudności finansowe, w porównaniu z 8,1 % rodzin nadmiernie zadłużonych w 2005 r. (We Francji liczba spraw prowadzonych przez komisje ds. nadmiernego zadłużenia rosła o 6 % rocznie w latach 2002-2006; w tym okresie liczba ta wyniosła 866 213 spraw. W Szkocji, także w 2004 r., toczyło się ponad 3 000 spraw dotyczących niewypłacalności. W Szwecji, pomimo że roczna stopa wzrostu gospodarczego w tym kraju jest jedną z najwyższych w UE, liczba spraw dotyczących nadmiernego zadłużenia wzrosła w 2005 r. o 13,6 % w stosunku do 2004 r. i o 30,7 % w porównaniu z 2003 r. Wyjątkiem wydaje się Belgia, gdzie dobrze zaprojektowany i dobrze stosowany system zdaje się przynosić owoce, do czego przyczyniły się niedawne zmiany w prawie (ustawa i dekret królewski z 1 kwietnia 2007 r., zmieniające ustawę z 24 marca 2003 r. oraz dekret królewski z 7 września 2003 r. w sprawie podstawowych usług bankowych). W 2005 r. w USA wniesiono o rozpatrzenie ponad 1,6 mln spraw dotyczących bankructwa (rozdz. 7). W Australii 81 % spraw dotyczących bankructwa, które toczyły się w sądach w latach 2005-2006, było sprawami osób fizycznych. W 2006 r. do sądów kanadyjskich wniesiono 106 629 spraw dotyczących niewypłacalności (likwidacji lub procedury zwanej „proposal”).

- b) współodpowiedzialność podczas przyznawania kredytów, oparta na podwójnym podjęciu zobowiązań — wnioskodawcy do podania kredytodawcy prawdziwych informacji dotyczących jego sytuacji, a kredytodawcy — do dołożenia wszelkich starań, aby dokonać prawidłowej oceny i odpowiednio doradzić wnioskodawcy <sup>(44)</sup>;
- c) możliwość ich bezpłatnego transferu;
- d) nadzorowanie reklamy, marketingu i komunikatów handlowych dotyczących kredytów konsumenckich;
- e) parametry oceny zdolności kredytowej i zakaz decyzji wydawanych całkowicie automatycznie;
- f) gwarancja podstawowych usług bankowych i uniwersalności kont bankowych i możliwości ich przenoszenia, a także możliwości korzystania ze środków elektronicznego dostępu do konta (karty debetowe);
- g) określenie parametrów mikrokredytów i innych rodzajów kredytów społecznych oraz propagowanie „alternatywnych” instytucji finansowych udzielających takich kredytów;
- h) określenie i sankcjonowanie niedozwolonych praktyk handlowych i nieuczciwych klauzul w szczególności związanych z przyznawaniem kredytów;
- i) prawo do odstąpienia od umowy;
- j) ograniczenie wymogów w zakresie gwarancji osobistych będących zabezpieczeniem kredytu;
- k) zasady dotyczące prowizji;
- l) uregulowania dotyczące pośredników kredytowych;
- m) wzmocnienie kompetencji i środków kontroli właściwych organów krajowych w dziedzinie usług finansowych;
- n) ustanowienie parametrów do określenia form lichwiarstwa;
- o) wprowadzenie do dyrektywy o kredycie konsumenckim zapisu, który zobowiąże bank do udzielania w określonym terminie odpowiedzi na reklamacje.

Ponadto, w późniejszym terminie należy opracować prawa dotyczące następujących aspektów:

- p) jednolity system ubezpieczeń społecznych;
- q) gwarancja trwałości systemów emerytalnych i ich jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich (ewentualne ustalenie „28. systemu prawnego”);
- r) określenie jednolitego systemu informacji kredytowych z pełnym poszanowaniem danych osobowych, włącznie z ograniczeniem dostępu do tych danych oraz celów przeznaczenia tych informacji (ograniczenie do przyznawania kredytów).

<sup>(44)</sup> Jak np. zapisano w art. 79-81 krajowej ustawy o kredytach nr 34/2005 w RPA.

6.3.2.2 Jednocześnie Komisja powinna zachęcać do dobrych wzorców w tej dziedzinie, poprzez propagowanie przyjęcia europejskich kodeksów postępowania w systemie samo- lub współregulacji, w ramach wiążących, dobrze określonych i skutecznie stosowanych przepisów prawnych.

6.3.2.3 Komisja powinna ponadto opracować, z inicjatywy własnej lub we współpracy z państwami członkowskimi, konkretne programy informacyjne, działania edukacyjne skupiające się na praktycznych aspektach wykorzystania kredytów oraz projekty w zakresie wsparcia i doradztwa w tej dziedzinie, wykorzystując instrument w postaci projektów pilotażowych, które już przyniosły bardzo dobre rezultaty w innych dziedzinach<sup>(45)</sup>.

6.3.2.4 Wreszcie EKES proponuje utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Zadłużenia, które we współpracy z istniejącymi już organami krajowymi i innymi instytucjami, które zostaną utworzone w państwach członkowskich, działałoby jako forum dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, analizowałoby rozwój zjawiska zadłużenia na szczeblu europejskim, wspomagałoby i proponowało najbardziej odpowiednie inicjatywy w zakresie zapobiegania zadłużeniu, oceniając jego wpływ. EKES oferuje swoje ramy instytucjonalne dla takiego centrum, przynajmniej do czasu decyzji o ustanowieniu go jako samodzielnej instytucji.

### 6.3.3 Postępowanie w sytuacjach nadmiernego zadłużenia i odzyskiwanie długów

6.3.3.1 Uwzględniając zróżnicowanie systemów krajowych pod względem źródeł, zasad i metod w tym zakresie<sup>(46)</sup>, wysiłki Komisji powinny skupiać się przede wszystkim nie na próbach harmonizacji, lecz najpierw na określeniu ram odniesienia oraz zbioru zasad podstawowych, które powinny być zagwarantowane przez wszystkie systemy postępowania cywilnego w zakresie egzekucji niespłaconych długów lub odzyskiwania długów od osób fizycznych, zachęcając do ich przyjęcia oraz nakazując ich uznawanie.

6.3.3.2 Wśród podstawowych zasad należy wyróżnić:

- szybkie rozwiązania dostępne dla zainteresowanych stron, bezpłatne lub o minimalnych, nieutrudniających dostępu do nich, kosztach, oraz niepowodujące stygmatyzacji dłużników i ich rodzin;

- środki uwzględniające uprawnione interesy wierzycieli, ale także ich odpowiedzialność związaną z zadłużeniem rodzin;
- rozwiązania sprzyjające porozumieniu i podpisywaniu dobrowolnych umów płatniczych na drodze pozasądowej, które umożliwiają, tam gdzie jest to możliwe, zachowanie dóbr podstawowych dla dobrobytu rodziny, jak np. mieszkanie;
- elastyczne środki pozwalające, w trudniejszych przypadkach, wybrać upłynnienie zastawionych aktywów przy umorzeniu niespłaconych długów, z należyтым uwzględnieniem sytuacji stron trzecich, które udzieliły dłużnikom gwarancji;
- wsparcie specjalistyczne dla dłużników podczas realizacji planów płatności po bankructwie w celu uniknięcia nawrotu problemów finansowych i udzielenia im pomocy w zmianie wzorców konsumpcji i zadłużenia, aby mogli skutecznie rozpocząć od nowa.

6.3.3.3 Wszystkie te prace powinny jednak być otwarte na uczestnictwo zainteresowanych stron i ich przedstawicieli, dlatego zaleca się przeprowadzenie wcześniejszych konsultacji publicznych poprzez opublikowanie zielonej księgi definiującej problem, przedstawiającej jego ujęcie ilościowe na szczeblu europejskim oraz analizującej różne środki i systemy zapobiegania, pomocy i naprawy sytuacji nadmiernego zadłużenia. Na zakończenie powinny zostać w niej przedstawione ogólne wytyczne zintegrowanego działania na szczeblu wspólnotowym pomiędzy różnymi zainteresowanymi dyrekcjami generalnymi, a także w porozumieniu z władzami publicznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w różnych państwach członkowskich oraz na szczeblu wspólnotowym<sup>(47)</sup>.

## 7. Wysłuchanie publiczne

7.1 W dniu 25 lipca 2007 r. EKES zorganizował wysłuchanie publiczne związane z tematem niniejszej opinii, w którym uczestniczyli różni goście będący specjalistami w tej dziedzinie.

7.2 Podczas wymiany poglądów w trakcie tej sesji, w której udział wzięło wielu uczestników i w wyniku której powstały różne bardzo wartościowe dokumenty, widoczne było wyraźne poparcie dla inicjatywy sporządzenia niniejszej opinii. W jej treści uwzględniono wiele sugestii zgłoszonych podczas wysłuchania.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(45)</sup> Chodzi tu na przykład o przypadki projektów w zakresie mediacji i rozwiązywania na drodze pozasądowej konfliktów z zakresu praw konsumentów, które przetrwały szlak dla wielu sieci istniejących dziś w Europie, spośród których na szczególną uwagę zasługuje „Consumer DebtNet” utworzona w 1994 r., przekształcana obecnie w „European Consumer Debt Net (ECDN)”.

<sup>(46)</sup> A także fakt, że w niektórych państwach członkowskich, takich jak Portugalia, do dziś nie istnieje żaden odpowiedni system w tej dziedzinie.

<sup>(47)</sup> Ponadto, w zakończeniu wspomnianego wcześniej raportu informacyjnego EKES-u z 2000 r. zalecano już Komisji, że „jako pierwszy krok należy natychmiast rozpocząć przygotowanie zielonej księgi w sprawie nadmiernego zadłużenia rodzin w Europie, gdzie upowszechniono by istniejące wyniki badań na ten temat, przedstawiono by sytuację systemów prawnych i danych statystycznych różnych państw członkowskich i państw przystępujących, podjęto by próbę stworzenia jednoznacznej definicji nadmiernego zadłużenia oraz określenia kierunku, w jakim, jego zdaniem, należy skierować następne kroki, aby osiągnąć cele wyznaczone w niniejszym raporcie”.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska”

(2008/C 44/20)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię własnej w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2007 r. Sprawozdawcą była Madi SHARMA, współsprawozdawcą był Jan OLSSON.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 3 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przedsiębiorczość w swoim najszerszym znaczeniu, jako siła, która może mobilizować i zachęcać do myślenia w sposób innowacyjny i twórczy, powinna być podkreślana w strategii lizbońskiej jako jedno z kluczowych narzędzi tworzenia wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy oraz urzeczywistniania spójności społecznej i zwalczania wykluczenia społecznego.

W naszym zglobalizowanym społeczeństwie decydujące znaczenie ma pielęgnowanie i rozwijanie postaw przedsiębiorczych na szczeblu makro, mikro i pośrednim, przy zapewnieniu podejścia holistycznego i poszanowaniu specyficznego charakteru każdego z tych poziomów.

1.2 Kształcenie i szkolenie osób w każdym wieku i o różnych zdolnościach musi stymulować kreatywność i potencjał wszystkich jednostek. Komitet popiera transfer wzorcowych rozwiązań i podkreśla przykłady norweskiej strategii rządowej<sup>(1)</sup> oraz organizacji Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE) dotyczące przedsiębiorczości w kształceniu i szkoleniu jako wartościowe modele, które mogą zainspirować inne państwa członkowskie.

1.3 Należy zmobilizować podmioty publiczne i prywatne w celu kształtowania postaw przedsiębiorczych w ich najszerszym znaczeniu; wśród społeczności, organizacji i pojedynczych osób.

1.4 Komisja Europejska powinna opracować ramy dotyczące analizowania postępów i rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań, jak również promowania znaczenia postaw przedsiębiorczych dla obywateli UE w kontekście strategii lizbońskiej. Wymiana sprawdzonych rozwiązań jest ważna, a postępy można monitorować poprzez coroczne konferencje podsumowujące.

1.5 Partnerzy społeczni powinni rozważyć korzyści płynące z rozwijania postaw przedsiębiorczych jako jednego z czynników, które mogą prowadzić do powstania większej liczby lepszych miejsc pracy. Powinni zwiększyć wysiłki i wzmocnić

dialog społeczny, aby znaleźć wspólną płaszczyznę dla holistycznych działań.

1.6 Trzeba promować rolę gospodarki społecznej i organizacji pozarządowych w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych dla celów społecznych i z myślą o innowacjach społecznych. Szczególną rolę tych przedsiębiorstw należy uznać na szczeblu europejskim w nowych wytycznych dotyczących zatrudnienia na lata 2008-2010.

1.7 Komitet popiera inicjatywę DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans w zakresie wprowadzenia strategii przedsiębiorczości sprzyjającej integracji społecznej (*Inclusive Entrepreneurship Strategy*) i zamierza aktywnie się w nią włączyć.

1.8 Pozytywne wzory i działania w mediach oraz przekazywany przez nie obraz przedsiębiorstw i przedsiębiorców, jak również strategie edukacyjne promujące kreatywność i nowatorstwo mają kluczowe znaczenie dla kształtowania przedsiębiorczej Europy. Aby ukształtować Europę przedsiębiorczą, niezbędne jest, by media informowały także o przykładach przedsięwzięć, które tworzą pozytywny obraz nie tylko szkół lub strategii edukacyjnych wspierających rozwój kreatywności i predyspozycji do innowacyjnych działań, ale także funkcjonujących w ten sposób przedsiębiorstw i przedsiębiorców.

1.9 Postawy przedsiębiorcze należy włączyć do tak wielu strategii politycznych i programów UE, jak to tylko możliwe, jeżeli mają mieć wpływ na realizację celów lizbońskich.

1.10 Komitet zachęca komisarza Jána Figela i komisarza Günthera Verheugena, by w ramach wspólnego przedsięwzięcia DG ds. Edukacji i Kultury oraz DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu promować wartość postaw przedsiębiorczych i umiejętności związanych z przedsiębiorczością oraz płynące z nich korzyści w kontekście strategii lizbońskiej poprzez uczynienie roku 2009 „Rokiem Kreatywności, Innowacji i Postaw Przedsiębiorczych”.

<sup>(1)</sup> „See opportunities and make them work!” — *Strategy for entrepreneurship in education 2004-2008*, plan strategiczny na rzecz przedsiębiorczości w edukacji, Ministerstwo Handlu i Przemysłu, Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych, Ministerstwo Samorządu i Rozwoju Regionalnego.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej skupi się na potrzebie rozwijania postaw przedsiębiorczych w ich najszerszym znaczeniu jako jednego z kluczowych czynników rozwoju społecznego i gospodarczego, a tym samym na tym, jak kapitał ludzki i kreatywność mogą przyczynić się do realizacji celów lizbońskich.

2.2 Komisja Europejska zdefiniowała przedsiębiorczość następująco:

„Przedsiębiorczość oznacza zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn. Obejmuje ona twórczość, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i kierowania nimi dla osiągnięcia zamierzonych celów. Stanowi ona wsparcie dla wszystkich w codziennym życiu prywatnym i społecznym, zaś pracownikom pomaga uzyskać świadomość kontekstu ich pracy i zdolność wykorzystywania szans; jest podstawą bardziej konkretnych umiejętności i wiedzy potrzebnych osobom podejmującym przedsięwzięcia o charakterze społecznym lub komercyjnym”<sup>(2)</sup>.

2.3 Zgodnie ze strategią lizbońską Unia Europejska ma za zadanie stać się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną opartą na wiedzy gospodarką na świecie”, a co ważniejsze, ma się stać „zdolna do trwałego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zapewnienia większej spójności społecznej”.

2.4 Pomimo ogromnych wysiłków poczynionych na rzecz realizacji celów lizbońskich, trzeba zrobić jeszcze dużo więcej. Promowanie i wykorzystywanie postaw przedsiębiorczych na poziomie społeczeństwa, społeczności, organizacji i jednostek odgrywa kluczową rolę w zwiększaniu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności Europy, a także w zapewnianiu równowagi jej społeczeństwa i środowiska.

2.5 W lutym 2005 r. Komisja<sup>(3)</sup> zaproponowała ożywienie strategii lizbońskiej poprzez skupienie wysiłków Unii Europejskiej na dwóch zasadniczych zadaniach — zapewnieniu silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy. Obok innych działań strategia podkreśla znaczenie krzewienia bardziej przedsiębiorczej kultury i tworzenia warunków korzystnych dla rozwoju MŚP, także poprzez kształcenie i szkolenia w zakresie przedsiębiorczości na odpowiednim poziomie edukacji. W promowaniu przedsiębiorczości i w zachęcaniu obywateli, a zwłaszcza kobiet i młodych ludzi, do wyboru kariery przedsiębiorcy ważną rolę powinny odegrać też systemy informacji, media oraz branże twórcze<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Wniosek dotyczący zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie, COM (2005) 548, załącznik, pkt 7.

<sup>(3)</sup> Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia — nowy początek strategii lizbońskiej”, COM (2005) 24.

<sup>(4)</sup> Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Brukseli, 23-24 marca 2006 r., pkt 31.

Postawa przedsiębiorcza oznacza podstawowe umiejętności i nastawienie, które można stymulować poprzez uczenie się przez całe życie w celu wsparcia wszystkich trzech elementów strategii lizbońskiej, jakimi są:

- 1) rozwinięcie Europy i jej regionów w bardziej atrakcyjny rynek inwestycji i zatrudnienia,
- 2) nadanie priorytetu wiedzy i innowacji,
- 3) stworzenie większej liczby lepszych możliwości zatrudnienia.

2.6 Niniejsza opinia idzie śladem wielu ważnych opinii EKES-u, które skupiały się na różnych aspektach przedsiębiorczości, a zwłaszcza opinii dotyczącej rozbudzania ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie<sup>(5)</sup> oraz ostatnio opinii w sprawie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, w zakresie wspierania realizacji strategii lizbońskiej oraz w sprawie przedsiębiorczości i zatrudnienia<sup>(6)</sup>.

2.7 Co więcej, Komitet opracował szereg opinii poświęconych strategii lizbońskiej, gdzie podkreślił znaczenie innowacji i kreatywności — kluczowych kryteriów postawy przedsiębiorczej — jako umiejętności niezbędnych dla realizacji celów lizbońskich. Najnowsze opinie również zwracają na to uwagę<sup>(7)</sup>.

2.8 Niniejsza opinia rozwinie zagadnienia poruszane w poprzednich opiniach, skupiając się na wartości, jaką przynosi społeczeństwu postawa innowacyjna, twórcza i przedsiębiorcza oraz jak różne podmioty mogą ten wpływ stymulować. Niezbędne jest rozbudzanie takich umiejętności i postaw od najmłodszych lat, aby uwolnić potencjał wszystkich jednostek, a także później poprzez proces uczenia się przez całe życie rozpoczynający się w okresie nauki w szkole podstawowej, zawsze z poszanowaniem ogólnego rozwoju osobowości bardzo młodych uczniów.

2.9 Opinię tę należy także postrzegać w kontekście ukierunkowania programu obecnego przewodniczącego Komitetu: „Przedsiębiorczość o ludzkiej twarzy”, gdzie przedsiębiorczość oznacza w równej mierze postęp społeczny, co gospodarczy i skupia się raczej na innowacji niż po prostu dążeniu do zysków. W związku z tym przewodniczący EKES-u planuje, że Komitet zorganizuje w 2008 r. konferencję pt. „Przedsiębiorczość o ludzkiej twarzy”.

<sup>(5)</sup> Patrz opinia EKES-u z 19.7.2006 w sprawie „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, sprawozdawca: Ingrid Jerneck (Dz.U. C 309, z 16.12.2006).

<sup>(6)</sup> Patrz opinie EKES-u: w sprawie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska) (opinia z inicjatywy własnej), INT/324, sprawozdawca: Christine Faes oraz w sprawie: „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci” (opinia rozpoznawcza), SOC/273, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

<sup>(7)</sup> Patrz opinie EKES-u w sprawie:  
— potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska), (opinia z inicjatywy własnej), INT/324, sprawozdawca: Christine Faes  
— inwestycji w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska), (opinia z inicjatywy własnej), INT/325, sprawozdawca: Gerd Wolf  
— „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”, (opinia z inicjatywy własnej), SOC/251, sprawozdawca: Wolfgang Greif  
— definicji polityki energetycznej dla Europy (strategia lizbońska), (opinia z inicjatywy własnej), TEN/263, sprawozdawca: Ulla Birgitta Sirkeinen.



### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet uwzględni definicję przedsiębiorczości podaną przez Komisję Europejską i pragnie podkreślić, z jednej strony, zawarte w niej szerokie podejście, a z drugiej strony, konieczność zmobilizowania podmiotów publicznych i prywatnych, aby mogła ona stać się rzeczywistością i by możliwe stało się osiągnięcie celów lizbońskich.

3.2 Przedsiębiorczość trzeba postrzegać z szerszej perspektywy niż tradycyjna wizja jednostek tworzących i rozwijających przedsiębiorstwa w celach gospodarczych i aby osiągnąć zyski.

3.3 Inwencja, kreatywność i innowacyjność na szczeblu grupy, przedsiębiorstwa czy społeczeństwa nie sprowadza się do prostej sumy postaw przedsiębiorczych jednostek na nie się składających. Należy zatem rozróżnić poszczególne poziomy rozwoju przedsiębiorczości.

3.4 Należy w pełni docenić siły społeczne i innego rodzaju wpływy rozbudzające przedsiębiorczość. Postawa przedsiębiorcza to zjawisko społeczne przejawiające się na wszystkich płaszczyznach ludzkiego życia. Jest to zatem wszechogarniające pojęcie kulturowe dotyczące procesów społecznych i działań podejmowanych przez ludzi w celach osobistych, społecznych i gospodarczych. Przedsiębiorczość postrzegana w ten sposób będzie sprzyjać rozwojowi kapitału ludzkiego i społecznego, co jest niezmiernie ważne dla innowacyjności społeczeństwa oraz konkurencyjności gospodarczej, a także dla lepszego zintegrowania niejednorodnych grup.

3.5 Edukacja musi wspierać ten punkt widzenia poprzez pobudzanie postaw przedsiębiorczych oraz krzewienie kultury bardziej nacechowanej przedsiębiorczością.

3.6 Partnerzy społeczni powinni zwiększyć wysiłki, by znaleźć wspólną płaszczyznę dla całościowych działań promujących kreatywność, innowacje i postawy przedsiębiorcze, dzięki którym powstanie więcej lepszych miejsc pracy. Naturalną częścią ich działań w tej sferze powinno być informowanie o dialogu społecznym i wzmacnianie go.

3.7 Komisja Europejska podkreśliła niezbędną wiedzę, umiejętności i nastawienie, które wiążą się z postawą przedsiębiorczą<sup>(8)</sup>.

1) „Konieczna wiedza obejmuje dostępne możliwości działalności osobistej, zawodowej i/lub gospodarczej, w tym szersze zagadnienia stanowiące kontekst pracy i życia ludzi, np. ogólne rozumienie zasad działania gospodarki, a także szanse i wyzwania stojące przed pracodawcami i organizacjami. Osoby powinny również być świadome zagadnień

etycznych związanych z przedsiębiorstwami oraz tego, w jaki sposób mogą one wywoływać pozytywne zmiany, np. poprzez sprawiedliwy handel lub przedsiębiorstwa społeczne.”

2) „Umiejętności odnoszą się do proaktywnego zarządzania projektami (co obejmuje takie umiejętności jak planowanie, organizowanie, zarządzanie, kierowanie i zlecanie zadań, analizowanie, komunikowanie, sporządzanie sprawozdań, ocena i rejestracja) oraz zdolność zarówno do pracy indywidualnej, jak i do współpracy w zespole. Niezbędna jest umiejętność określenia własnych silnych i słabych stron, a także oceny ryzyka i podejmowania go w uzasadnionych przypadkach.”

3) „Postawa przedsiębiorcza charakteryzuje się inicjatywą, aktywnością, niezależnością i innowacyjnością zarówno w życiu osobistym i społecznym, jak i w pracy. Obejmuje również motywację i determinację w kierunku wypełniania celów, czy to osobistych, czy wspólnych, prywatnych i służbowych.”

3.8 Komitet dodałby do tego wiedzę jednostki oraz zrozumienie wartości społecznej odpowiedzialności biznesu oraz działań przedsiębiorczych — nie zawsze służących osiągnięciu zysków — podejmowanych przez przedsiębiorstwa z myślą o wsparciu budowania potencjału społeczności, włączaniu najsłabszych grup w rynek pracy i realizacji innych celów społecznych. Niezbędne jest jednak stworzenie odpowiednich warunków i zapewnienie odpowiednich umiejętności, by grupy te mogły rozwinąć swą postawę przedsiębiorczą.

3.9 Innowacyjna i kreatywna postawa jest niezbędna dla celów stworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy, osiągnięcia spójności społecznej, zwalczania wykluczenia społecznego z myślą o stawieniu czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństwa, ochroną środowiska i stymulowaniem rozwoju wiedzy. Jest w związku z tym bardzo istotna dla realizacji strategii lizbońskiej.

3.10 Badania pokazują, że istnieje statystycznie istotne powiązanie pomiędzy przedsiębiorczością a wzrostem gospodarczym i że prowadzi ona do powstania dynamicznego rynku pracy o niższym bezrobociu<sup>(9)</sup>. Przedsiębiorczość jest także szczególnie ważna dla grup mniejszościowych pozostających poza rynkiem pracy.

3.11 Jednakże aby wykorzystać tę pozytywną współzależność, ważne jest, by pobudzać do przedsiębiorczości oraz kierować ją na trwałe proces tworzenia bogactwa i miejsc pracy.

<sup>(8)</sup> Patrz:

- *The Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2004*;
- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, COM(2006) 33;
- *The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People*, czwarta sesja zespołu specjalistów poświęcona roli przedsiębiorczości w zwalczaniu ubóstwa: przedsiębiorczość młodych; Athayde, R. 2004, Genewa: ONZ.

<sup>(8)</sup> Wniosek dotyczący zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie COM(2005) 548.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1 Postawa przedsiębiorcza w edukacji

4.1.1 Komitet powtarza swoje poparcie dla kluczowych rozwiązań służących rozbudzeniu przedsiębiorczości określonych w 2006 r. <sup>(10)</sup>:

- 1) wczesny start, obejmujący podstawy kształcenia i szkolenia w zakresie przedsiębiorczości;
- 2) uzupełniające programy w zakresie przedsiębiorczości w ramach krajowych programów nauczania, począwszy od szkoły podstawowej, aż po szkolnictwo wyższe;
- 3) pozytywna i skuteczna współpraca między szkołami/universytetami, przedsiębiorstwami i organami rządowymi;
- 4) zaangażowanie nauczycieli jako wkład w ich rozwój osobisty;
- 5) zaangażowanie pracodawców i pracowników w sporządzenie programów edukacyjnych na rzecz przedsiębiorczości,
- 6) silne zaangażowanie i obecność społeczeństwa obywatelskiego w procesie nauczania,
- 7) zwracanie uwagi w szkole na znaczenie kobiet przedsiębiorców w celu promowania pozytywnej równowagi między kobietami a mężczyznami;
- 8) krzewienie w równym stopniu przedsiębiorczości wśród osób niepełnosprawnych i innych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;

większy transfer wiedzy pomiędzy instytucjami edukacyjnymi, w tym instytucjami kształcenia wyższego i dalszego, w celu wymiany informacji i udoskonalenia programów kierowanych do studentów szkół wyższych.

4.1.2 Ogólna odpowiedzialność za uwzględnianie przedsiębiorczości w kształceniu spoczywa na instytucjach edukacyjnych.

<sup>(10)</sup> Patrz:

- Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Rozbudzenie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, COM(2006) 33;
- Opinia EKES-u z 19.7.2006 w sprawie „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: rozbudzenie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, sprawozdawca: Ingrid Jerneck (Dz.U. C 309, z 16.12.2006);
- Wnioski z konferencji poświęconej kształceniu w zakresie przedsiębiorczości w Europie pt. „Entrepreneurship Education in Europe: Fostering Entrepreneurial Mindsets through Education and Learning” — zorganizowanej z inicjatywy Komisji Europejskiej wspólnie z rządem Norwegii, Oslo, 26-27 października 2006 r.

4.1.3 Kształcenie do przedsiębiorczości w procesie edukacji można podsumować następująco:

- szkoła podstawowa — pomoc uczniom w nabyciu większej wiary w siebie poprzez tworzenie i przyjmowanie odpowiedzialności, w poznawaniu swej kreatywności metodą prób i błędów oraz w uczeniu się o zasobach lokalnej społeczności;
- szkoła średnia niższego stopnia — uczniowie rozwijają podstawowe umiejętności, takie jak podejmowanie decyzji, praca w grupie, rozwiązywanie problemów i tworzenie sieci kontaktów;
- szkoła średnia wyższego stopnia — uczenie się poprzez działanie i stosowanie praktyki i teorii, przy czym wiedzę z zakresu użytkowania zasobów, finansów, ochrony środowiska, etyki i relacji zawodowych można rozwijać poprzez tworzenie przez młodzież przedsiębiorstw;
- szkoły wyższe — opracowywanie produktów, szukanie możliwości biznesowych, relacje z klientem i powiązania rynkowe, kreatywność i innowacje stanowią część planowania działalności gospodarczej oraz tworzenia i prowadzenia firm.

4.1.4 Komitet chciałby także zwrócić uwagę na niektóre wnioski płynące z innych badań, które mówią, że kształcenie w zakresie przedsiębiorczości:

- przyczynia się do większego rozpowszechnienia się kultury przedsiębiorczości;
- jest strategią rozwoju cech, umiejętności i postaw przedsiębiorczych młodych ludzi <sup>(11)</sup>;
- może wzmocnić kreatywność, zdolność do pracy w grupie, poczucie odpowiedzialności i pewność siebie młodych ludzi <sup>(12)</sup>;

<sup>(11)</sup> Patrz:

- *Entrepreneurskap som strategi for regional utvikling*, Spilling, O., Roppen, J., Sanness, A., Simonsen, B., Steinsli, J. og Støylen, A. 2002, BI Discussion Paper 7/2002. Lillehammer: BI
- *Helping to create an entrepreneurial culture — A guide on good practices in promoting entrepreneurial attitudes and skills through education*, Komisja Europejska 2004 r.  
[http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/training\\_education/doc/entrepreneurial\\_culture\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_en.pdf).

<sup>(12)</sup> Patrz:

- *Helping to create an entrepreneurial culture — A guide on good practices in promoting entrepreneurial attitudes and skills through education*, Komisja Europejska 2004 r.  
[http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/training\\_education/doc/entrepreneurial\\_culture\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_en.pdf)
- *Entrepreneurskapsopplering i skolen. Hovedkonklusjoner fra 3 års følgeforskning av Ungt Entreprenørskaps program: Program for nyskaping og entreprenørskap i opplering og utdanning i Norge (2001-2005)*, Johansen, V. i Eide, T. 2006,  
<http://www.ostforsk.no/notater/pdf/132006.pdf>
- *Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?*, Johansen, V. i Eide, T. 2006,  
<http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>.

— sprawia, że uczniowie częściej zostają przedsiębiorcami <sup>(13)</sup>.

4.1.5 Komitet z żalem zauważa, że program „Młodzież w działaniu” <sup>(14)</sup> nie zawiera odniesień do przedsiębiorczości. Postawy przedsiębiorcze i przedsiębiorczość odegrają kluczową rolę w tworzeniu i poprawianiu możliwości kariery dla młodych ludzi w przyszłości. Niezbędne jest zatem uwzględnienie znaczenia przedsiębiorczości w tak wielu strategiach politycznych i programach UE, jak to tylko możliwe.

## 4.2 Znaczenie postaw przedsiębiorczych dla społeczeństwa

4.2.1 Szerokie podejście do przedsiębiorczości umożliwia rozwijanie kreatywności wszystkich osób, także tych w najbardziej niekorzystnej sytuacji. Trzeba zatem dostrzegać i pobudzać kreatywność i potencjał każdego człowieka. Postawę przedsiębiorczą można postrzegać jako siłę prowadzącą do wzmocnienia pozycji jednostki, ustalenia wspólnego celu i zaprowadzenia zmian społecznych. Europa musi w pełni korzystać z kreatywności pracowników i obywateli, aby sprzyjać kulturze, która uczyni Europę zarówno społeczną, jak i konkurencyjną. Duch przedsiębiorczości wzmocni udział obywateli w życiu społeczeństwa.

4.2.2 Jeśli programy mają być skuteczne, niezbędne jest, by wszystkie zainteresowane strony były włączone w proces kształcenia w zakresie przedsiębiorczości. Przykładem owocnej współpracy podmiotów społeczeństwa obywatelskiego przy realizacji celów kształcenia w zakresie przedsiębiorczości jest strategia norweska. Załącznik do opinii <sup>(15)</sup> pokazuje, jak rząd Norwegii, zarówno Ministerstwo Edukacji jak i Ministerstwo Przedsiębiorczości, bardzo ściśle współpracuje z organizacją JA-YE <sup>(16)</sup>, jak też z partnerami społecznymi od szczebla lokalnego po krajowy, korzystając z połączenia umiejętności i oddania pracodawców, związków zawodowych, administracji publicznej, a także rodziców.

4.2.3 Należy zachęcać do przyjmowania przedsiębiorczych postaw w sektorze publicznym w celu świadczenia usług bardziej przyjaznych dla odbiorcy i efektywnych. Nie można jednak tego osiągnąć tylko poprzez wprowadzenie zasad i mechanizmów rynkowych. Trzeba je równoważyć dążeniem do realizacji celu sektora publicznego, jakim jest działanie w ogólnym interesie obywateli i umożliwienie pracownikom poprawy jakości pracy poprzez wykorzystanie swej przedsiębiorczości w nowych formach organizacji.

<sup>(13)</sup> Patrz:

— *Hva hendte siden? Ungdomsbedrifter i den videregående skolen*, Luktavasslimo, M. 2003. NTF-notat 1/2003. Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.

— *Ungdomsbedrifter og entreprenørskap — 2005*, Haugum, M. 2005. NTF-notat 4/2005. Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.

— *Entrepreneurship in Education: The Practice in OECD Countries*, Stevenson, L. 2005, dokument przedstawiony na konferencji „Fostering Entrepreneurship — The Role of Higher Education”, Włochy: 2005 r.

— *Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?*, Johansen, V. i Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>.

<sup>(14)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l\\_327/l\\_327\\_20061124pl00300044.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_327/l_327_20061124pl00300044.pdf).

<sup>(15)</sup> Patrz załącznik 1, dokument Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE) Norwegia.

<sup>(16)</sup> Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE) Norwegia, <http://www.ja.org/near/nations/norway.shtml>, www: <http://www.ue.no>.

4.2.4 DG ds. Zatrudnienia zaproponowała strategię „Przedsiębiorczość dla wszystkich” <sup>(17)</sup>, w której przyjęto szerokie podejście i która będzie, w ramach nowych funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, stanowiła kontynuację dla strategii przedsiębiorczości sprzyjającej integracji społecznej i gospodarki społecznej, uwzględnionej w programie Equal. Komitet popiera tę inicjatywę i zamierza w niej aktywnie uczestniczyć, ale podkreśla, że musi ona opierać się na stałej strukturze utworzonej w ramach DG ds. Zatrudnienia, wyposażonej w odpowiednie środki finansowe.

4.2.5 Komitet pragnie przypomnieć sugestię, jaką zawarł w swej wcześniejszej opinii <sup>(18)</sup>, dotyczącą promowania Europejskiego Roku Przedsiębiorczości 2009. Jednak odnotowując obecnie, że 2009 r. ma zostać ustanowiony Rokiem Innowacji i Kreatywności przez DG ds. Edukacji, Komitet czyni inną propozycję i zachęca Komisję, by w ramach wspólnego przedsięwzięcia DG ds. Edukacji oraz DG ds. Przedsiębiorstw promować także wartość postaw przedsiębiorczych i umiejętności związanych z przedsiębiorczością oraz płynące z nich korzyści w kontekście strategii lizbońskiej poprzez uczynienie roku 2009 „Rokiem Kreatywności, Innowacji i Przedsiębiorczości”.

## 4.3 Znaczenie postaw przedsiębiorczych dla biznesu

4.3.1 Zdaniem Komisji Europejskiej <sup>(19)</sup> sprzyjanie zakładaniu nowych przedsiębiorstw to kluczowy czynnik dla tworzenia szans zatrudnienia oraz zwiększenia konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie.

4.3.2 Cechy związane z przedsiębiorczością, takie jak kreatywność, zdolność do pracy w grupie i wiara w siebie, są ważne na rynku pracy, gdzie zmiana miejsca pracy jest czymś powszechnym, gdzie przedsiębiorstwa często przechodzą reorganizację i gdzie technologia rozwija się bardzo szybko. Pracodawcy zawsze szukają pracowników, którzy są elastyczni, nowatorscy, potrafią podejmować decyzje i przystosowywać się <sup>(20)</sup>.

4.3.3 Kobiety prowadzące przedsiębiorstwa oraz rozważające możliwość samozatrudnienia napotykają na szczególnie utrudnienia — gospodarcze, praktyczne i kulturowe — wynikające z długotrwałej bezpodstawnej dyskryminacji. Poprzez udział w programach edukacyjnych i wspólnotowych, służących pobudzaniu przedsiębiorczości, można zmniejszyć te bariery, co sprawi nie tylko, że więcej kobiet będzie właścicielkami przedsiębiorstw, ale także że zwiększy się równość płci w miejscu pracy.

<sup>(17)</sup> Wystąpienie dyrektora generalnego Nicolausa van der Pasa na forum poświęconym przedsiębiorczości „EQUAL Policy Forum Entrepreneurship” zorganizowanym przez niemiecką prezydentkę UE w Hanowerze, 5 czerwca 2007 r.

<sup>(18)</sup> Patrz opinia EKES-u z 19.7.2006 r. w sprawie „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: rozbudzenie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, sprawozdawca: Ingrid Jerneck (Dz.U. C 309, z 16.12.2006).

<sup>(19)</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Rozbudzenie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, COM(2006) 33.

<sup>(20)</sup> *The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People*, czwarta sesja zespołu specjalistów poświęcona roli przedsiębiorczości w zwalczaniu ubóstwa: przedsiębiorczość młodych; Athayde, R. 2004, Genewa: ONZ.

4.3.4 Przedsiębiorcy działają z wielu bardzo różnych pobudek, takich jak zyski materialne, niezależność czy satysfakcja zawodowa. Jakkolwiek jest ich motywacja, sprawą kluczowej wagi jest, by potencjalni i aktualni przedsiębiorcy zdawali sobie sprawę z odpowiedzialności społecznej nieodłącznie związanej z prowadzeniem przedsiębiorstwa <sup>(21)</sup>.

4.3.5 Nowi migranci, niezwykle ważni dla każdej gospodarki, zapewniają siłę roboczą i podstawy przedsiębiorczości dla działalności gospodarczej. Są to osoby przedsiębiorcze (z racji tego, że migrują), ale też często pracują w sektorze nieformalnym. Wyzwaniem jest włączenie tych osób do rynku pracy poprzez integrację gospodarczą i uznanie ich działań przedsiębiorczych. Prowadzi to w rezultacie do większej akceptacji dla odmiennych społeczności i do skuteczniejszej integracji.

#### 4.4 Postawy przedsiębiorcze w kontekście reprezentacji pracowników

4.4.1 Zwyczaje panujące obecnie na rynku pracy zachęcają do angażowania się w działania gospodarcze i pozwalają na przechodzenie od zatrudnienia do samozatrudnienia. Przedsiębiorczość należy zatem postrzegać jako rozwiązanie do przyjęcia na dłuższą lub krótszą metę i zachęcać większą liczbę osób do uznania prowadzenia własnego przedsiębiorstwa za pozytywną alternatywę. Należy zminimalizować procedury biurokratyczne, aby umożliwić taką elastyczność, choć władze muszą zapewnić, by nie dochodziło do nadużywania ułatwień w zmianie statusu w zakresie zatrudnienia. Jest ważne, by pracownicy i bezrobotni nie byli namawiani ani zmuszani do samozatrudnienia oraz by nieuczciwi pracodawcy nie mieli możliwości przerzucania swych obowiązków na barki pracowników.

4.4.2 Ważnym aspektem rozbudzania podstaw przedsiębiorczych w samym przedsiębiorstwie jest stymulowanie innowacyjnych sposobów organizacji pracy, dobrego zarządzania i elastycznych rozwiązań w zakresie czasu pracy zgodnych z potrzebami zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników <sup>(22)</sup>.

4.4.3 Z tego względu w miejscu pracy należy krzewić kulturę niezależności i odpowiedzialności. Większy udział pracowników w określaniu i wzmacnianiu jakości pracy to warunek zaistnienia takiej kultury niezależności. W tym kontekście należy zauważyć, że przedsiębiorcy w większości najpierw byli pracownikami.

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u z 15.9.2004 w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania: europejski program na rzecz przedsiębiorczości”, sprawozdawca Ben Butters (Dz.U. C 74, 23.3.2005).

<sup>(22)</sup> Patrz: opracowywana obecnie opinia EKES-u w sprawie zapewnienia trwałej wydajności pracy w Europie (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: Leila Kurki (SOC/266).

4.4.4 W związku ze zmianą demograficzną polegającą na starzeniu się społeczeństwa w Europie trzeba stworzyć środowisko, które zapewnia wysoko utalentowanemu starszemu pokoleniu Europejczyków możliwość przekazywania umiejętności, znajomości zagadnień zarządzania i własności przedsiębiorstw <sup>(23)</sup>.

#### 4.5 Postawy przedsiębiorcze i budowanie potencjału za pośrednictwem gospodarki społecznej, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych

4.5.1 Szczególną rolę i specyficzne cechy gospodarki społecznej podkreślono już w innych opiniach EKES-u <sup>(24)</sup>. Przedsiębiorstwa społeczne mają zasadnicze znaczenie dla pluralizmu kultury przedsiębiorczości i różnorodności gospodarczej.

4.5.2 Ostatnie badania podkreślają znaczenie przedsiębiorczości w sektorze non-profit. Zostało jasno pokazane, że sektor ten bazuje na postawach przedsiębiorczych. Proces przedsiębiorczy wiąże się z dynamiką grupy i różnego rodzaju ruchami społecznymi <sup>(25)</sup>.

4.5.3 Oddani sprawie przedsiębiorcy społeczni czynią wysiłki, by znaleźć nowatorskie rozwiązania dla problemów związanych z ważnymi zagadnieniami, takimi jak wyzwania ekologiczne, ubóstwo, prawa człowieka, wykluczenie społeczne, edukacja i kultura, za pośrednictwem zorganizowanych działań zapewniających nowe pomysły na szeroko zakrojone zmiany. Demokracja i solidarność to wartości leżące u podstaw tych inicjatyw.

4.5.4 Przedsiębiorczość odpowiedzialna społecznie wspiera zrównoważony rozwój, demokrację i uczestnictwo obywateli, zaangażowanie pracowników w przedsiębiorstwach, zwalczanie wykluczenia społecznego i ożywienie społeczności lokalnych. Dodatkowo promuje także przedsiębiorczość kobiet, młodych ludzi, imigrantów i mniejszości etnicznych.

4.5.5 Przedsiębiorstwa społeczne odgrywają szczególną rolę w społecznej i zawodowej integracji grup pozostających na marginesie rynku pracy. Często zapewniają dostosowane do indywidualnych potrzeb ścieżki integracji na rynku pracy dla osób w najmniej korzystnej sytuacji, a jest to zadanie, do którego realizacji są one, ze względu na swe podejście, bardziej predysponowane niż inne podmioty. Ponieważ są nastawione na wzmacnianie pozycji jednostki poprzez poczucie własnej odpowiedzialności, mają dobre wyniki w zakresie integracji społecznej.

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u z 15.9.2004 w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania: europejski program na rzecz przedsiębiorczości”, sprawozdawca Ben Butters (Dz.U. C 74, 23.3.2005).

<sup>(24)</sup> Patrz opinie EKES-u:

— z 27.10.2004 w sprawie zdolności przystosowawczych MSP i przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy (opinia rozpoznawcza), sprawozdawca: Lucia Fusco;

— z 1.4.2004 w sprawie: „Dywersyfikacja gospodarcza państw przystępujących. Rola MSP oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej”, sprawozdawca: Lucia Fusco, współsprawozdawca: Jacques Glorieux.

<sup>(25)</sup> Gawell 2004, Entrepreneurial Process in Civil Society.

4.5.6 Idea przedsiębiorstwa społecznego nadal rozprzestrzenia się w Europie. Szczególną rolę tych przedsiębiorstw należy dostrzec na szczeblu europejskim w nowych wytycznych dotyczących zatrudnienia na lata 2008-2010.

#### 4.6 Rola środków masowego przekazu

4.6.1 Środki masowego przekazu mają do odegrania ważną rolę w promowaniu wizerunku małych firm i mikroprzedsiębiorstw, wyspecjalizowanych branż, usług, rzemiosła tradycyjnego i rękodzielnictwa oraz ich roli w społeczeństwie. Powinny także podkreślać sprawdzone rozwiązania i wpływ postaw przedsiębiorczych na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

4.6.2 W wielu różnych środkach masowego przekazu należy kłaść większy nacisk na uwydatnienie różnorodności form przedsiębiorstw i przedsiębiorczości oraz na przedstawianie pozytywnych wzorców, zwłaszcza płynących od grup słabo reprezentowanych, od kobiet, mniejszości etnicznych, osób niepełnosprawnych i migrantów.

Środki masowego przekazu powinny pokazywać wzory i działania, które przekazują pozytywny wizerunek szkół i strategii edukacyjnych promujących kreatywność i podstawowe warunki innowacji.

4.6.3 Ostatnio w niektórych państwach członkowskich programy telewizyjne podniosły świadomość znaczenia przed-

siębiorczości i wartości nowych koncepcji. Dwa przykłady z Wielkiej Brytanii to program „Dragons Den”, w którym przedsiębiorcy i wynalazcy przedstawiają swoje pomysły grupie osób dysponujących środkami finansowymi, czy „The Apprentice”, gdzie czołowy przedstawiciel biznesu poszukuje swojego „ucznia” (BBC). Oba programy zwiększyły zainteresowanie uczniów założeniem swojej własnej firmy oraz pokazały, jak przekształca się ideę w przedsiębiorstwo.

4.6.4 Promowanie i większe eksponowanie imprez takich jak wymienione poniżej, podniosłoby świadomość korzyści płynących z przedsiębiorczości oraz jej wpływu na społeczeństwo:

- europejski szczyt poświęcony przedsiębiorczości w edukacji, zorganizowany przez JA-YE Europe w dniach 5-7 września 2006 r.;
- konferencja poświęcona kształceniu w zakresie przedsiębiorczości w Europie pt. „Entrepreneurship Education in Europe: Fostering Entrepreneurial Mindsets through Education and Learning” — zorganizowana z inicjatywy Komisji Europejskiej wspólnie z rządem Norwegii, Oslo, 26-27 października 2006 r.
- Europejskie Nagrody Przedsiębiorczości (nowy coroczny konkurs ogłaszany przez Komisję, w którym docenia się i nagradza inicjatywy wspierające przedsiębiorczość).

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju”

(2008/C 44/21)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy w „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2007 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 94 głosami za — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Od roku 2006 coraz większego znaczenia nabiera nowe podejście do imigracji i polityki imigracyjnej, szczególnie w związku z Dialogiem Wysokiego Szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie Migracji Międzynarodowej i Rozwoju (<sup>1</sup>). Analiza związku między migracjami a rozwojem doprowadziła do nowego spojrzenia na migracje i do uwzględnienia interesów krajów pochodzenia. Pozwoliło to na przewyżczenie wizji dominującej w Europie, która powodowała, że polityka imigracyjna kształtowana była wyłącznie w zależności od potrzeb i interesów społeczeństw przyjmujących imigrantów.

1.2 Przed zorganizowanym przez ONZ Dialogiem Wysokiego Szczebla przedstawiony został raport końcowy Światowej Komisji ds. Migracji Międzynarodowych (GCIM), opublikowany w październiku 2005 r., w którym ustanowiono podstawy wielowymiarowego podejścia do migracji międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju krajów pochodzenia. Po opublikowaniu tego dokumentu przeprowadzono liczne prace i spotkania w ramach ONZ i innych organizacji międzynarodowych.

1.3 Unia Europejska brała udział w tej debacie i podjęła działania na rzecz powiązania polityki imigracyjnej ze współpracą na rzecz rozwoju. Już w 2002 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie uwzględnienia polityki imigracyjnej w stosunkach z państwami trzecimi (<sup>2</sup>), w którym potraktowano szerzej kwestię migracji, tak by nie ograniczała się ona jedynie do zwalczania nieuregulowanej imigracji, lecz uwzględniała także korzyści płynące z migracji oraz cele walki z ubóstwem. W komunikacie tym podkreślono znaczenie przekazów pieniężnych, drenażu mózgów związanego z rekrutacją pracowników przez kraje bogate (w tym kraje UE), powrotu imigrantów i innych aspektów, mając na uwadze cele rozwoju państw pochodzenia.

1.4 Także w rozporządzeniu z 2004 r. ustanawiającym wsparcie finansowe dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS) (<sup>3</sup>) stworzono możliwość finansowania działań

w zakresie zarządzania migracją, z uwzględnieniem interesów państw pochodzenia (celem rozporządzenia jest przede wszystkim finansowanie działań z dziedziny walki z imigracją nieuregulowaną).

1.5 Dokumentem, w którym jak dotąd najszerzej omówiono te zagadnienia, był komunikat w sprawie związku pomiędzy migracją a rozwojem, przedstawiony przez Komisję pod koniec 2005 r. (<sup>4</sup>). Nawiązuje on do komunikatu z 2002 r., lecz w większym stopniu skupia się na związkach między migracją a rozwojem (pomijając inne aspekty, takie jak zwalczanie imigracji nieuregulowanej). Poruszono w nim nowe aspekty związane z przekazami pieniężnymi, wzmocnieniem roli organizacji emigracyjnych w kontekście rozwoju, przepływu wiedzy (oraz ograniczeniem negatywnych skutków drenażu mózgów) itp.

1.6 Dokument Komisji opracowany specjalnie dla celów uczestnictwa w Dialogu Wysokiego Szczebla ONZ w sprawie Migracji Międzynarodowej i Rozwoju (<sup>5</sup>) stanowi uzupełnienie wspomnianego komunikatu.

1.7 W kolejnym komunikacie (<sup>6</sup>) Komisji rozwinięto tę perspektywę, proponując strategię w zakresie migracji wahałowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi. Poglądy EKES-u na ten temat wyrażono w rozdziale 11 niniejszej opinii.

1.8 Parlament Europejski również sporządził własną opinię (<sup>7</sup>), które obejmuje tematy poruszone w komunikatach Komisji, lecz zawiera bardziej zdecydowane propozycje. Krytykuje politykę „migracji wybiórczej” ze względu na drenaż mózgów. Proponuje konkretne środki mające na celu powrót najbardziej wykwalifikowanych pracowników, takie jak tworzenie programów wyrównujących różnice płac dla osób, które chcą wrócić do swojego kraju, czy środki zapewniające im transfer praw emerytalnych oraz praw w zakresie zabezpieczenia społecznego. Porusza także kwestię przepływu wiedzy, zaleca politykę współrozwoju, proponuje środki związane z przekazami pieniężnymi itp.

(<sup>1</sup>) 14-15 września 2006 r.

(<sup>2</sup>) COM(2002) 703 końcowy z grudnia 2002 r.

(<sup>3</sup>) Rozporządzenie (WE) 491/2004 z 10 marca 2004 r.

(<sup>4</sup>) COM(2005) 390 końcowy z 1 listopada 2005 r.

(<sup>5</sup>) COM(2006) 409 wersja ostateczna z 14 lipca 2006 r.

(<sup>6</sup>) COM(2007) 248 wersja ostateczna z 16 maja 2007 r.

(<sup>7</sup>) 2005/2244(INI).

1.9 Za pomocą niniejszej opinii oraz opinii z inicjatywy własnej w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”<sup>(8)</sup> EKES wnosi nowy wkład w politykę migracyjną UE poprzez włączenie nowego podejścia — współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowanej na ich rozwój.

## 2. Globalny wymiar bezrobocia, ubóstwa i nierówności<sup>(9)</sup>

2.1 Ostatnie dziesięciolecie przyniosły bezprecedensowy wzrost bogactwa materialnego i dobrobytu na świecie, przynajmniej pod względem wzrostu PKB. Dystrybucja tego dobrobytu jest jednak bardzo nierówna, przez co wiele krajów i setki milionów osób nie korzysta ze zwiększającego się bogactwa.

2.2 Wzrost PKB nie odzwierciedla precyzyjnie stopnia rzeczywistego rozwoju danego społeczeństwa. Wskaźnik Rozwoju Społecznego UNDP<sup>(10)</sup> proponuje szerszą definicję rozwoju, obejmującą nie tylko PKB, lecz także m.in. średnią długość życia i poziom wykształcenia. Nie obejmuje on jednak innych ważnych wskaźników, takich jak poszanowanie praw człowieka, demokracji, prawa dostępu do godnej pracy czy równości.

2.3 Nadrzędną kwestią jest brak zatrudnienia lub innego rodzaju dostępu do środków utrzymania. Bezrobocie jest zazwyczaj kluczowym czynnikiem „popychającym” i motywującym ludzi do przeniesienia się tam, gdzie mogą znaleźć lepsze możliwości. Liczba ludności na świecie, która wynosiła 6,7 mld w 2006 r., rosła o 75 mln rocznie, przede wszystkim w krajach rozwijających się. W raporcie MOP „Światowe tendencje w dziedzinie zatrudnienia 2007” oszacowano światową siłę roboczą w 2006 r. na ok. 2,9 mld osób<sup>(11)</sup>. W tym samym roku bezrobotnych było szacunkowo 195,2 mln, czyli 6,3 % całkowitej światowej siły roboczej. Liczba „pracujących osób ubogich” lub osób żyjących za równowartość 2 lub mniej dolarów dziennie nadal rosła, osiągając 1,37 mld w 2007 r.<sup>(12)</sup>

2.4 Trudna sytuacja rolników w krajach rozwijających się jest — obecnie i w przyszłości — ważnym czynnikiem gospodarczym migracji międzynarodowej. W 2000 r. około 43 % pracowników na świecie było zatrudnionych w rolnictwie, a w krajach biedniejszych są oni zazwyczaj mniej zamożni niż mieszkańcy miast. Jest to częściowo wynikiem m.in. polityki publicznej, często uwzględniającej pakiety dostosowań strukturalnych, które popchnęły poszczególne kraje do „modernizacji”

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej przyjęta na sesji plenarnej z 12-13 grudnia 2007 r. w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”, sprawozdawca: Sukhdev SHARMA.

<sup>(9)</sup> Dane pochodzą z „Raportu o Rozwoju Społecznym” Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) z 2006 r. oraz z raportu Światowej Komisji ds. Społecznego Wymiaru Globalizacji „Sprawiedliwa globalizacja — tworzenie możliwości dla wszystkich” (pod auspicjami MOP) z 2004 r.

<sup>(10)</sup> Najnowszy „Raport o Rozwoju Społecznym” opublikowany w 2006 r. (dotyczy danych z 2004 r.).

<sup>(11)</sup> Światowe tendencje w dziedzinie zatrudnienia 2007, MOP (Genewa).

<sup>(12)</sup> Informacje z „Kluczowych wskaźników rynku pracy” (ang. KILM), MOP.

produkcji rolnej tak, aby stała się ona bardziej zorientowana na eksport; doprowadziło to do osłabienia pozycji drobnych rolników, którzy w wyniku coraz większej liberalizacji handlu zostali zmuszeni do porzucenia działalności rolniczej lub byli nagminnie zatrudniani poniżej swoich kwalifikacji bądź też musieli emigrować ze wsi. W istocie, między 1980 a 1999 r. udział ludności miejskiej wzrósł z 32 do 41 % w państwach o niskim i średnim dochodzie<sup>(13)</sup>.

2.5 Należy podkreślić, że nie istnieje automatyczna korelacja pomiędzy dochodem a rozwojem społecznym. Państwa o niższym dochodzie mogą mieć wyższy wskaźnik rozwoju społecznego<sup>(14)</sup> ze względu na odpowiednią politykę publiczną lub brak konfliktów.

2.6 W dzisiejszym zglobalizowanym świecie najbardziej skrajne wskaźniki rozwoju społecznego mają Norwegia i Niger. Obywatele Norwegii są 40 razy bogatsi niż Nigerczycy, żyją dwa razy dłużej i mają pięć razy wyższy wskaźnik skolaryzacji.

2.7 Analiza tendencji w rozwoju społecznym od lat 70. wskazuje, że większość państw dokonała poprawy swojego wskaźnika rozwoju społecznego, z wyjątkiem Afryki Subsaharyjskiej — w regionie tym znajduje się 28 z 31 krajów o najniższym poziomie rozwoju społecznego.

2.8 Należy także zwrócić uwagę na następujące dane:

— W ostatnich trzech dziesięcioleciach średnia przewidywana długość życia w momencie narodzin wzrosła o 7 lat w krajach rozwiniętych i o 9 lat w krajach rozwijających się. Jedynym wyjątkiem jest Afryka Subsaharyjska, gdzie średnia długość życia jest niższa niż 30 lat temu. Średnia długość życia zmniejszyła się o 20 lat w Botswanie i o 13 lat w Zambii.

— Wskaźnik śmiertelności niemowląt maleje szybciej w krajach rozwiniętych niż w krajach rozwijających się.

— W kontekście gospodarki światowej opartej na wiedzy średnia długość nauki w przypadku dziecka z kraju o wysokim dochodzie przekracza 15 lat. W Burkina Faso jest ona krótsza niż 4 lata. W krajach o niższym stopniu rozwoju 20 % dzieci nie kończy nauki na poziomie podstawowym. W Czadzie, Malawi i Ruandzie liczba ta przekracza 40 %.

— W Ameryce Łacińskiej nadal istnieją poważne problemy związane z ubóstwem i nierówną dystrybucją bogactwa, pomimo ostatnich pozytywnych tendencji.

<sup>(13)</sup> Tamże.

<sup>(14)</sup> Najnowszy „Raport o Rozwoju Społecznym”.

2.9 Poziom ubóstwa na świecie obniżył się<sup>(15)</sup>. Jednak spadek ten należy w dużym stopniu przypisać rozwojowi Chin i Indii w ostatnich latach. Najbiedniejsze 20 % ludności dysponuje jedynie 1,5 % dochodu światowego i przychodami dziennymi niższymi niż 1 USD. 40 % ludności na świecie dysponuje jedynie 5 % dochodu światowego i żyje za mniej niż 2 dolary dziennie. Z drugiej strony 90 % mieszkańców krajów OECD należy do 20 % ludności świata o najwyższych dochodach. Na drugim krańcu skali znajduje się 50 % mieszkańców Afryki Subsaharyjskiej należących do 20 % ludności o najniższych dochodach. Dochody (nie wliczając aktywów) 500 najbogatszych osób świata przekraczają całkowity dochód 416 milionów osób najbiedniejszych.

2.10 Ubóstwo, bezrobocie i nierówności to charakterystyczne cechy wspólne krajów, z których pochodzą emigranci. Brak dostępu do godnej pracy, kryzys ekonomiczny, brak perspektyw rozwoju, katastrofy naturalne i choroby, wojny, korupcja i nieudolność niektórych rządów, brak wolności i instytucji demokratycznych itp. skłaniają wiele osób do opuszczenia kraju w poszukiwaniu lepszych perspektyw. Światowa Komisja ds. Migracji Międzynarodowych zauważa w raporcie przygotowanym w 2005 r. dla ONZ, że sporo ruchów migracyjnych na wielką skalę, niepożądanych i trudnych do zarządzania, wynika z braku rozwoju zrównoważonego oraz problemów strukturalnych w wielu krajach.

2.11 Ponadto, organizacje przestępcze zajmujące się przemytem ludzi i handlem ludźmi wykorzystują tę sytuację, aby wzbogacić się na nieuregulowanej imigracji. Jest zatem ważne, by podjąć odpowiednie wspólne działania przeciwko takim bezwzględny organizacjom przestępczym, które wykorzystują trudną sytuację niewinnych ludzi. Równie ważna jest także odpowiednia koordynacja pomiędzy krajami tranzytu i krajami docelowymi skutecznych kontroli na granicach, w tym granicach morskich.

2.12 Promowanie pokoju i demokracji, wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i nierówności mogą przyczynić się w znacznym stopniu do ograniczenia niepożądanej emigracji.

2.13 Jednak to nie najbiedniejsi emigrują, gdyż emigracja nie jest w zasięgu osób najuboższych. Emigrują ci, którzy mają pewien poziom dochodów (osobistych lub rodzinnych), lepsze wykształcenie, więcej energii i sił — bardzo często osoby młode. Emigracja, przynajmniej na etapie początkowym, przyczynia się do utraty kapitału ludzkiego w krajach pochodzenia.

2.14 Często, choć nie zawsze, ubóstwo i brak perspektyw są powodem, dla którego wiele osób decyduje się emigrować do Europy. UE musi aktywnie współpracować na rzecz zwalczania ubóstwa w krajach pochodzenia i stosować podejście całościowe w polityce imigracyjnej.

2.15 EKES proponuje, by Unia Europejska i państwa członkowskie dały nowy impuls polityczny milenijnym celom rozwoju, które zostały uzgodnione w ONZ siedem lat temu

<sup>(15)</sup> „Raport o Rozwoju Społecznym” Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) z 2006 r.

i które powinny zostać zrealizowane do 2015 r. Uzupełnieniem tych celów powinny być działania na rzecz godnej pracy, wspierane przez MOP.

2.16 Postępy czynione są powoli, a wspólnota międzynarodowa nie wspiera wysiłków w kierunku podejmowania niezbędnych zobowiązań politycznych; dla przykładu, niewiele państw członkowskich przeznacza 0,7 % swojego PKB na pomoc na rzecz rozwoju. Sprawozdanie śródkresowe przeprowadzone przez Sekretarza Generalnego ONZ w 2007 r.<sup>(16)</sup> rozczarowuje: postępy są znikome, a pomoc na rzecz rozwoju zmniejszyła się o 5,1 % w latach 2005-2006.

2.17 Komitet proponuje Komisji przyjęcie dokładnego planu wspierającego osiem milenijnych celów rozwoju:

- zwalczanie głodu: zmniejszyć o połowę skrajne ubóstwo, czyli liczbę osób, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie,
- powszechne nauczanie: zapewnić wszystkim dzieciom edukację na poziomie podstawowym,
- równość: wyeliminować nierówność płci oraz wspierać niezależność kobiet,
- śmiertelność niemowląt: zmniejszyć o 2/3 wskaźnik umieralności dzieci poniżej 5. roku życia,
- zdrowie matek: zredukować o 3/4 odsetek kobiet, które umierają podczas porodu,
- epidemie: powstrzymać rozprzestrzenianie się takich chorób, jak malaria czy AIDS,
- rozwój zrównoważony: zmniejszyć o połowę liczbę osób pozbawionych dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych,
- handel: ustanowić wielostronny system wymiany, jednocześnie zwalczając korupcję i propagując dobre sprawowanie rządów.

### 3. Handel a rozwój

3.1 Z wielu punktów widzenia otwarcie handlowe łączy się ze wzrostem gospodarczym, rozwojem, tworzeniem nowych miejsc pracy i zmniejszeniem ubóstwa. Najwyraźniejszym tego przykładem są obecne negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Aktualna runda negocjacyjna — runda z Doha — została nazwana rundą rozwoju. Ten sam cel mają umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA), wynegocjowane jako integralna część umowy z Kotonu między UE a krajami AKP, a także niedawny komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej”<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Patrz: sprawozdanie Narodów Zjednoczonych z 2007 r. na stronie ONZ [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>(17)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku strategii UE dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej — wkład Komisji” COM(2007) 163 wersja ostateczna.



3.2 W niektórych wypadkach otwarcie handlowe łączy się z rozwojem krajów biedniejszych oraz ze zmniejszeniem niepożądanego imigracji. W innych wypadkach emigrację uznaje się za konsekwencję ochrony rynków krajów rozwiniętych przed produktami z krajów rozwijających się.

3.3 Należy rozważyć, w jaki sposób promowanie handlu może przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa na świecie. EKES sądzi, że podstawowym punktem odniesienia jest niedawne wspólne opracowanie Międzynarodowej Organizacji Pracy i WTO pt. *Commerce et emploi. Un défi en matière de politiques* („Handel a zatrudnienie — Wyzwania polityczne”) z marca 2007 r.

3.4 W ostatnim dziesięcioleciu znacznie zmniejszyły się bariery handlowe, a ubóstwo w skali światowej zmalało. Jednak poziom ubóstwa obniżył się przede wszystkim w Chinach i Indiach, choć zmiany te są ograniczone do niektórych regionów i warstw społecznych. Doświadczenia krajów, które otworzyły swoje gospodarki, są różne. W państwach, których rozwój oparty był na eksporcie tekstyliów, ubóstwo nie zmniejszyło się w znacznym stopniu. W innych nastąpił jedynie wzrost szarej strefy. W Azji różnice płac pomiędzy pracownikami wykwalifikowanymi a niewykwalifikowanymi zmniejszyły się, podczas gdy w Ameryce Łacińskiej wzrosły<sup>(18)</sup>.

3.5 EKES uważa, że w przeciwieństwie do opinii elit rządzących niektórymi krajami rozwijającymi się, nie istnieje sprzeczność pomiędzy rozwojem a prawami człowieka. Istniejące badania<sup>(19)</sup> wskazują, że wzrost inwestycji międzynarodowych i eksportu następuje w krajach, które demokratyzują swoje systemy polityczne, promują prawa pracownicze i ulepszają zabezpieczenia społeczne. Komitet w pełni popiera przykłady dobrego sprawowania rządów, takie jak poszanowanie międzynarodowych norm MOP na rzecz godnej pracy czy wspieranie dialogu partnerów społecznych i dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3.6 Ponadto rozwojowi może sprzyjać większe otwarcie rynków ze strony krajów uprzemysłowionych, chociaż nie zawsze ma ono korzystne skutki dla wszystkich krajów, ponieważ tylko państwa, które osiągnęły pewien poziom rozwoju — mające skonsolidowane rynki krajowe, efektywną infrastrukturę eksportową i stabilny system polityczny — są w stanie skorzystać z obniżenia barier celnych i pozataryfowych w celu przyspieszenia swojego rozwoju i zmniejszenia ubóstwa.

3.7 Wpływ globalizacji na rozwój poszczególnych krajów jest różny, w zależności od stosowanych przez nie strategii: postępy w zakresie demokracji i poszanowania praw człowieka, ulepszenia w dziedzinie edukacji, zdrowia, infrastruktury oraz polityki zatrudnienia to strategie, które pobudzają wzrost gospodarczy oraz zmniejszają ubóstwo i nierówność społeczne.

3.8 EKES uważa, że w ramach negocjacji WTO UE powinna wspierać wzrost handlu międzynarodowego (szczególnie pomiędzy UE, Afryką i Ameryką Łacińską) oraz szerzenie demokracji i praw człowieka na świecie.

3.9 UE podpisała układy o stowarzyszeniu z wieloma państwami na świecie: z krajami Euromed i AKP, z Rosją i krajami sąsiedzkimi na wschodzie, z krajami Mercosuru i Wspólnoty Andyjskiej, z Chinami, Indiami itd. Komitet, za pośrednictwem sporządzanych przez siebie opinii oraz prac przeprowadzanych przez wspólne komitety, propaguje ideę, by układy te wychodziły poza aspekty czysto handlowe i obejmowały także różne kwestie społeczne.

#### 4. Współpraca na rzecz rozwoju

4.1 W ramach polityki współpracy na rzecz rozwoju UE powinna promować wśród krajów korzystających z pomocy prowadzenie publicznej polityki kształcenia i zatrudnienia we współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Polityka ta, wraz z propagowaniem pokoju i dobrego sprawowania rządów, jest niezbędna dla zapewnienia rozwoju.

4.2 Polityka Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju dotychczas w niewielkim stopniu uwzględniała rolę migracji jako czynnika zwalczania ubóstwa.

4.3 Oficjalna pomoc na rzecz rozwoju opiera się na zasadach sprawiedliwości społecznej i redystrybucji bogactwa. Polityka współpracy na rzecz rozwoju ma na celu zwalczanie ubóstwa oraz zapewnienie wszystkim godnego życia. Mimo że nie stara się ona bezpośrednio pobudzać ani hamować ruchów migracyjnych, może przyczynić się do ograniczenia powodów do niedobrowolnej emigracji poprzez zwalczanie ubóstwa i nierówności<sup>(20)</sup>.

4.4 Polityka pomocy na rzecz rozwoju nie może być wykorzystywana jako instrument presji w negocjacjach międzynarodowych dotyczących migracji, co proponowali niektórzy przywódcy europejscy na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli.

4.5 EKES uważa, że UE może propagować udział społeczności emigracyjnych w projektach współpracy. Ich wkład może mieć bardzo duże znaczenie w fazie opracowywania wniosków oraz oceny wyników, często przeprowadzanych przez ekspertów z krajów udzielających pomocy, którzy tylko częściowo znają regiony będące jej odbiorcami.

4.6 Demokracja i prawa człowieka, kształcenie i szkolenie, promowanie niezależności kobiet oraz zdrowie i ochrona środowiska stanowią priorytetowe cele współpracy UE. EKES uważa, że ważne jest również wzmacnianie i wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>(18)</sup> Wspomniane opracowanie MOP i WTO.

<sup>(19)</sup> Raport Niezależnej Grupy Analitycznej Banku Światowego *Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results* i raporty OCDE na temat handlu i zatrudnienia.

<sup>(20)</sup> OXFAM — INTERMON, *Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación* („Migracja i rozwój: rola współpracy”) w Estudios nr 8 (2001).

4.7 Przedmiotem pomocy ze strony UE może być tworzenie sieci i wspólnych komisji złożonych z partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego z krajów pochodzenia oraz krajów przyjmujących. Na przykład zwiększanie świadomości społecznej jest podstawową częścią polityki współpracy na rzecz rozwoju. Opinia publiczna w europejskich państwach przyjmujących powinna otrzymywać informacje na temat kultury, warunków życia i pracy oraz sytuacji społecznej i politycznej krajów pochodzenia emigracji.

## 5. Europejska polityka imigracyjna prowadzona we współpracy z krajami pochodzenia

5.1 Zaskakujące jest, że państwa członkowskie UE nie ratyfikowały jeszcze Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, przyjętej przez Zgromadzenie Generalne Narodów Zjednoczonych w rezolucji 45/158 z 18 grudnia 1990 r. Konwencja ONZ weszła w życie z dniem 1 lipca 2003 roku. EKES<sup>(21)</sup> ponownie sugeruje, by UE i państwa członkowskie ratyfikowały tę konwencję. Mając na uwadze cele Rady Europejskiej ustalone na szczytach w Tampere i w Hadze, Komitet jest zdania, iż poszanowanie praw człowieka oraz równe traktowanie powinny leżeć u podstaw europejskiej polityki imigracyjnej.

5.2 EKES proponuje Komisji, Parlamentowi i Radzie UE wspieranie w obszarze polityki zewnętrznej **międzynarodowych ram prawnych migracji**, w oparciu o Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturowych. Te ramy prawne powinny obejmować następujące dokumenty:

- Międzynarodową konwencję ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników i członków ich rodzin,
- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW),
- Konwencję w sprawie zniesienia wszelkich form dyskryminacji rasowej (CERD),
- Konwencję o prawach dziecka (CRC),
- Konwencje MOP dotyczące pracowników migrujących (C 97 oraz C 143),
- Deklarację MOP dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy,
- Międzynarodowe ramy MOP dotyczące migracji zarobkowej,
- Deklarację z Durbanu oraz program działania Światowej Konferencji ONZ przeciwko rasizmowi z 2001 r.

5.3 Dotychczasowe strategie w zakresie imigracji koncentrowały się na odpowiednich, popieranych przez EKES aspektach,

które odpowiadały jednak tylko interesom państw europejskich w ich roli krajów przyjmujących; do aspektów tych należą: zwalczanie imigracji nieuregulowanej i przemytu ludzi, spełnianie potrzeb własnych rynków pracy i wspieranie własnego rozwoju gospodarczego. W taki też sposób postrzega się problemy we współżyciu i problemy z tożsamością, a także określa politykę przyjmowania imigrantów, by zachęcić wysoko wykwalifikowanych imigrantów, zniechęcając pozostałych. W oparciu o tego typu rozważania Europejczycy prowadzą otwartą lub restrykcyjną politykę imigracyjną, mając cały czas na uwadze wyłącznie skutki imigracji dla społeczeństw europejskich.

5.4 Jednakże UE i większość państw członkowskich prowadzi bardzo aktywną politykę współpracy na rzecz rozwoju; ponadto Europa podpisała niezwykle ważne umowy o sąsiedztwie i układy stowarzyszeniowe z wieloma krajami na świecie. Niemniej jednak strategie te realizowane były bez odpowiedniego związku z polityką imigracyjną, tak jakby stanowiły niezależne działania. U podłoża takiego podejścia leży błędne przekonanie, że polityka migracyjna może się obejść bez współpracy z krajami pochodzenia.

5.5 Przeprowadzono liczne badania dotyczące skutków migracji dla krajów rozwijających się. Ze wszystkich opracowań można wyciągnąć jeden ogólny wniosek: wkład emigrantów ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny krajów pochodzenia, choć w niektórych państwach daje się również zauważyć negatywne skutki. Do pierwszej kategorii zaliczyć można znaczenie przekazów pieniężnych, do drugiej zaś drenaż mózgow i utratę kapitału ludzkiego.

5.6 EKES popiera nowe podejście do strategii europejskich: polityka imigracyjna powinna być prowadzona we współpracy z krajami pochodzenia, tak by migracja stała się czynnikiem rozwoju tych państw. Wymaga to nowego zdefiniowania wielu aspektów, w tym kryteriów przyjmowania czy kwestii mobilności imigrantów.

## 6. Migracje są pozytywnym zjawiskiem zarówno dla krajów pochodzenia, jak i dla państw przyjmujących

6.1 Wynikające z imigracji korzyści dla państw przyjmujących zostały szeroko omówione w innych opiniach EKES-u. W wypadku państw europejskich imigracja stała się odpowiedzią na potrzeby rynków pracy spowodowane zmianami demograficznymi<sup>(22)</sup>. Imigranci podejmują się zajęć, które nie są obsadzone przez miejscowych pracowników i przyczyniają się do rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz do postępu społecznego. W raporcie Sekretarza Generalnego ONZ, przygotowanym w ramach Dialogu Wysokiego Szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie Migracji Międzynarodowej i

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 30 czerwca 2004 r. w sprawie: „Międzynarodowa konwencja dotycząca pracowników migrujących” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), Dz.U. C 302 z 7.12.2004.

<sup>(22)</sup> Patrz: opinia EKES-u z 9 czerwca 2005 r. w sprawie: „Zielona księga na temat podejścia UE do zarządzania migracją zarobkową” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), Dz.U. C 286 z 17.11.2005.

Rozwoju, czytamy co następuje: „Imigranci pobudzają wzrost gospodarczy w państwach przyjmujących poprzez zachowanie rentowności działalności gospodarczej, która w przeciwnym wypadku uległaby delokalizacji, zwiększenie odsetka populacji aktywnej zawodowo oraz liczby konsumentów, a także służenie umiejętnościami w zakresie przedsiębiorczości”<sup>(23)</sup>. Komitet wnioskował również o to, by UE wzmocniła strategię integracyjną<sup>(24)</sup>. Migracje mogą być korzystne dla wszystkich: dla osób migrujących, dla społeczności, które je przyjmują, i dla krajów pochodzenia.

6.2 Dla krajów rozwijających się emigracja jest szansą na wyjazd nadwyżki siły roboczej, a tym samym zmniejszenie bezrobocia, oraz stanowi ważny mechanizm łagodzenia ubóstwa dzięki znacznym przekazom pieniężnym wysyłanym przez emigrantów swoim rodzinom. Z drugiej strony imigranci odgrywają po powrocie coraz ważniejszą rolę w pobudzaniu gospodarki, pełniąc funkcję przedsiębiorców, zakładając małe firmy oraz przekazując wiedzę i technologie. Mamy jednak również do czynienia z negatywnymi skutkami, takimi jak wyjazd najlepiej wykształconych i najbardziej przedsiębiorczych młodych ludzi.

6.3 EKES proponuje, by dzięki współpracy z krajami pochodzenia zwiększyć pozytywne skutki i ograniczyć negatywne konsekwencje, co stanowi jedno z wyzwań naszych czasów. W sprawozdaniu końcowym Światowej Komisji ds. Migracji Międzynarodowych wskazano, że wyzwaniem na dzisiaj jest opracowanie strategii, które zwiększą wypływające z migracji korzyści w krajach pochodzenia, zmniejszając jednocześnie jej negatywne konsekwencje. Stwierdzono tam również, że kwestia migracji powinna stanowić część krajowych, regionalnych i ogólnoswiatowych strategii rozwoju; w tym celu państwa przyjmujące muszą w jasny sposób uznać, że migracja przynosi korzyści również im samym<sup>(25)</sup>.

6.4 Migracja nie może być siłą napędową rozwoju w oddzieleniu od innych czynników politycznych, gospodarczych i społecznych. Stąd też EKES uważa za konieczne, by UE przyjęła we współpracy z krajami pochodzenia nowe podejście w polityce imigracyjnej i polityce na rzecz rozwoju, wspierając rozwój za pośrednictwem zmian strukturalnych sprzyjających demokracji i dobremu sprawowaniu rządów oraz wspomagających zmniejszanie nierówności, wzmacnianie kapitału ludzkiego i ulepszanie infrastruktury niezbędnej do zagwarantowania zrównoważonego rozwoju.

## 7. Korzyści płynące z przekazów pieniężnych

7.1 Przekazy pieniężne stanowią prywatne dochody imigrantów, jednak dla niektórych krajów pochodzenia nabrały wielkiego znaczenia jako źródło dochodów. Liczby mówią w tym wypadku same za siebie: według szacunków Banku Światowego,

<sup>(23)</sup> Patrz: sprawozdanie Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych zatytułowane „Migracja międzynarodowa i rozwój”, Organizacja Narodów Zjednoczonych, A/60/871, 2006; <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/871>.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 21 marca 2002 r. w sprawie: „Imigracja, integracja i rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS, współsprawozdawca: Vitor MELICIAS), Dz.U. C 125 z 27.5.2002 oraz opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 13 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego” (sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTANOS), Dz.U. C 318 z 23.12.2006, jak również konferencja na temat integracji zorganizowana wspólnie z Komisją Europejską we wrześniu 2002 r.

<sup>(25)</sup> Patrz: „Migracja w świecie współzależności: nowe wytyczne działania”, Światowa Komisja ds. Migracji Międzynarodowych, 2005. <http://www.gcim.org/en>.

w 2005 r. przekazy pieniężne otrzymywane przez kraje rozwijające się wzrosły do 167 mld dolarów (w 1990 r. ich wielkość szacowano na 69 mld dolarów). Sekretarz Generalny ONZ potwierdził, że w 2006 r. emigranci przesłali 264 mld dolarów. Liczba ta przewyższa prawie czterokrotnie oficjalną pomoc na rzecz rozwoju, a w niektórych krajach jest większa od inwestycji zagranicznych.

7.2 Przekazy pieniężne stanowią trwałą i stabilną pomoc w utrzymaniu rodziny. Imigranci i ich rodziny odgrywają najważniejszą rolę w systemie międzynarodowych przekazów pieniężnych. W Europie około 60 % — 70 % imigrantów wysyła pieniądze swoim rodzinom. Są one kierowane przede wszystkim na bezpośrednią konsumpcję, lecz nie tylko i wyłącznie produktów materialnych, ponieważ spora część pieniędzy wydatkowana jest na kształcenie i zdrowie, co korzystnie wpływa na jakość kapitału ludzkiego. Gospodarka na obszarach, na które napływają przekazy, zyskuje na wzroście konsumpcji oraz inwestycjach w małe firmy. Większy obieg pieniądza sprzyja również rozwojowi sektora finansowego. Ponadto dochody w walutach europejskich zwiększają równowagę finansową w krajach pochodzenia.

7.3 Obok korzyści mogą jednak także wystąpić problemy: ceny niektórych produktów konsumpcyjnych wzrastają, co zwiększa trudności w wypadku rodzin, które nie otrzymują przekazów. Zaprzestaje się niektórych upraw, porzuca niektóre sektory produkcji (te najmniej rentowne), jak również rezygnuje z pewnych miejsc pracy, ponieważ dochody z nich są bardzo małe w porównaniu z wartością przekazów.

7.4 Kwestie te należy mieć na uwadze, lecz Światowa Komisja ds. Migracji Międzynarodowych stwierdziła, że ogólnie przekazy stanowią istotny element pozytywny dla krajów rozwijających się: „Wysyłanie pieniędzy drogami oficjalnymi stanowi ważne źródło dewiz dla krajów przeznaczenia, zwiększa efektywność sektora finansowego, pomaga przyciągnąć dodatkowe inwestycje i ułatwia przyznawanie pożyczek państwowych”<sup>(26)</sup>.

7.5 Należy ukrócić nieformalne drogi przekazu pieniędzy, ponieważ niosą one ze sobą znaczne koszty i zagrożenia. Bardzo często dochodzi do zawiązywania się nieformalnych sieci w wyniku braku konkurencyjnych instytucji finansowych na najbardziej oddalonych obszarach. EKES jest zdania, że w celu zoptymalizowania korzyści przez kraje pochodzenia konieczne jest obniżenie kosztów pośrednictwa finansowego w wypadku przekazów pieniężnych. Nierzadko są one nadmierne i nieproporcjonalne w stosunku do kosztów innych transakcji międzynarodowych. Eksperti szacują, że koszty takie różnią się znacznie pomiędzy regionami; dla przykładu, koszty przekazów z Hiszpanii do Ameryki Łacińskiej i Karaibów wynoszą 2 %, ale z Europy do większości krajów afrykańskich kształtują się w

<sup>(26)</sup> Patrz: „Migracja w świecie współzależności: nowe wytyczne działania”, Światowa Komisja ds. Migracji Międzynarodowych, 2005. <http://www.gcim.org/en>.

granicach 8 %-10 %. Władze europejskie i organy nadzorujące sektor finansowy w Europie powinny propagować etyczne zachowanie i odpowiedzialność społeczną banków europejskich, w celu zmniejszenia tych kosztów. Należy również poprawić skuteczność banków w krajach pochodzenia, gdyż często nie dysponują one wystarczającą strukturą czy gwarancjami. Europa powinna wspierać umowy między sektorami finansowymi obydwu stron, za pośrednictwem rządów i organizacji międzynarodowych, by zredukować ostateczny koszt transferów. Banki mogą wspierać sprawdzone rozwiązania poprzez umowy o odpowiedzialności społecznej.

7.6 Komisja zapowiedziała przygotowanie dyrektywy w celu zobligowania usługodawców sektora finansowego do większej przejrzystości odnośnie do prowizji pobieranych od swoich klientów. Jeśli chodzi o przekazy, stanowisko zawarte w dyrektywie będzie musiało być stanowcze, by zlikwidować obecny brak umiaru. Organy nadzorujące systemy finansowe powinny również czuwać nad tym, by przy tego typu transakcjach nie stosowano nieadekwatnych kursów walutowych, co nadmiernie zwiększa ostateczne koszty przekazów emigranckich.

7.7 EKES proponuje, aby przekazy pieniężne ze strony emigrantów były wykorzystywane do inwestycji w działalność gospodarczą i społeczną. Banki, we współpracy z władzami lokalnymi, mogą opracować nowe systemy kredytów powiązanych z przekazami, by w ten sposób finansować działalność gospodarczą oraz inicjatywy w zakresie przedsiębiorczości. W tym celu miejscowy sektor finansowy musi mieć odpowiednią strukturę i wypłacalność.

7.8 Wydatki na kształcenie i zdrowie stanowią najważniejsze inwestycje rodzin, które otrzymują przekazy. Należy wspierać instrumenty finansowe, ubezpieczeniowe i kredytowe związane z przekazami, tak by osiągać jak najlepsze wyniki w dziedzinie kształcenia i zdrowia.

## 8. Diaspory jako sieci ponadnarodowe

8.1 W zglobalizowanym świecie ostatnich dziesięcioleci znacząco wzrosła migracja międzynarodowa: liczba migrantów zwiększyła się w zawrotnym tempie<sup>(27)</sup>, coraz więcej jest państw, z których pochodzą emigranci oraz państw przyjmujących, a także państw, które należą jednocześnie do obu kategorii. Jest to spowodowane ułatwieniami w postaci tańszego transportu i łączności. Pomijając kontrole graniczne, dziś łatwiej jest podróżować po świecie, i to nawet do najbardziej odległych miejsc.

8.2 Niższe koszty podróżowania, a szczególnie tańsze bilety lotnicze, wraz z obecnymi systemami łączności telefonicznej i elektronicznej, pozwalają na bezprecedensowe nasilenie komunikacji i stosunków między poszczególnymi osobami oraz między miejscem pochodzenia a miejscem przeznaczenia

migracji. Osoby, które kiedyś wyemigrowały i porojechały się po różnych miejscach, łatwiej utrzymują obecnie bliższe stosunki w formie sieci niż było to możliwe w przeszłości.

8.3 Sieci emigrantów odgrywają coraz ważniejszą rolę w procesie migracji: pomagają innym opracować własny plan, ułatwiają podróz i tranzyt, a także służą pomocą po przybyciu do kraju docelowego, jak również pomocą w dostępie do mieszkalnictwa i w poszukiwaniu pracy.

8.4 Emigranci sprzyjają rozwojowi firm w miejscach, z których pochodzą. Dla przykładu, wiele firm zakładanych przez imigrantów w miejscu, do którego przybyli, importuje produkty z kraju pochodzenia, wspierając tym samym jego produkcję i marketing. Częstsze podróżowanie wzmacnia pozycję przedsiębiorstw transportowych z tego kraju. Osiągnąwszy silną pozycję gospodarczą w państwie przyjmującym, imigranci często dokonują bezpośrednich inwestycji w krajach pochodzenia; w ten sposób rozwija się wiele firm w niektórych regionach Chin czy sektor informatyczny w Indiach i Pakistanie. Również wielu imigrantów stymuluje działalność gospodarczą i handel w Afryce i Ameryce Łacińskiej.

8.5 Coraz więcej przedsiębiorstw międzynarodowych zatrudnia osoby wywodzące się z imigracji, by rozpocząć działalność w krajach, z których pochodzą. Liczne europejskie przedsiębiorstwa wielonarodowe rekrutują własnych kierowników i techników wśród imigrantów w celu umiędzynarodowienia swojej działalności.

8.6 Diaspory, zorganizowane w sieci ponadnarodowe, mogą również przyczynić się do skierowania części przekazów pieniężnych na działalność gospodarczą i projekty w zakresie przedsiębiorczości. Polityka współpracy na rzecz rozwoju UE może być prowadzona we współpracy z sieciami imigrantów, gdyż stanowią one szansę na sprawne rozdysponowanie pomocy i zwiększenie zdolności inwestycyjnej samych społeczności emigracyjnych.

8.7 Niektóre diaspory, działające w formie sieci, inwestują w swoich krajach pochodzenia. Niektóre projekty mogą posłużyć za wzór, jak np. prowadzony w Meksyku program „trzy za jeden”, polegający na tym, że stowarzyszenia emigrantów pochodzących z tej samej miejscowości inwestują w projekty służące jej rozwojowi, a na każdego wysłanego przez nie dolara przypada po jednym dolarze zainwestowanym przez trzy szczeble rządu — federalny, krajowy i lokalny<sup>(28)</sup>.

8.8 UE powinna wspierać ponadnarodowe sieci diaspor, ponieważ sprzyjają one rozwojowi krajów pochodzenia. Tworzące sieć stowarzyszenia z tego samego miasta mogą wspólnie ukierunkowywać pewne inwestycje, które można pomnożyć dzięki wkładom europejskim i krajowym.

<sup>(27)</sup> W 1990 r. było 155 mln imigrantów, a w roku 2005 liczba ta wzrosła do 191 mln.

<sup>(28)</sup> Patrz: Organizacja Narodów Zjednoczonych A/60/871, 2006, s. 71, op. cit.

8.9 Komisja Europejska i państwa członkowskie, wraz z krajami pochodzenia i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, powinny zapewnić korzystne otoczenie, umożliwiające diasporom zoptymalizowanie wpływu prowadzonej przez nie działalności na rozwój. Komitet proponuje, aby część funduszy publicznych UE i państw członkowskich była przeznaczana na działania prorozwojowe prowadzone przez społeczności z diaspor. Współpraca publiczno-prywatna ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia działalności społeczno-gospodarczej. Poniżej przedstawiamy przykłady niektórych sprawdzonych rozwiązań.

8.9.1 IntEnt, z siedzibą w Holandii, od dziesięciu lat udzielił wsparcia prawie 2 tys. przedsiębiorcom z diaspor z Surinamu, Ghany, Maroka, Antyli i Turcji, przeznaczając 12,5 mln EUR na utworzenie 200 przedsiębiorstw zatrudniających 840 osób w krajach pochodzenia.

8.9.2 Utworzone w 1986 r. w Marsylii *Migrations & Développement* wspiera różne organizacje imigrantów marokańskich (włączając w to młodych Francuzów pochodzenia marokańskiego) w celu zgromadzenia środków dla ich regionów pochodzenia w Maroku. Tysiące imigrantów w diasporze wniosło wkład finansowy w różne projekty, a 300 spośród nich zaangażowało się bezpośrednio w ich realizację, co przyniosło korzyści dla ponad 50 tys. osób w Maroku.

8.9.3 Organizacje diaspor w Wielkiej Brytanii stoją na czele kampanii RemitAid<sup>(29)</sup> na rzecz ulg podatkowych w wypadku zbiorowych przekazów przeznaczonych na rozwój krajów pochodzenia. W ramach RemitAid wspierane są inicjatywy diaspor w zakresie rozwoju, przy wykorzystaniu wspólnego kapitału zgromadzonego dzięki zwrotom podatkowym z przekazów (na podobieństwo systemu grift-aid, który zapewnia ulgi podatkowe w wypadku datków charytatywnych na terenie Wielkiej Brytanii).

8.9.4 Filipińska organizacja na rzecz migracji i rozwoju (Philcomdev) to niedawno utworzona sieć skupiająca organizacje emigrantów i członków ich rodzin, organizacje pozarządowe, spółdzielnie, związki zawodowe, organizacje zajmujące się mikrofinansowaniem, przedsiębiorstwa społeczne oraz sieci na Filipinach i za granicą, które działają w dziedzinie migracji i rozwoju w swoim kraju.

8.10 W ramach europejskiej pomocy na rzecz rozwoju należy również wspierać import do Europy produktów z krajów pochodzenia, które byłyby rozprowadzane przez diasporę w ramach systemów sprawiedliwego handlu.

8.11 EKES proponuje także wspieranie inwestycji bezpośrednich, przeprowadzanych zarówno przez poszczególnych emigrantów, jak i przez ich stowarzyszenia. Na przykład inwestycje w projekty sektora turystycznego lub w rolnictwo oferują szerokie możliwości rozwoju w wielu krajach pochodzenia. Kredyty, przyznawane emigrantom lub ich stowarzyszeniom na projekty komercyjne lub inwestycje bezpośrednie w krajach

pochodzenia, są formą pomocy, którą należy wspierać w państwach europejskich poprzez politykę współpracy.

## 9. Powrót i większe możliwości przepływu jako forma odzyskiwania kapitału ludzkiego

9.1 Część imigrantów stanowią pracownicy wykwalifikowani lub wysoko wykwalifikowani. Wywołuje to jeden z najbardziej negatywnych skutków migracji dla krajów rozwijających się — drenaż mózgow. Nie wszystkie kraje pochodzenia dotknięte są tym zjawiskiem w takim samym stopniu, jednak dla niektórych jego konsekwencje są katastrofalne. Według raportu SOPEMI „od 33 % do 55 % najlepiej wykształconych osób z Angoli, Burundi, Ghany, Kenii, Mauritiusa, Mozambiku, Sierra Leone, Tanzanii i Ugandy mieszka w krajach OECD”<sup>(30)</sup>. Sektor opieki zdrowotnej w Afryce jest jednym z najbardziej dotkniętych tym problemem, podobnie jak sektor edukacji.

9.2 W niektórych krajach pochodzenia skutki emigracji absolwentów i pracowników wysoko wykwalifikowanych nie są aż tak negatywne. Wyjazdy np. pracowników wyspecjalizowanych w dziedzinie technologii informatycznych z Indii i Pakistanu nie powodują negatywnych następstw, ponieważ kraje te mają bardzo solidny system kształcenia informatyków i nie odczuwają ich braku.

9.3 „Emigracja mózgow”, o ile nie odbywa się na dużą skalę, może okazać się korzystna dla kraju pochodzenia, ponieważ zawsze zdarzają się powroty i przepływy imigrantów, którzy przywożą ze sobą nową wiedzę, technologie i pomysły na przedsięwzięcia biznesowe. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w Brazylii i Indiach. Jednak w bardzo wielu krajach drenaż mózgow pociąga za sobą niezastąpioną utratę specjalistów i pracowników wykwalifikowanych.

9.4 Drenaż mózgow jest korzystny dla krajów europejskich przyjmujących imigrantów. Od roku 2002 w różnych państwach europejskich dokonano zmian w ustawodawstwie dotyczącym imigracji, aby ułatwić przyjmowanie pracowników wysoko wykwalifikowanych.

9.5 Unia Europejska także zamierza promować politykę imigracji wybiórczej: Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji<sup>(31)</sup> przewiduje opracowanie specjalnej dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych, która zostanie przedstawiona przez Komisję we wrześniu i na temat której Komitet wyda swoją opinię. Nie przewidziano jednak opracowania dyrektywy ogólnej w sprawie przyjmowania imigrantów. Pomimo krytyki ze strony EKES-u i Parlamentu Europejskiego<sup>(32)</sup> taka polityka „imigracji wybiórczej” będzie się rozpowszechniała w Europie, prowadząc potencjalnie do nasilenia problemów w niektórych krajach. Komitet jednakże jest zdania, że prawodawstwo takie powinno być korzystne dla wszystkich stron, tj. dla państw pochodzenia, państw przyjmujących i dla samych imigrantów.

<sup>(30)</sup> Patrz: SOPEMI 2005, OECD.

<sup>(31)</sup> COM(2005) 669 wersja ostateczna z 21 grudnia 2005 r.

<sup>(32)</sup> 2005/2244(INI) oraz opinia EKES-u z 9 czerwca 2005 r. w sprawie: „Zielona księga na temat podejścia UE do zarządzania migracją zarobkową” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS), Dz.Ź. C 286 z 17.11.2005.

<sup>(29)</sup> Patrz: [www.RemitAid.org](http://www.RemitAid.org).

9.6 Zachowanie spójności pomiędzy polityką imigracyjną a polityką współpracy na rzecz rozwoju wymaga od krajów przyjmujących zdecydowanego podejścia do problemu drenażu mózgow. W tym celu należy przede wszystkim rozważyć przekształcenie strat, jakie dla krajów pochodzenia stanowi wyjazd pracowników wykwalifikowanych, w korzyści związane z powrotem tych pracowników z nowymi umiejętnościami przydatnymi dla przedsiębiorstw, gospodarki czy usług publicznych w swoim kraju. Powracający emigranci mogą nie tylko stymulować transfer wiedzy i technologii, lecz także inwestycje.

9.7 Zachęcanie do powrotu będzie z tego punktu widzenia korzystne dla rozwoju krajów pochodzenia. Musi to być powrót całkowicie dobrowolny, następujący po stworzeniu w kraju pochodzenia warunków sprzyjających rozwijaniu swej działalności zawodowej przez pracowników wykwalifikowanych. W związku z tym wyzwaniem jest stworzenie takich korzystnych warunków.

9.8 W celu promowania dobrowolnego powrotu pracowników wykwalifikowanych należy stworzyć warunki, by powrót do kraju pochodzenia nie powodował utraty pozwolenia na pracę i pobyt w Europie (lub nabytego nowego obywatelstwa). Tylko wtedy możliwa będzie migracja wahadłowa.

9.9 Powrót można także promować poprzez transfer do kraju pochodzenia praw socjalnych osób powracających. Należy zapewnić właściwe funkcjonowanie transferu praw emerytalnych i praw w zakresie zabezpieczenia społecznego, włącznie z opieką zdrowotną. W raporcie Sekretarza Generalnego ONZ, przygotowanym w ramach Dialogu Wysokiego Szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie Migracji Międzynarodowej i Rozwoju podkreślono, że większość migrantów międzynarodowych napotyka na przeszkody w zakresie transferu emerytur i, pomimo istniejących licznych umów dwustronnych, zaproponowano opracowanie międzynarodowych ram dających lepsze gwarancje. Konwencja MOP nr 157 z 1982 r. dotycząca ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczeń społecznych została ratyfikowana tylko przez trzy kraje (Hiszpanię, Filipiny i Szwecję) <sup>(33)</sup>. Komitet sugeruje, by pozostałe państwa członkowskie ratyfikowały konwencję MOP nr 157.

9.10 Za pośrednictwem europejskiej polityki współpracy na rzecz rozwoju należy przyjąć programy mające na celu uniknięcie drenażu mózgow oraz ułatwienie dobrowolnego powrotu pracowników wykwalifikowanych, a także inwestowanie w krajach pochodzenia w sektorach i rodzajach działalności wymagających wysokich kwalifikacji.

9.11 EKES zgadza się z propozycją Komisji, aby państwa członkowskie opracowały kodeksy dobrego postępowania w celu zarządzania napływem imigrantów wysoko wykwalifikowanych we współpracy z krajami pochodzenia.

<sup>(33)</sup> Patrz: Organizacja Narodów Zjednoczonych A/60/871, 2006: 80, op. cit.

9.12 UE musi aktywnie współpracować w kształceniu młodzieży w krajach pochodzenia imigrantów. Kraje te tracą dużą część swojego najlepiej wykształconego kapitału ludzkiego, z czego korzystają społeczeństwa europejskie. Współpraca w zakresie kształcenia stanowi sprawiedliwą rekompensatę dla tych krajów, które dzięki temu będą mogły dysponować w przyszłości kapitałem ludzkim niezbędnym do własnego rozwoju.

9.13 EKES pragnie podkreślić znaczenie umów i porozumień z krajami pochodzenia, które mogą być zawierane przez uniwersytety europejskie, szpitale, przedsiębiorstwa oraz centra technologiczne i badawcze w celu umożliwienia wysoko wykwalifikowanym pracownikom prowadzenia działalności w swoich krajach z gwarancją płacy, praw socjalnych i narzędzi zawodowych porównywalnych z europejskimi.

## 10. Polityka imigracyjna zgodna z celami rozwoju: Przyjmowanie imigrantów przyczynia się do rozwoju

10.1 Unia Europejska i państwa członkowskie powinny zmodyfikować swoje strategie w zakresie przyjmowania imigrantów, aby umożliwić legalną imigrację poprzez elastyczne i przejrzyste procedury. W opinii w sprawie zielonej księgi <sup>(34)</sup> EKES przekonywał Komisję, że konieczne jest prowadzenie polityki otwartej na przyjmowanie zarówno pracowników wysoko wykwalifikowanych, jak i mniej wykwalifikowanych. Komitet proponował również, chociaż stanowisko przyjęte przez niektóre rządy było dla niego zrozumiałe, by państwa członkowskie zakończyły okres przejściowy ograniczający prawo pobytu i prawo do pracy obywateli z niektórych nowych państw Unii.

10.2 Należy ograniczyć imigrację nieuregulowaną za pomocą strategii ukierunkowanych na sytuację wewnętrzną w Europie, jak np. poprzez zwalczanie zatrudniania imigrantów o nieuregulowanym statusie środkami prawodawstwa wspólnotowego <sup>(35)</sup> (które Komitet rozważy w innej opracowywanej obecnie opinii), kontrolę granic i walkę z handlem ludźmi, a także współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu. UE powinna solidaryzować się i dzielić kosztami z państwami Europy Południowej, które borykają się z masowym napływem imigrantów znajdujących się w sytuacji nieuregulowanej, przez co zmuszone są przeprowadzać liczne operacje ratownicze na morzu, prowadzić działania związane z przyjmowaniem i zapewniać pomoc humanitarną. W wyjątkowych okolicznościach może również okazać się konieczne uregulowanie sytuacji prawnej wielu osób znajdujących się na terytorium UE, a nieposiadających dokumentów, które stały się ofiarami wyzysku w miejscu pracy i które nie mogą uczestniczyć w strategiach integracyjnych.

10.3 W ramach uelastyczniania polityki przyjmowania emigrantów należy promować systemy migracji tymczasowej oraz wahadłowej, zarówno wobec pracowników wysoko wykwalifikowanych, jak i mniej wykwalifikowanych.

<sup>(34)</sup> Patrz: opinia EKES-u z 10 grudnia 2003 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS), Dz.U. WE C 80 z 30.3.2004 r.

<sup>(35)</sup> Patrz: wniosek w sprawie dyrektywy z 16 maja 2007 r. w sprawie kar minimalnych dla przedsiębiorstw zatrudniających nielegalnych imigrantów, COM(2007) 249 wersja ostateczna.

10.4 Aby system imigracji tymczasowej był realistyczny, prawodawstwo wspólnotowe musi oferować bardzo elastyczne pozwolenia krótkoterminowe, w połączeniu z zasadami dotyczącymi powrotu oraz gwarancją zatrudnienia w kolejnych latach. W ten sposób wielu imigrantów skorzysta z drogi legalnej i po wygaśnięciu pozwolenia na pobyt nie pozostanie w Europie w sytuacji nieuregulowanej.

10.5 EKES wzywa UE i państwa członkowskie do uzgodnienia z krajami pochodzenia procedur w zakresie migracji wahadłowej ułatwiających mobilność imigrantów poprzez elastyczne i przejrzyste procedury. W interesie obu stron porozumienia te muszą być wyważone, aby imigracja mogła być także czynnikiem rozwoju dla krajów pochodzenia.

10.6 Korzystne mogą być także procedury tymczasowego przyjmowania imigrantów, obejmujące umowy dotyczące kształcenia i uznawania kwalifikacji zawodowych. W ten sposób imigranci tymczasowi pracujący w Europie będą mogli podnieść swoje kwalifikacje zawodowe, a po powrocie poprawić swoje perspektywy na rynku pracy i przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego swoich krajów.

10.7 Obecne sztywne przepisy państw europejskich stanowią znaczną przeszkodę dla migracji wahadłowej. Aby ułatwić przepływ imigrantów, ich powrót oraz rozwój inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości w krajach pochodzenia, europejskie przepisy migracyjne muszą pozwalać na zachowanie w dłuższym okresie prawa do stałego pobytu.

10.8 W tym celu EKES proponuje zmianę dyrektywy w sprawie statusu rezydenta długoterminowego tak, aby przedłużyć okres, w którym rezydenci zachowują prawo stałego pobytu, z jednego roku do pięciu lat. W swojej opinii <sup>(36)</sup> EKES stwierdził, że rok (lub dwa lata, które początkowo zaproponowała Komisja) to dla wielu imigrantów zbyt krótki czas na podjęcie wyzwania związanego z kontynuacją kariery zawodowej po powrocie do miejsca pochodzenia.

10.9 Obecnie, gdy UE promuje całościowe podejście do polityki migracyjnej oraz przy uwzględnieniu spójności między polityką migracyjną a polityką na rzecz rozwoju, kwestią niezbędną jest, by wszyscy imigranci przebywający długoterminowo w państwie członkowskim mieli możliwość powrotu do swojego kraju pochodzenia, nie tracąc przy tym prawa do pobytu przez okres co najmniej pięciu lat.

## 11. Propagowanie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności

11.1 Komisja Europejska opublikowała w maju br. ważny komunikat <sup>(37)</sup> w sprawie migracji wahadłowej oraz partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi. Mimo iż niniejsza opinia jest opinią z inicjatywy własnej, stanowi również wkład EKES-u do rozpoczętej przez Komisję debaty. W różnych częściach opinii znalazły się propozycje

<sup>(36)</sup> Patrz: opinia EKES-u z 3 października 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), w Dz.U. C 36 z 8.2.2002.

<sup>(37)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi, COM(2007) 248 wersja ostateczna.

Komitetu odnośnie do niektórych zagadnień poruszonych przez Komisję w tym komunikacie.

11.2 Komunikat składa się z dwóch części: w pierwszej wskazuje się na zalety rozwijania partnerstw na rzecz mobilności z krajami trzecimi, zaś w drugiej dokładniej omówiona zostaje migracja wahadłowa.

11.3 Komitet popiera propozycję zakładania **partnerstw na rzecz mobilności**, by UE i państwa członkowskie mogły stworzyć warunki dla legalnej imigracji za pośrednictwem elastycznych i przejrzystych procedur. Partnerstwa tworzone są w oparciu o zobowiązania zarówno państw, z których pochodzą imigranci, jak i państw członkowskich UE.

11.4 Zobowiązania państw, z których pochodzą imigranci, są dokładnie określone i pokrywają się z obowiązkami w zakresie zwalczania nieuregulowanej imigracji: ponowne przyjęcie, kontrola granic, zabezpieczenie dokumentów podróży, zwalczanie przemycania migrantów i handlu ludźmi itp. Ważne jest, by państwa te dotrzymywały swoich międzynarodowych zobowiązań w ramach umowy z Kotonu, a zwłaszcza jej art. 13. Komitet jest zdania, że niektóre kraje o „słabym” rządzie będą miały wiele trudności ze spełnieniem tych warunków i dlatego też proponuje, by partnerstwa na rzecz mobilności dopasowały się w sposób elastyczny do sytuacji panującej w każdym z państw.

11.5 Zobowiązania państw członkowskich zaliczyć można do czterech kategorii:

11.5.1 Po pierwsze, stworzenie lepszych możliwości legalnej migracji przy poszanowaniu popieranej przez EKES zasady preferencji wspólnotowej w wypadku obywateli UE. Komitet zgadza się z propozycją, by kilka państw członkowskich (w ramach wzmocnionej współpracy) mogło przedstawić krajom pochodzenia wspólną ofertę w zakresie partnerstwa, która byłaby ofertą UE i miałyby formę taryf oraz instrumentów dostosowawczych do europejskich rynków pracy.

11.5.2 Po drugie, Komisja Europejska i państwa członkowskie udzielić krajom trzecim pomocy technicznej i finansowej w celu zarządzania legalnymi przepływami migracyjnymi. Komitet uważa, że fundusze wspólnotowe, dostępne w ramach programów tematycznych dotyczących migracji i azylu, będą niewystarczające i dlatego sugeruje Komisji, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ich znaczne zwiększenie w najbliższej przyszłości.

11.5.3 Po trzecie, Komitet zgadza się także z koncepcją, by partnerstwa na rzecz mobilności mogły, w porozumieniu z krajem pochodzenia, zniechęcać do emigracji niektóre kategorie zawodowe, by uniknąć drenażu mózgow (np. personel medyczny w niektórych krajach europejskich). Porozumienia powinny sprzyjać migracji wahadłowej, jak również powrotowi imigrantów tymczasowych.

11.5.4 Po czwarte, UE i państwa członkowskie usprawnią procedury wydawania wiz na pobyty krótkoterminowe. EKES wnioskował w różnych opiniach o usprawnienie organizacji służb konsularnych państw członkowskich UE w krajach pochodzenia. Delegatury Komisji powinny współpracować z państwami członkowskimi w zakresie zagadnień związanych z migracją, a sieć EURES powinna być wykorzystywana do ustalania rzeczywistych ofert zatrudnienia w UE. Komitet podziela propozycje Komisji dotyczące następujących kwestii: budowania wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi poprzez otwarcie wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych, usprawnienia wspólnych instrukcji konsularnych w celu wydawania wiz wielokrotnego wjazdu dla obywateli państw trzecich, którzy muszą często podróżować, a także ułatwienia procedur wydawania wiz dla niektórych kategorii osób określonych w porozumieniach na rzecz mobilności.

11.6 Komisja wskazuje na korzyści wynikające z ułatwienia **migracji wahadłowej**. EKES uważa, że obowiązujące obecnie przepisy w zakresie imigracji są bardzo sztywne i nie zadowolają ani imigrantów, ani krajów pochodzenia, ani też europejskich państw przyjmujących. W różnych opiniach EKES opowiadał się za bardziej elastycznym prawodawstwem, by uczynić systemy migracji wahadłowej przystępniejszymi i by uwzględniły one wolę jednostek. Należy w pełni chronić podstawowe prawa imigrantów, a w szczególności prawa socjalne, pracownicze oraz prawo do życia w rodzinie.

11.7 Komisja proponuje dwa rodzaje migracji wahadłowej: migrację obywateli państw trzecich zamieszkujących w UE, tak by mogli rozwinąć działalność w kraju pochodzenia, nie tracąc przy tym prawa pobytu w państwie członkowskim, a także migrację osób zamieszkałych w krajach trzecich, by mogły podjąć pracę, naukę bądź szkolić się w państwie członkowskim (lub połączyć wszystkie trzy zajęcia). Po wygaśnięciu pozwolenia na pobyt osoby te powinny wrócić do kraju pochodzenia, zachowując przy tym możliwość powrotu do UE za pośrednictwem uproszczonych procedur przyjmowania.

11.8 Komitet jest zdania, że system migracji wahadłowej jest możliwy jedynie wówczas, gdy migranci — zarówno tymczasowi, jak i pozostali — zachowają po powrocie do kraju pochodzenia możliwość legalnego wjazdu do państwa członkowskiego, w którym przebywali. Wspieranie migracji wahadłowej polega przede wszystkim na ustanowieniu mechanizmów umożliwiających elastyczne warunki powrotu do państwa europejskiego.

11.9 EKES popiera propozycję Komisji utworzenia unijnych ram prawnych wspierających migrację wahadłową. W tym celu niezbędna będzie zmiana niektórych obowiązujących dyrektyw, jak również opracowanie odpowiednich kryteriów służących przyjęciu nowych dyrektyw przewidzianych w programie legislacyjnym, takich jak np.:

11.9.1 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych: Komitet uznaje za odpowiedni wniosek Komisji dotyczący usprawnienia w jeszcze większym stopniu procedur wydawania zezwoleń na wjazd osobom, które już kiedyś przez jakiś czas

mieszkały legalnie w UE (w celu podjęcia przez nie pracy, nauki lub innych form szkolenia wymagających wysokich kwalifikacji).

11.9.2 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych: Komitet proponuje wprowadzenie wieloletnich zezwoleń na pobyt i pracę dla pracowników sezonowych, które umożliwiłyby im powracanie przez pięć kolejnych lat do danego państwa członkowskiego na czas prac sezonowych, który to okres może zostać przedłużony o pięć kolejnych lat.

11.9.3 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania stażystów pobierających wynagrodzenie: zdaniem Komitetu ułatwienie obywatelom państw trzecich przyjazdu do Europy na czas stażu stanowi pozytywny element w ich kształceniu oraz w rozwoju ich krajów pochodzenia, co przyczynia się do większego przepływu wiedzy i transferu umiejętności. Aby zwiększyć wymiar wahadłowego przepływu migrantów, we wniosku można by przewidzieć możliwość powrotu byłych stażystów na czas dodatkowych szkoleń (od jednego roku do pięciu lat), jeśli miałyby to przyczynić się do podniesienia ich kwalifikacji.

11.9.4 EKES sugeruje, by Komisja poparła pewne zmiany w różnych obowiązujących obecnie dyrektywach, w celu wspierania migracji wahadłowej. Dyrektywa nr 2003/209/WE dotycząca statusu rezydentów długoterminowych stanowi obecnie, że status rezydenta długoterminowego zostaje cofnięty w wypadku nieobecności na terytorium Wspólnoty przez okres dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy. Komisja proponuje przedłużenie tego okresu do dwóch albo trzech lat. Zdaniem Komitetu pięć lat to najodpowiedniejszy okres czasu.

11.9.5 Dyrektywa nr 2004/114/WE w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie oraz dyrektywa nr 2005/71/WE w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych: Komitet popiera zmianę tych dyrektyw w celu wprowadzenia zezwolenia na pobyt uprawniającego do wielokrotnego wjazdu i dopuszczającego długie okresy nieobecności posiadacza zezwolenia na terytorium UE bez uszczerbku dla jego prawa pobytu. Należy również przekształcić klauzule wyboru w wymienionych wyżej dyrektywach, pozwalające państwom członkowskim na wprowadzenie uproszczonych lub przyspieszonych procedur przyjmowania osób, które w przeszłości pracowały w charakterze badaczy lub studiowały w UE, w prawo tych osób do korzystania z szybkich procedur, pod warunkiem że powrócą one do kraju pochodzenia po wygaśnięciu zezwolenia. Komitet popiera również powiązanie obu dyrektyw poprzez dopuszczenie (pod nielicznymi warunkami) łatwiejszych procedur przyjmowania jako badaczy obywateli spoza UE, którzy wcześniej uzyskali prawo wjazdu do UE na czas studiów i którzy po zakończeniu studiów powrócili do kraju pochodzenia. Zakres tego przepisu można by rozszerzyć, zezwalając studentom, którzy wciąż jeszcze się uczą i przebywają w danym państwie członkowskim, na składanie wniosków o przyjęcie w charakterze badaczy, pod warunkiem że złożą wniosek przed wygaśnięciem ich zezwolenia na pobyt na czas studiów.



11.10 Komitet jest zdania, że należy zapewnić skuteczną realizację celów migracji wahadłowej oraz długotrwałe korzyści z niej poprzez środki wspierające migrację wahadłową, zagwarantowanie powodzenia polityki powrotu imigrantów, ocenę realizacji procedur oraz zmniejszenie ryzyka drenażu mózgowo dzięki współpracy z państwami trzecimi.

11.11 Dla przepływu wiedzy niezbędne jest rozwiązanie jednego z najważniejszych problemów, jakich doświadcza wielu imigrantów w Europie, a mianowicie nieuznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych. Mobilność tych osób między krajem pochodzenia a krajem goszczącym polepszy się wówczas, gdy w Europie uznawane będą ich kwalifikacje. Komitet sugeruje, by pomimo istniejących trudności dalej prowadzono negocjacje dotyczące umów na rzecz uznawania kwalifikacji zawodowych między UE a państwami pochodzenia większości imigrantów.

11.12 Ponadto, by system migracji wahadłowej mógł właściwie funkcjonować, należy zagwarantować uzyskanie przez imigrantów prawa emerytalne i prawa w zakresie zabezpieczenia społecznego; w tym celu konieczne będzie przeprowadzenie negocjacji dotyczących umów o wzajemności między państwami członkowskimi UE a państwami pochodzenia imigrantów, a także ratyfikacja konwencji MOP nr 157.

11.13 Komitet proponuje, aby w mających powstać partnerstwach na rzecz mobilności UE zaproponowała uwzględnienie tych rozdziałów w celu ułatwienia uznawania kwalifikacji zawodowych oraz zagwarantowania praw emerytalnych.

Bruksela, 25 października 2007 r.

## 12. Światowe Forum Migracji i Rozwoju

12.1 W dniu 10 lipca odbyło się w Brukseli Światowe Forum Migracji i Rozwoju, pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-Moona. Wzięło w nim udział ponad 800 delegatów z ponad 140 państw; forum stanowiło kontynuację szczytu Narodów Zjednoczonych z września 2006 r.

12.2 W dn. 9 lipca sprawozdawca niniejszej opinii reprezentował EKES podczas Dnia Społeczeństwa Obywatelskiego. Wnioski końcowe, w pełni podzielane przez Komitet, znajdują się na stronie internetowej konferencji <sup>(38)</sup>. W przyszłym roku Światowe Forum odbędzie się w Manili i w nim także będzie uczestniczył przedstawiciel EKES-u.

12.3 Komitet zachęca rządy Unii Europejskiej oraz Komisję do dalszej aktywności w ramach ONZ w celu zwiększenia znaczenia kwestii migracji na arenie międzynarodowej, zagwarantowania migrantom praw człowieka za pośrednictwem międzynarodowych ram prawnych, a także zapewnienia, że wspólna administracja procesów migracyjnych przez kraje pochodzenia i państwa docelowe przyczyni się do rozwoju gospodarczego i społecznego na świecie.

12.4 Jest to pierwsza opinia Komitetu w sprawie migracji wahadłowej i w przyszłości będzie ona uzupełniana kolejnymi opiniami.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(38)</sup> Dostępne w jęz. angielskim ([http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final\\_CSD.pdf](http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf)) oraz hiszpańskim ([http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final\\_CSD\\_espanol.pdf](http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf)).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy**

COM(2007) 46 wersja ostateczna — 2007/0020 (COD)

(2008/C 44/22)

Dnia 19 marca 2007 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 2 października 2007 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 77 do 4 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

## 1. Streszczenie opinii

1.1 Komitet wyraża aprobatę dla proponowanego rozporządzenia i jego podstawy prawnej. Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości i proporcjonalności oraz umożliwia gromadzenie danych statystycznych pomocnych w realizacji strategii Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Ze względu na tę strategię konieczne stało się stworzenie przejrzystych ram prawnych.

1.2 We wniosku podkreśla się znaczenie, szczególnie w świetle mobilności pracowników, wspólnej definicji i wspólnych systemów uznawania:

- wypadków przy pracy i wypadków w drodze do lub z pracy,
- chorób zawodowych wywołanych warunkami pracy lub produktami,
- częściowej lub stałej niezdolności do pracy lub inwalidztwa spowodowanych wypadkami i chorobami związanymi z pracą, a także utraconych dni pracy.

1.3 Komitet uważa, że przy sporządzaniu spisu osób według kategorii szkody celowe jest uwzględnienie płci i wieku osoby poszkodowanej, jak również, na ile to możliwe, charakteru zawartego umownego stosunku pracy. Należy zwrócić szczególną uwagę na poufność gromadzonych danych osobowych.

1.4 Komitet uważa, że należy rozwijać współpracę z Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP) i Światową Organizacją Zdrowia (WHO). Zdaniem Komitetu proponowane rozporządzenie stanowi najbardziej użyteczne narzędzie ujednoczenia charakteru i definicji danych przeznaczonych do rejestracji oraz metod ich zbierania i analizy.

## 2. Wniosek Komisji

2.1 Omawiane rozporządzenie koncentruje się wyłącznie na działaniach statystycznych prowadzonych zgodnie z art. 258 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jego celem nie

jest realizacja polityki dotyczącej zdrowia publicznego ani polityki bezpieczeństwa i higieny pracy, które opierają się odpowiednio na art. 152 i 137 Traktatu.

2.2 Tworzenie statystyk Wspólnoty regulują przepisy określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r., zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(1)</sup>.

2.3 Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych <sup>(2)</sup> oraz rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. <sup>(3)</sup>, nakładające obowiązek stosowania tego na instytucje i organy wspólnotowe, zezwalają na przetwarzanie danych osobowych dotyczących zdrowia do celów ważnego interesu publicznego z zastrzeżeniem zachowania odpowiednich środków bezpieczeństwa.

2.4 Wspólnotowe i krajowe działania oraz strategie polityczne w dziedzinach zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy są ważne z punktu widzenia interesu publicznego, a przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 322/97 i (Euratom, EWG) nr 1588/90 z dnia 11 czerwca 1990 r. w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich (Eurostatu) danych będących przedmiotem poufności informacji statystycznych <sup>(4)</sup> stanowią odpowiednie środki bezpieczeństwa dla ochrony osób fizycznych w przypadku tworzenia statystyk Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 52 z 22.2.1997, s. 61, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:052:0001:001:PL:HTML>; rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 284 z 31.10.2003, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:284:0001:0053:FR:PDF>).

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:PL:HTML>; dyrektywa zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 (Dz.U. L 284 z 31.10.2003, s. 1).

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:FR:PDF>.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 151 z 15.6.1990, s. 1, rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 322/97; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990R1588:PL:HTML>.

2.5 W zasadzie decyzja nr 1786/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. przyjmująca program działań wspólnotowych w dziedzinie zdrowia publicznego 2003-2008 <sup>(5)</sup>, rezolucja Rady nr 2002/C 161/01 z dnia 3 czerwca 2002 r. w sprawie nowej wspólnotowej strategii dotyczącej bezpieczeństwa i higieny pracy 2002-2006 <sup>(6)</sup> oraz komunikat Komisji z dnia 20 kwietnia 2004 r. Modernizacja ochrony socjalnej w celu utworzenia wysokiej jakości, dostępnej i systematycznej opieki zdrowotnej i długoterminowej; wsparcie dla strategii krajowych przy użyciu „otwartej metody koordynacji” <sup>(7)</sup> wymagają wysokiej jakości systemu informacji statystycznej potrzebnego do oceny rezultatów osiągniętych w ramach danej polityki oraz opracowywania i monitorowania dalszych działań w obu obszarach. Podejście to będzie nadal realizowane i jeszcze bardziej rozwijane w ramach kolejnych programów i strategii.

2.6 W wydanym komunikacie, niemającym charakteru legislacyjnego [SEK(2007) 214, 215, 216 <sup>(8)</sup>], zatytułowanym „Podniesienie wydajności i jakości w pracy: wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012”, Komisja podkreśla, że BHP powinno znaleźć się w głównym nurcie programu politycznego Wspólnoty. Odgrywa ono szczególnie ważną rolę w zwiększaniu konkurencyjności i wydajności przedsiębiorstw oraz w przyczynianiu się do zapewnienia trwałości systemów opieki społecznej, ponieważ umożliwia obniżenie kosztów związanych z wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi. Chodzi o to, by odpowiednie warunki pracy stały się rzeczywistością każdego obywatela, jest to bowiem jeden z konkretnych kroków na drodze do realizacji agendy obywatelskiej przyjętej w dniu 10 maja 2006 r.

2.7 Dotychczas gromadzenie danych statystycznych odbywało się na zasadzie umów dobrowolnych z państwami członkowskimi w ramach pięcioletnich wspólnotowych programów statystycznych (obecnie decyzja 2367/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2003-2007) <sup>(9)</sup> oraz ich rocznych elementów składowych.

2.8 Zwłaszcza w dziedzinie statystyk dotyczących zdrowia publicznego kierowanie osiągnięciami i realizacjami w trzech aspektach (przyczyny zgonów, badania ankietowe dotyczące zdrowia i opieki zdrowotnej, niepełnosprawność i zachorowalność) oraz ich organizacja odbywają się na podstawie partnerstwa pomiędzy Eurostatem i wiodącymi państwami (obecnie Zjednoczonym Królestwem jako koordynatorem ogólnym oraz liderami w poszczególnych dziedzinach z Estonii, Luksemburga i Danii) a państwami członkowskimi. W ramach tego programu wykonano już wiele prac związanych z metodologią, obejmujących przygotowanie wytycznych, a także rozpoczęto gromadzenie danych.

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 271 z 9.10.2002, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:271:0001:0011:FR:PDF>.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 161 z 5.7.2002, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:161:0001:0004:FR:PDF>.

<sup>(7)</sup> COM(2004) 304 końcowy z 20.4.2004.

<sup>(8)</sup> SEK(2007) 214 z 21.2.2007.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 358 z 31.12.2002, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0001:0027:FR:PDF>; decyzja zmieniona decyzją (WE) nr 787/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 138 z 30.4.2004, s. 12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:138:0012:0016:FR:PDF>).

2.9 Obecną sytuację cechuje jednak szereg ograniczeń. Po pierwsze, pomimo pewnej poprawy jakości i porównywalności już zgromadzonych danych, państwom członkowskim należy zapewnić w tym celu silniejsze podstawy.

2.10 Ramy prawne umożliwiłyby konsolidację postępu w osiąganiu lepszych standardów jakości i porównywalności dla wszystkich systematycznie gromadzonych zbiorów danych. Zapewniłyby one większą trwałość i stabilność wymogów europejskich w perspektywie średnioterminowej oraz określiłyby wyraźne cele dotyczące standardów, jakie należy osiągnąć w zakresie porównywalności na szczeblu UE.

2.11 Ponadto zdecydowana większość nowych państw członkowskich oświadczyła, że nie będą one w stanie spełnić unijnych wymogów dotyczących statystyk w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, nie mając do dyspozycji europejskich ram prawnych.

2.12 Wreszcie wszystkie państwa członkowskie potrzebują dokładniejszych informacji na temat terminów i głównych etapów wdrażania nowych, obecnie tworzonych narzędzi statystycznych oraz działań przygotowywanych w celu poprawy jakości. Proponowane rozporządzenie będzie stanowiło właściwe ramy do sporządzenia szczegółowych „map drogowych” w różnych obszarach i aspektach statystyk dotyczących zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

2.13 Dlatego też Komisja (Eurostat) uważa, że należy stworzyć solidne podstawy poprzez zapewnienie podstawowego aktu prawnego dotyczącego statystyk z zakresu zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Obszary objęte wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszą się do bieżących osiągnięć i działalności prowadzonej wspólnie z państwami członkowskimi w odpowiednich grupach Eurostatu lub — w dziedzinie zdrowia publicznego — do partnerstwa w zakresie statystyk zdrowia publicznego. Głównym celem jest ujednoczenie systemów zbierania danych, które albo już funkcjonują, albo są na etapie opracowywania metodologii, albo są przygotowywane do wdrożenia.

2.14 We wspólnotowym programie działań w dziedzinie zdrowia publicznego na lata 2003-2008 <sup>(10)</sup> stwierdzono, że element statystyczny systemu informacyjnego dotyczącego zdrowia publicznego zostanie opracowany we współpracy z państwami członkowskimi za pomocą — w zależności od potrzeb — wspólnotowego programu statystycznego w celu promowania synergii i unikania dublowania.

2.15 W zmienionym wniosku dotyczącym decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej drugi program działań Wspólnoty w dziedzinie zdrowia na lata 2007-2013 <sup>(11)</sup> stwierdzono, że trwające obecnie prace nad stworzeniem systemu monitorowania zdrowia na szczeblu UE należy rozszerzyć z wykorzystaniem — o ile to konieczne — wspólnotowego

<sup>(10)</sup> Patrz przypis 5.

<sup>(11)</sup> COM(2006) 234 wersja ostateczna z 24.5.2006.

programu statystycznego. Z kolei w ramach wspólnotowej strategii dotyczącej bezpieczeństwa i higieny pracy 2002-2006 <sup>(12)</sup> wezwano Komisję i państwa członkowskie do przyspieszenia prac w zakresie harmonizacji danych statystycznych dotyczących wypadków przy pracy i chorób zawodowych, w celu otrzymania porównywalnych danych, na których podstawie będzie można dokonać obiektywnej oceny wpływu i skuteczności środków podjętych w ramach wspólnotowej strategii.

### 3. Uwagi Komitetu

3.1 Komitet wyraża aprobatę dla proponowanego rozporządzenia i jego podstawy prawnej. Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości i proporcjonalności oraz umożliwia gromadzenie danych statystycznych pomocnych w realizacji strategii Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, dla której to strategii konieczne stało się stworzenie przejrzystych ram prawnych.

3.2 We wniosku podkreśla się znaczenie, w szczególności w świetle mobilności pracowników, wspólnej definicji i wspólnych systemów uznawania:

- wypadków przy pracy (które zdarzyły się w miejscu pracy) i wypadków w drodze do lub z pracy (które zdarzyły się w drodze z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania zatrudnienia lub odwrotnie, oraz w czasie długich przerw spędzanych poza miejscem pracy, przykładowo przerw obiadowych), jak również w przypadkach, gdy praca wymaga przemieszczania się (usługi),
- chorób zawodowych wywołanych warunkami pracy lub stosowanymi produktami (pył, produkty chemiczne,

wibracje, szkodliwy hałas, schorzenia układu mięśniowo-szkieletowego oraz tkanek okołostawowych związane z dźwiganiem ciężkich przedmiotów lub powtarzających się czynności itp),

- częściowej lub stałej niezdolności do pracy lub inwalidztwa spowodowanej wypadkami i chorobami związanymi z pracą, a także utraconych dni pracy.

3.3 Komitet uważa, że przy sporządzaniu spisu osób według kategorii szkody celowe jest uwzględnienie płci i wieku osoby poszkodowanej, jak również sektora gospodarki, w którym dana osoba była zatrudniona, oraz — na ile to możliwe — charakteru stosunku pracy (umowa o pracę na czas nieokreślony, niestandardowa forma pracy, praca tymczasowa, praca na własny rachunek). Należy zwrócić szczególną uwagę na poufność gromadzonych danych osobowych zgodnie z obowiązującym prawodawstwem.

3.4 Komitet jest zdania, że należy rozwijać współpracę z MOP oraz WHO, ponieważ może ona przynieść owocną wymianę, zarówno pod względem teoretycznym (badania na temat źródeł chorób i wypadków, ergonomii i rehabilitacji), jak i metodologicznym (gromadzenie danych i metody statystyczne).

3.5 Zdaniem Komitetu proponowane rozporządzenie stanowi najbardziej użyteczne narzędzie stopniowego ujednolicenia charakteru i definicji danych przeznaczonych do rejestracji oraz metod ich zbierania i analizy w celu stałego podnoszenia ich jakości oraz zapewnienia większej zgodności i porównywalności.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(12)</sup> Patrz przypis 6.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się po Wspólnocie**

COM(2007) 159 wersja ostateczna — 2007/0054 (COD)

(2008/C 44/23)

Dnia 7 maja 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

24 kwietnia 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego przygotowanie prac w tej sprawie.

Mając na uwadze pilny charakter prac, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny mianował na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) José Isaiasa RODRÍGUEZA GARCÍĘ-CARA<sup>(1)</sup> na sprawozdawcę generalnego i 64 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera zmiany wprowadzone do załączników rozporządzenia 1408/71, gdyż jest przekonany, że przyczynią się do lepszego zredagowania treści rozporządzenia i przyniosą korzyści obywatelom Unii, do których ma ono zastosowanie. Komitet popiera szczególnie te zmiany, które pozwalają skoordynować pewne świadczenia i tym samym usunąć je z zakresu wyjątków lub praw niepodlegających przeniesieniu.

1.2 Jako przedstawiciel partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie również zwrócić uwagę na powolność procesu legislacyjnego dla wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 883/2004. Komitet nie opracowywałby niniejszej opinii, gdyby wspomniane rozporządzenie weszło w życie. Stąd też wzywa Parlament Europejski i Radę o poważne przyspieszenie procesu decyzyjnego, by nowa koordynacja systemów zabezpieczeń społecznych weszła w życie w możliwie jak najkrótszym terminie.

## 2. Wstęp

2.1 Od czasu przyjęcia rozporządzenia nr 1408/71 w czerwcu 1971 r. wprowadzano do niego stopniowo zmiany, które dostosowały i uaktualniły jego treść. Były one spowodowane m.in. zmianami w prawodawstwie państw członkowskich, zawieraniem dwustronnych umów między państwami, kolejnymi etapami rozszerzenia oraz procesem dostosowywania rozporządzenia do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w zakresie zabezpieczeń społecznych.

2.2 EKES przyjął swoją pierwszą opinię w sprawie wspomnianego rozporządzenia w styczniu 1967 r.<sup>(2)</sup>; odtąd podmioty społeczno-gospodarcze, z których składa się Komitet i które

reprezentują społeczeństwo obywatelskie, prawie co roku przygotowywały opinie dotyczące wszystkich zmian wprowadzanych do artykułów lub załączników rozporządzenia. W ten sposób Komitet aktywnie uczestniczył w ewolucji instrumentu mającego podstawowe znaczenie dla zagwarantowania prawa do swobodnego przemieszczania się osób, a w szczególności pracowników, we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym zagwarantowano zachowanie praw do niektórych świadczeń w ramach systemu zabezpieczeń społecznych w wypadku przemieszczania się w granicach wewnętrznych Unii.

2.3 W 2004 r. rozporządzenie zostało zmienione w największym jak dotąd stopniu. Parlament Europejski i Rada, mając na uwadze uproszczenie tekstu i poprawę jego treści, przyjęły po długiej debacie instytucjonalnej nowe rozporządzenie nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych<sup>(3)</sup>, które ma zastąpić obowiązującą dotychczas wersję. Jednakże nowa wersja nie weszła jeszcze w życie, gdyż nadal nie zatwierdzono rozporządzenia wykonawczego, co oznacza, że rozporządzenie nr 1408/71 ma wciąż pełną moc wiążącą.

2.4 Komitet wydał odnośne opinie zarówno w sprawie rozporządzenia nr 883/2004 dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych<sup>(4)</sup>, jak i wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie przepisów wykonawczych<sup>(5)</sup>. Ten ostatni wniosek powoli przechodzi przez niezbędne procedury we właściwych instytucjach.

2.5 Ponieważ rozporządzenie nr 1408/71 jest żywym i dynamicznym tekstem, należy włączyć do niego zmiany wprowadzane przez państwa członkowskie w ich prawodawstwie krajowym, tak by nie straciły one na ważności i tym samym nie naruszały praw osób przemieszczających się wewnątrz Unii.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 166 z 30.4.2004.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u z 27 stycznia 2000 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych (sprawozdawca: José Isaias Rodríguez GARCÍA-CARO), Dz.U. C 75 z 15.3.2000.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u z 26 października 2006 r. w sprawie: „Koordynacja systemów zabezpieczeń społecznych — przepisy wykonawcze” (sprawozdawca: Wolfgang GREIF), Dz.U. C 324 z 30.12.2006.

<sup>(1)</sup> Z zastrzeżeniem akceptacji przez Zgromadzenie.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 64 z 5.4.1967.

Ostatecznie zmiany te mają na celu uaktualnienie i poprawę koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych i ułatwienie stosowania przepisów wspólnotowych.

2.6 Na płaszczyźnie prawnej wniosek zawiera derogacje i zmiany niektórych przepisów zawartych w załącznikach do rozporządzenia i ma zastosowanie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

### 3. Treść wniosku

3.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia odnosi się wyłącznie do różnych załączników rozporządzenia nr 1408/71 i nie znajduje zastosowania do jego artykułów, które pozostają niezmiennione.

3.2 Wprowadzone zmiany odzwierciedlają propozycje przedstawione przez następujące państwa członkowskie: Austrię, Danię, Francję, Holandię, Węgry, Irlandię i Polskę. Za wyjątkiem Francji, wszystkie zmiany są wynikiem modyfikacji w prawodawstwie na szczeblu krajowym.

3.3 Zmiany dotyczą następujących załączników i państw:

3.3.1 W części I załącznika I zdefiniowano terminy „pracownicy najemni” i „osoby prowadzące działalność na własny rachunek” dla przypadków, w których nie daje się ich określić na podstawie ustawodawstwa krajowego. Załącznik zostaje zmodyfikowany w wyniku zmian w prawodawstwie Irlandii.

3.3.2 W części II załącznika I zdefiniowano termin „członek rodziny” dla sytuacji, gdy ustawodawstwo krajowe nie pozwala na dokonanie rozróżnienia między członkami rodziny a innymi osobami. Zmiana dotyczy Irlandii z powodów wymienionych powyżej.

3.3.3 W części I załącznika II zdefiniowano specjalne systemy dla osób prowadzących działalność na własny rachunek, które są wyłączone z zakresu zastosowania rozporządzenia. Tekst w sekcji „Francja” zostaje zastąpiony w związku z zagadnieniem dodatkowych ubezpieczeń.

3.3.4 Załącznik II część II definiuje specjalne zasiłki porodowe i zasiłki z tytułu adopcji, wyłączone z zakresu zastosowania rozporządzenia. Zmiana dotyczy sekcji „Polska” i ma na celu uwzględnienie w procesie koordynacji dodatku z tytułu urodzenia dziecka.

3.3.5 W załączniku II a wymienione są świadczenia o charakterze nieskładkowym i tym samym niepodlegające przeniesieniu. Zmiana kolejny raz dotyczy Irlandii i jest wynikiem modyfikacji przepisów wewnętrznych.

3.3.6 W części A załącznika III wymieniono porozumienia, które są nadal stosowane mimo istnienia rozporządzenia. Zmiana dotyczy umów Węgier z Niemcami i Austrią i jest wynikiem zmiany ustawodawstwa węgierskiego dotyczącego rent i emerytur.

3.3.7 W części A załącznika IV wymieniono ustawodawstwa określone w rozporządzeniu, zgodnie z którymi wysokość

świadczeń z tytułu inwalidztwa nie zależy od długości okresów ubezpieczenia. Zmiana dotyczy Irlandii i Królestwa Niderlandów i jest wynikiem modyfikacji w ich prawodawstwie.

3.3.8 W części C załącznika IV wymieniono przypadki, w których możliwe jest zaniechanie ustalania podwójnej wysokości świadczenia, ponieważ nie doprowadzi to do wyższego wyniku. Usunięto część zatytułowaną „Węgry”, gdyż ze względu na zmiany w prawodawstwie krajowym powyższa uwaga przestaje mieć w tym wypadku zastosowanie. Należy również zastąpić tekst w sekcji „Austria” z powodu zmian ustawodawstwa dotyczącego rent i emerytur.

3.3.9 W załączniku VI ustalono specjalne procedury stosowania ustawodawstw niektórych państw członkowskich. Zmiany dotyczą tekstu w sekcji „Dania”, „Niderlandy” i „Austria” i są wynikiem modyfikacji przepisów wewnętrznych.

3.3.10 W załączniku VIII wymieniono systemy, które przewidują dla sierot zasiłki rodzinne bądź świadczenia dodatkowe lub specjalne. Zmiana dotyczy Irlandii ze wspomnianych wyżej powodów.

### 4. Uwagi

4.1 Zgromadzenie Plenarne Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przyjęło na sesji w dn. 13-14 grudnia 2006 r. opinię w sprawie innych zmian wprowadzonych do rozporządzenia nr 1408/71 <sup>(6)</sup>. We wspomnianej opinii Komitet wyrażał nadzieję, że będzie to ostatnia zmiana, w sprawie której się wypowiada, oraz że nowe rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia nr 883/2004 zostanie przyjęte bez dalszej zwłoki. Sześć miesięcy później wprowadzono nowe zmiany do załączników rozporządzenia nr 1408/71, ponieważ rozporządzenie wykonawcze wciąż nie zostało przyjęte.

4.2 Mimo tego EKES popiera zmiany wprowadzone do załączników rozporządzenia 1408/71, gdyż jest przekonany, że przyczynią się do lepszego zredagowania treści rozporządzenia i przyniosą bezpośrednie korzyści obywatelom Unii, do których ma ono zastosowanie. W związku z tym Komitet popiera w szczególności te zmiany, które pozwalają włączyć pewne świadczenia do procesu koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych i tym samym usunąć je z załączników zawierających wyjątki od powszechnego stosowania świadczeń.

4.3 Obecnie instytucje europejskie dyskutują nad różnymi wnioskami w sprawie rozporządzenia, związanymi z koordynacją systemów zabezpieczeń społecznych. Z jednej strony wniosek dotyczący rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 883/2004, będący już przedmiotem opinii EKES-u, jest wciąż analizowany w Radzie rozdział po rozdziale, co potrwa przez cały okres przewodnictwa Portugalii; w Parlamencie zaś znajduje się na etapie pierwszego czytania. Z drugiej strony wniosek dotyczący rozporządzenia określającego treść załącznika XI rozporządzenia nr 883/2004 poddawany jest podobnej debacie, jak we wspomnianym wyżej przypadku, a

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u z 13 grudnia 2006 r. w sprawie zmiany rozporządzenia nr 1408/71 (sprawozdawca: José Isaiás Rodríguez GARCÍA-CARO), Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

Komitet wydał już opinię w tej sprawie (<sup>7</sup>). W tym kontekście należy pamiętać, że z chwilą przyjęcia rozporządzenia w sprawie koordynacji niektóre z jego załączników stało się zbędnych, gdyż zostały zastąpione kolejnymi rozporządzeniami. Na koniec należy wspomnieć o wniosku dotyczącym rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 1408/71, który jest przedmiotem niniejszej opinii.

4.4 Obiektywnie patrząc, i mając na uwadze poprzedni punkt, znajdujemy się w sytuacji stagnacji prawnej, w której nadal wprowadzane są zmiany do praktycznie nieobowiązujących już rozporządzeń, brakuje załączników do nowego rozporządzenia w sprawie koordynacji, które powinno już dawno wejść w życie, a nowe rozporządzenie wykonawcze znajduje się na etapie zatwierdzenia, przypominającym niestety powolny proces przyjmowania rozporządzenia w sprawie koordynacji. Mając to wszystko na uwadze EKES po raz kolejny wzywa Parlament Europejski i Radę do przyspieszenia procedur w celu ostatecznego przyjęcia obydwu rozporządzeń. Należy przypomnieć, że już w 1992 r. Rada Europejska z Edynburga odnotowała konieczność przeprowadzenia ogólnego przeglądu prawodawstwa w celu uproszczenia przepisów w zakresie koordynacji. Minęło 15 lat od czasu tej deklaracji i wciąż korzystamy z tych samych, nieuproszczonych, przepisów.

Bruksela, 25 października 2007 r.

4.5 Złożony charakter przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych powoduje, że obywatele nie znają ani ich treści, ani wynikających z nich praw. Dlatego też, wykorzystując okazję, jaką stwarza niniejsza opinia, należy zaapelować do władz krajowych o skuteczne rozpowszechnianie wśród obywateli swoich państw jasnych i zwięzłych informacji na temat praw przysługujących im w obszarze zabezpieczeń społecznych w wypadku przemieszczania się — z jakichkolwiek powodów — wewnątrz Unii. Nieznajomość tych praw jest szczególnie widoczna w sytuacji krótkich podróży o charakterze turystycznym bądź zawodowym, kiedy jakikolwiek dotkliwy problem zdrowotny stwarza poważne problemy dla danej osoby, gdyż nie zna ona swoich praw i nie wie, jakie kroki musi podjąć, by otrzymać natychmiastowe leczenie.

4.6 Kontynuując to podejście i zgodnie z przekonaniem wyrażonym w punkcie 4.5 wspomnianej wcześniej opinii w sprawie załącznika XI do rozporządzenia nr 883/2004, EKES powinien opracować opinię z inicjatywy własnej i zbadać istniejące w UE problemy w zakresie świadczenia usług zdrowotnych obywatelom przemieszczającym się na jej terytorium oraz przedstawić propozycje w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania mechanizmów koordynacji.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

---

(<sup>7</sup>) Opinia EKES-u w spra25 października wie: „Koordynacja systemów zabezpieczeń społecznych — załącznik XI” (sprawozdawca: Wolfgang GREIF), 14 marca 2007 r. (CESE 422/2007).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Znęcania się nad osobami starszymi

(2008/C 44/24)

Pismem z 16 maja 2007 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, Margot WALLSTRÖM, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w Znęcania się nad osobami starszymi.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2007 r. Sprawozdawcą była Renate HEINISCH.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 144 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W art. 25 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., uznaje się i szanuje prawo osób starszych do godnego i niezależnego życia oraz udziału w życiu społecznym i kulturalnym. W Europie liczba osób w wieku 65 lat i starszych ulega znacznemu zwiększeniu. Przyszłość niesie więc ze sobą wyzwanie, jakim jest pozytywne podejście do tej zmiany demograficznej i uznanie, że podeszły wiek nie jest ani obciążeniem dla społeczeństwa, ani zagrożeniem w skali indywidualnej.

1.2 Jednym z elementów tego wyzwania jest również zagadnienie znęcania się nad osobami starszymi, stanowiące mocno zaniedbywany problem, który wciąż jeszcze jest bagatelizowany i spychany na margines. Szczególnie zagrożone są starsze osoby uzależnione od opieki i przebywające w odosobnieniu domowym lub w zakładach opiekuńczych. Z tego względu EKES zwraca się do prezydencji w Radzie UE z usilną prośbą o zajęcie się kwestią „znęcania się nad osobami starszymi”, w szczególności uzależnionymi od opieki.

Adresaci: prezydencja Rady, Komisja, rządy państw członkowskich

1.3 Największa odpowiedzialność za zapobieganie znęcaniu się nad osobami starszymi spoczywa na państwach członkowskich. Problem ten dotyczy jednak wszystkich państw członkowskich, zatem EKES jest zdania, że konieczne jest ustanowienie strategii ogólnoeuropejskiej.

— Z uwagi na fakt, że znęcanie się nad osobami starszymi stanowi naruszenie praw człowieka i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, EKES wzywa Komisję do opracowania szczegółowej strategii na rzecz przeciwdziałania temu zjawisku w oparciu o istniejące uregulowania traktatowe.

— Tego rodzaju strategia ogólnoeuropejska musi opierać się na wynikach ogólnoeuropejskiej analizy dotyczącej znęcania się

nad osobami starszymi, w szczególności uzależnionymi od opieki. W celu sporządzenia analizy obecnej sytuacji należy uwzględnić nie tylko dane odnoszące się do skali występowania tego zjawiska, ale również do jego różnych form, przyczyn i czynników ryzyka. Należy przy tym uwzględnić zarówno opiekę domową, jak i instytucjonalną.

— W analizie tej należy porównać zakres zagrożeń, na jakie narażone są osoby starsze, sytuację prawną tych osób, możliwości pomocy i wsparcia z uregulowaniami dotyczącymi znęcania się nad dziećmi.

— Analiza powinna również wskazywać na stopień realizacji postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej pod względem ochrony osób starszych w państwach członkowskich.

Adresaci: Parlament Europejski, Komisja, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans

1.4 Skuteczne zapobieganie znęcaniu się nad osobami starszymi, szczególnie w procesie sprawowania nad nimi opieki, można zapewnić jedynie na odpowiednim szczeblu krajowym. Z tego względu w ramach opracowywania ogólnoeuropejskiej strategii każde państwo członkowskie musi sporządzić krajowy plan działania na rzecz zapobiegania takiemu zjawisku oraz udostępnić niezbędne środki. Krajowe plany działania powinny w szczególności uwzględniać poniższe elementy:

— doprowadzenie do tego, by problem znęcania się nad uzależnionymi od opieki osobami starszymi przestał być tematem tabu dzięki odpowiedniemu uwrażliwieniu opinii publicznej na sytuację osób wymagających opieki oraz ich opiekunów, na przykład poprzez prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych;

— opracowanie dyrektyw ramowych i podstaw prawnych, zgodnych z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej;



- sporządzenie sprawozdań krajowych odnoszących się do zapobiegania znęcaniu się nad osobami starszymi podlegającymi opiece domowej lub instytucjonalnej. Sprawozdania powinny zawierać również informacje, czy w danym państwie członkowskim obowiązują (minimalne) standardy dotyczące opieki, czy stworzono zinstytucjonalizowane formy nadzoru i jaka jest skuteczność tych uregulowań dla ochrony osób starszych w przypadku opieki domowej i instytucjonalnej;
- poprawa dostępności informacji, możliwości działania i współpracy wszystkich podmiotów i instytucji zaangażowanych bezpośrednio w sprawowanie opieki. Obejmuje to również odpowiednie szkolenia i inicjatywy dla szczególnie istotnych grup zawodowych: personelu medycznego, opiekunów i policji, jak też zapewnienie pracownikom instytucji opiekuńczych prawa do zgłaszania nadużyć;
- stworzenie powszechnej, łatwo i anonimowo dostępnej oferty doradztwa, w celu szybkiego wyeliminowania deficytu informacyjnego odnoszącego się do sytuacji w dziedzinie opieki u wszystkich (potencjalnych) zainteresowanych podmiotów i osób, których dotyczy omawiany problem;
- stworzenie rozwiązań, które umożliwiłyby odciążenie członków rodziny sprawujących opiekę, a opiekunom zawodowym zapewniłyby możliwość rozmowy i uzyskania wsparcia;
- stworzenie sieci do celów współpracy, szkoleń i systematycznej wymiany informacji między wszystkimi podmiotami i instytucjami bezpośrednio zaangażowanymi w sferę opieki.

Adresaci: państwa członkowskie.

1.5 EKES jest zdania, że absolutnie konieczna jest wymiana metod postępowania i modeli „dobrych praktyk” na szczeblu krajowym i ogólnoeuropejskim w celu zapewnienia jakości i wypracowaniu standardów w dziedzinie opieki.

Adresaci: państwa członkowskie, EUCPN (Europejska Sieć Prewencji Kryminalnej)

## 2. Uzasadnienie

### 2.1 Wiek a zagrożenie znęcaniem się

2.1.1 Zgodnie z prognozami demograficznymi do 2050 r. w Europie liczba osób w wieku 65 lat i starszych znacznie wzrośnie (o 58 milionów, czyli o 77 %); spośród wszystkich grup wiekowych stosunkowo w największym stopniu zwiększy się liczba osób w podeszłym wieku (80 lat i więcej). Taka tendencja ma wpływ na wiele dziedzin codziennego życia i przynosi nowe wyzwania praktycznie we wszystkich obszarach polityki.

2.1.2 Między innymi z uwagi na taki rozwój demograficzny zagrożenie znęcania się nad osobami starszymi będzie przybierało na znaczeniu. Tego rodzaju zjawisko stanowi bowiem zaniedbywany problem, który wciąż jeszcze jest bagatelizowany i spychany na margines. Dotychczasowe dane empiryczne są w związku z tym niewystarczające i fragmentaryczne.

2.1.3 Notowane w statystykach kryminalnych zagrożenie przemocą wobec kobiet i mężczyzn powyżej 60 roku życia jest wprawdzie zdecydowanie mniejsze niż w młodszych grupach wiekowych, a poszkodowane osoby starsze także rzadziej niż osoby młodsze mówią o przemocy, której doświadczyły. Jednakże dane policji kryminalnej i rozmowy z poszkodowanymi są mało przydatne, jeśli chodzi o stworzenie całościowego obrazu i podkreślenie szczególnych zagrożeń przemocą wobec osób starszych.

2.1.4 Odnosi się to w szczególności do ryzyka znęcania się, które zagraża osobom starszym w ich najbliższym otoczeniu, ze strony osób im znanych, którym ufają, a być może również od których są uzależnione. W ubiegłych dziesięcioleciach w dziedzinie nauki i polityki oraz w praktyce „odkryto”, że jest to obszar, w którym stosunkowo często dochodzi do przemocy. Przesz wszystkim jednak koncentrowano się na sytuacji kobiet i dzieci jako osób poszkodowanych<sup>(1)</sup>, a jedynie rzadko na zagrożeniu znęcania się nad osobami starszymi.

2.1.5 Zgodnie z definicją organizacji *Action on Elder Abuse*, przejętą od Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i zaakceptowaną w nauce i polityce, za znęcanie się nad osobami starszymi uznaje się każde pojedyncze lub powtarzające się działanie lub zaniechanie odpowiedniego działania, które może prowadzić do powstania szkód i zagrożenia dla osób starszych<sup>(2)</sup>.

2.1.6 Dostępne informacje prowadzą do wniosków, że osoby starsze często padają ofiarą znęcania się, które niekiedy przybiera poważne rozmiary, i które jednak — abstrahując od wyjątków — nie wychodzi na światło dzienne<sup>(3)</sup>. Reprezentatywna ankieta, przeprowadzona w 2006 r. w Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej wśród 2000 osób w wieku 66 lat lub

<sup>(1)</sup> Patrz w tym kontekście: opinia EKES-u z inicjatywy własnej z dnia 16.3.2006 r. w sprawie przemocy domowej wobec kobiet (Dz.U. C 110 z 9.5.2006) oraz opinia uzupełniająca z dnia 14.12.2006 r. w sprawie: „Dzieci jako pośrednie ofiary przemocy domowej” (Dz.U. C 325 z 30.12.2006), sprawozdawca obu opinii: Renate HEINISCH.

<sup>(2)</sup> Deklaracja z Toronto w sprawie globalnego przeciwdziałania znęcaniu się nad osobami starszymi: „Znęcanie się nad osobami starszymi to pojedyncze lub powtarzające się działanie lub zaniechanie odpowiedniego działania, do jakiego dochodzi w ramach relacji, w których oczekiwaloby się zaufania i które może spowodować krzywdę lub cierpienie osoby starszej. Znęcanie się może przybierać różne formy: fizyczną, psychiczną/emocjonalną, seksualną, finansową lub po prostu być zaniechaniem, celowym lub nie.” (WHO, 2002 r.) ([http://www.who.int/ageing/projects/elder\\_abuse/alc\\_toronto\\_declaration\\_en.pdf](http://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_toronto_declaration_en.pdf)); *Action on Elder Abuse* ([www.elderabuse.org.uk](http://www.elderabuse.org.uk)).

<sup>(3)</sup> W trakcie międzynarodowego sympozjum, które odbyło się w Kolonii w maju 2006 r. pod patronatem komisarza Vladimira Spidla (Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Równość Szans), mówiono o wahającej się między 5 a 20 % częstotliwości występowania przemocy wobec osób starszych w poszczególnych państwach (Sprawozdanie z sympozjum *Gewalt und Vernachlässigung gegenüber alten Menschen in häuslicher und institutioneller Pflege* w: forum kriminalprävention nr 4/2006 i 1/2007).

starszych, żyjących w domach prywatnych (w tym w instytucjach pobytu z zapewnioną opieką) <sup>(4)</sup> wykazała, co następuje: 2,6 % ankietowanych przyznało, że w okresie ostatnich 12 miesięcy było ofiarą znęcania się ze strony członka rodziny, przyjaciela lub pracownika opieki. Po uwzględnieniu przypadków znęcania się, jakiego dopuszczali się sąsiedzi i znajomi, odsetek osób poszkodowanych wzrasta do 4 %. Najczęstszą formą tego zjawiska było zaniedbanie, następnie wykorzystanie finansowe, fizyczne i psychiczne znęcanie się, a w najmniejszej liczbie przypadków — molestowanie seksualne. Przypadki znęcania się zgłaszane są częściej przez kobiety niż przez mężczyzn. Powyższe wyniki są porównywalne z danymi odnoszącymi się do innych społeczeństw zachodnich i w dużej mierze odpowiadają stwierdzonej częstotliwości występowania przemocy domowej. Zgodnie z wynikami badania z 2004 r. dotyczącego Hiszpanii, częstotliwość znęcania się nad osobami starszymi jest prawie tak duża, jak w przypadku dzieci.

## 2.2 Znęcanie się nad osobami starszymi objętymi opieką

2.2.1 Pojęcie „opieka” ma szeroki zakres znaczeniowy, począwszy od pomocy i wsparcia w domu po (stacjonarną) opiekę intensywną.

2.2.2 Szczególne zagrożenia istnieją w odniesieniu do osób starszych uzależnionych od opieki, przebywających w domowym odosobnieniu lub w instytucjach opiekuńczych. Z tego względu głównym tematem niniejszej opinii rozpoznawczej jest sytuacja, w jakiej osoby te się znajdują, szczególne zagrożenia, na jakie są narażone, oraz możliwości prewencji i interwencji.

2.2.3 Z wyjątkiem najstarszych grup wiekowych jedynie niewielka część osób starszych potrzebuje opieki: pod koniec 2003 r. w Niemczech opieki wymagało 1,6 % osób w wieku 60-64 lat, 9,8 % osób w wieku 75-79 lat, ale 60,4 % osób w wieku 90-94 lat <sup>(5)</sup>. Zgodnie z prognozami zwiększy się nie tylko liczba osób starszych (patrz wyżej), ale przede wszystkim liczba osób niedołączonych i potrzebujących opieki. Ocenia się, że liczba osób potrzebujących opieki wzrośnie o 116-136 %, natomiast liczba osób przebywających w domach opieki zwiększy się nawet o 138-160 %. W szczególności osoby w podeszłym wieku (od 80 lat) będą w większym stopniu narażone na zagrożenia wynikające z zapotrzebowania na pomoc i opiekę <sup>(6)</sup>.

2.2.4 Znęcanie się nad osobami starszymi podlegającymi opiece rozumiane jest w sensie gerontologicznym i obejmuje nie tylko fizyczne znęcanie się nad osobami potrzebującymi

opieki, lecz również wszelkie działania lub zaniechania, które prowadzą do poważnych negatywnych skutków dla sytuacji życiowej i pozycji osób starszych <sup>(7)</sup>. Wyróżnia się następujące formy tego zjawiska <sup>(8)</sup>:

- bezpośrednia przemoc fizyczna (bicie, potrząsanie, szczypanie, stosowanie fizycznych środków przymusu, mechaniczne ograniczenie możliwości poruszania się, pozbawienie urządzeń wspomagających poruszanie się itp.);
- pośrednia przemoc fizyczna (nieuzasadnione podawanie leków, na przykład w celu uspokojenia itp.);
- molestowanie seksualne (naruszenie indywidualnej granicy wstydu, zmuszanie do kontaktów intymnych itp.);
- przemoc emocjonalna lub psychiczna (agresja werbalna, lekceważenie lub ignorowanie, emocjonalny chłód, izolacja społeczna, groźenie przemocą fizyczną lub inną oraz inne groźby, znieważanie, upokarzanie itp.);
- wykorzystywanie finansowe lub materialne (nieuprawnione dysponowanie majątkiem, sprzedaż nieruchomości bez uzgodnienia, nakłanianie lub zmuszanie do przekazywania środków pieniężnych, kradzież środków pieniężnych i innych przedmiotów wartościowych lub ich wymuszanie, osoby starsze jako grupa docelowa dla naciągaczy itp.);
- zaniedbanie (niezapewnianie niezbędnej codziennej pomocy, zaopatrzenia w środki higieniczne i inne, w szczególności w jedzenie i napoje aż po sytuację dopuszczenia do powstania odleżyn wskutek niedostatecznej opieki w trakcie obłożnej choroby itp.);
- groźenie porzuceniem lub umieszczeniem w domu opieki;
- nadużycia w formie zmuszania do udziału w seriach badań bez zgody lub wbrew woli.

2.2.5 Do znęcania się nad osobami starszymi może dochodzić zarówno w trakcie opieki domowej, jak i instytucjonalnej. W Europie brak jednoznacznych danych dotyczących skali występowania aktów przemocy wobec osób objętych opieką. Istnieją jedynie pojedyncze informacje odnoszące się do tego niezbadanego obszaru obejmującego zaniedbanie, znęcanie się i przemoc w trakcie opieki, które to zjawiska oceniane są jednak jako rozpowszechnione.

2.2.5.1 W odniesieniu do opieki domowej zgodnie z istniejącymi analizami szacuje się, że w 5-25 % relacji opiekuńczych dochodzi do przypadków przemocy wobec osób wymagających opieki <sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> UK Study of Abuse and Neglect of Older People, czerwiec 2007 r. ([www.natcen.ac.uk](http://www.natcen.ac.uk)).

<sup>(5)</sup> Federalny Urząd Statystyczny (2005), *Pflegestatistik 2003 — Deutschlandergebnisse*, Wiesbaden.

<sup>(6)</sup> Rada Prewencji Kraju Związkowego Nadrenia Północna-Westfalia (2006), *Gefahren für alte Menschen in der Pflege*.

<sup>(7)</sup> Definicja ta jest zgodna z deklaracją z Toronto w sprawie globalnego przeciwdziałania znęcaniu się nad osobami starszymi (WHO, 2002 r., patrz przypis 2).

<sup>(8)</sup> Rada Prewencji Kraju Związkowego Nadrenia Północna-Westfalia (patrz przypis 6), deklaracja z Toronto (patrz przypis 2) i *UK-Study* (patrz przypis 4).

<sup>(9)</sup> Görgen, Thomas (2005a), *Nahraumgewalt im Alter. Opferrisiken und Optionen für gewaltpräventives Handeln*, w: forum kriminalprävention nr 3/2005, ss. 13-16. Dane odnoszące się do poszczególnych krajów europejskich znajdują się w Walentich, Wilms, Walter (2005), *Gewalt gegen ältere Menschen in der häuslichen und institutionellen Pflege, Bewährungshilfe* nr 2/2005, ss. 166-182.

2.2.5.2 W niemieckim opracowaniu <sup>(10)</sup> dotyczącym znęcania się nad osobami starszymi i ich zaniedbywania w domach spokojnej starości i domach opieki, ponad 70 % opiekunów przyznało, że sami dopuścili się czynów bądź zaniechań kwalifikujących się jako przemoc lub działania niewłaściwe albo byli świadkami takich zachowań u innych opiekunów <sup>(11)</sup>.

### 2.3 Rozpoznanie przypadków znęcania się w trakcie opieki

2.3.1 W praktyce dostrzeżenie przypadków znęcania się jest często trudnym zadaniem. Do istotnych przyczyn takiego stanu rzeczy należą: daleko posunięta granica wstydu u ofiar, zależność od pomocy, opieki i troski osób, ze strony których dochodzi do znęcania się, oraz wynikająca z powyższego obawa przed zemstą lub pogorszeniem sytuacji; rzeczywista niezdolność do przekazania doświadczeń związanych z przypadkami znęcania się, wywołana chorobą, w szczególności pogorszeniem się zdolności umysłowych; niepewność co do tego, jakie działania podjąć w przypadku podejrzeń o znęcanie się.

### 2.4 Sytuacja w przypadku opieki domowej

2.4.1 Dla większości osób starszych miejscem, w którym upływa ich codzienne życie, wciąż pozostaje mieszkanie prywatne. W wielu krajach europejskich osoby starsze wymagające opieki są nią objęte w warunkach domowych; w Niemczech dotyczy to dwóch trzecich takich osób. Jedynie 7 % osób w wieku 65 lat i starszych przebywa tam w domach spokojnej starości. Opieka ze strony rodziny jest sprawowana przede wszystkim przez małżonków, w następnej kolejności przez córki i synowe. Chociaż w większości tych relacji opiekuńczych znęcanie się nie ma miejsca, przypadki takie zdarzają się (patrz punkt 2.2.5.1).

2.4.2 Opieka domowa powoduje różne obciążenia, w szczególności także dla zdrowia opiekunów, ich samopoczucia i kontaktów społecznych. Z uwagi na opiekę nad starszymi krewnymi, rodziny muszą często godzić się z istotnymi ograniczeniami. Sytuacja może stać się trudniejsza w razie braku odpowiedniego przygotowania do sprawowania opieki oraz niedostatecznego wsparcia w jej trakcie. Szczególne obciążenia związane są z opieką nad osobami starszymi cierpiącymi na demencję.

2.4.3 Jednakże przypadki znęcania się w ramach opieki domowej wynikają nie tylko z przeciążenia opiekunów, ale także z szeregu czynników ryzyka. Należą do nich jakość relacji przed wystąpieniem potrzeby objęcia opieką, uzależnienia i choroby psychiczne opiekunów, poczucie izolacji społecznej i niedostatecznego wsparcia społecznego, ale również agresywne zachowanie samych osób objętych opieką <sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Görgen, Thomas (2005b), „As if I just didn't exist” — Elder abuse and neglect in nursing homes, w: Cain M., Wahidin A., Ageing, crime and society, 2005.

<sup>(11)</sup> Dane dotyczące częstotliwości poszczególnych aktów przemocy, na przykład ograniczenia swobody poruszania się i nadużywania farmakologicznych środków psychotropowych można znaleźć w: Rolf Hirsch, Aspekte zur Gewalt gegen alte Menschen in Deutschland, Bewährungshilfe nr 2/2005, ss. 149-165.

<sup>(12)</sup> Görgen 2005a (patrz przypis 9).

### 2.5 Sytuacja w przypadku opieki instytucjonalnej

2.5.1 Wprawdzie obecnie jedynie niewielka część osób wymagających opieki jest nią objęta w instytucjach, ale należy spodziewać się znacznego wzrostu liczby osób przebywających w jednostkach opiekuńczych, w szczególności osób w podeszłym wieku (patrz punkt 2.2.3). Już obecnie można dostrzec tendencję rezygnacji z opieki domowej na rzecz opieki w instytucjach stacjonarnych bądź świadczonej przez opiekunów dochodzących.

2.5.2 W przeważającej części zakładów opiekuńczych nie dochodzi do przypadków znęcania się. Dotyczy to przede wszystkim tych domów spokojnej starości, które są uznane i nadzorowane przez państwa członkowskie i które skrupulatnie przestrzegają przepisów zdrowotnych obowiązujących w danym kraju.

2.5.3 Jednakże niektóre instytucje opiekuńcze mają złą renomę. Chociaż nie istnieją systematyczne badania dotyczące przypadków znęcania się w zakładach opiekuńczych, kontrole przeprowadzane na przykład przez służby medyczne należące do systemu opieki zdrowotnej wyraźnie wskazują, że takie przypadki nie są w zakładach opiekuńczych odosobnione <sup>(13)</sup>.

2.5.3.1 Stwierdzono występowanie szkodliwych działań i zaniechań w zakresie opieki, na przykład w odniesieniu do jedzenia i napojów, przepisywania zbyt dużych dawek środków psychotropowych, poważnych zaniechań w stosowaniu leków oraz stosowania środków ograniczających swobodę poruszania się.

2.5.4 W źle zarządzanych jednostkach opiekuńczych zamiast zorientowania na potrzeby mieszkańców występuje także lekceważenie i obojętność. Rygorystyczne grafiki zajęć są często sprzeczne z prawem do samostanowienia i samodzielności mieszkańców zakładów opiekuńczych.

2.5.5 Brak czasu i przeciążenie pracą personelu opiekuńczego powodują nie tylko cierpienia osób wymagających opieki, ale również niezadowolenie opiekunów. Problemy związane z personelem w jednostkach opiekuńczych pogłębiają się wskutek przedwczesnego odchodzenia z zawodu i braku wykwalifikowanych kandydatów do pracy. Jak dotąd praktycznie nie dostrzega się wysiłków na rzecz uatrakcyjnienia „opieki nad osobami starszymi”.

### 2.6 Analiza i propozycje EKES-u

2.6.1 Znęcanie się nad osobami starszymi jest nie do przyjęcia bez względu na to, gdzie występuje i jaki ma zasięg, i nie można dalej go lekceważyć. Komitet wzywa prezydencję Rady UE, Komisję Europejską oraz rządy krajowe do podjęcia działań w celu zwalczania przyczyn znęcania się, tak by osoby starsze były chronione niezależnie od tego, czy przebywają w domu czy w zakładzie opiekuńczym.

<sup>(13)</sup> Drugie sprawozdanie służb medycznych nadrzędnego związku kas chorych w Niemczech pt. „Qualität in der ambulanten und stationären Pflege” z 2007 r. stwierdza w przypadku 10 % mieszkańców zakładów opiekuńczych objętych badaniem pogorszenie stanu zdrowia, a co za tym idzie niedostateczny poziom opieki (<http://presseportal.de/pm/57869>).

2.6.2 Propozycje EKES-u odnoszą się w szczególności do następujących dziedzin:

### 2.6.2.1 Wymiar praw człowieka

— W art. 25 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., uznaje się i podkreśla prawo osób starszych do godnego i niezależnego życia oraz udziału w życiu społecznym i kulturalnym.

— Zdaniem EKES-u dla osiągnięcia tego celu konieczna jest zmiana sposobu postrzegania zjawiska starości. Należy zwrócić większą uwagę na zjawisko dyskryminacji ze względu na wiek: jest ono również często przyczyną znęcania się nad starszymi osobami potrzebującymi opieki. Jednakże wyzwaniem powinna być integracja społeczna osób starszych i uznanie opieki nad nimi za wspólny obowiązek.

— Komitet podkreśla, że starsi ludzie mają prawo żyć tam, gdzie chcą, bez obaw, że stanie im się krzywda oraz, że dyskryminacja osób starszych jest nie do przyjęcia. Karta praw podstawowych powinna mieć zastosowanie do ochrony osób starszych niezależnie od tego, gdzie mieszkają.

— Komitet podkreśla, jak ważne jest, by starsi ludzie mieli prawo wyboru miejsca, gdzie chcą mieszkać, odpowiednio do zakresu wsparcia, jakiego potrzebują. Komitet wzywa zatem rządy krajowe do stworzenia różnych możliwości zamieszkania oraz wsparcia odpowiedniego dla osób pozostających w domu, przebywających w mieszkaniach dla osób wymagających częściowej opieki, w domach spokojnej starości czy w zakładach zapewniających długookresową opiekę pielęgnarską.

— Osoby starsze muszą mieć zapewnioną możliwość zgłaszania incydentów i niepokojów oraz czuć się bezpiecznie, gdy z niej korzystają. Odnosi się to także do krewnych oraz innych opiekunów, którzy muszą mieć do dyspozycji kanały zgłaszania swoich trosk bez obaw, że ucierpi z tego powodu ich krewny lub że będzie to miało konsekwencje dla ich własnej sytuacji czy pewności zatrudnienia. Potrzebne jest przeświadczenie, że wszystkie zgłaszane problemy będą rozwiązywane w sposób taktowny i skuteczny.

### 2.6.2.2 Poprawa w zakresie danych i potrzeby badawcze

— Komitet proponuje przeprowadzenie dalszych dogłębnych ogólnounijnych badań w celu oceny skali zjawiska znęcania się nad osobami starszymi przy uwzględnieniu następujących elementów:

— ustalenie częstotliwości występowania przypadków znęcania się nad osobami starszymi oraz tego, czym jest przemoc w środowisku domowym i w zakładzie opiekuńczym;

— przyczyny znęcania się ze szczególnym uwzględnieniem stresu, jaki odczuwają krewni opiekujący się osobą starszą oraz wsparcia, jakie otrzymują;

— stopień realizacji postanowień Karty praw podstawowych pod względem ochrony osób starszych;

— w jakim zakresie państwa członkowskie posiadają normy dotyczące opieki nad osobami starszymi oraz jak monitoruje i nadzoruje się ich przestrzeganie.

### 2.6.2.3 Pozbawienie otoczki tabu i uwrażliwienie

— Komitet wzywa rządy krajowe do podjęcia działań w celu zwiększenia świadomości kwestii znęcania się nad osobami starszymi poprzez krajowe kampanie informacyjne, którym zapewnione zostanie praktyczne wsparcie ze strony organizacji publicznych i wolontariackich, aby przezwyciężyć tabu otaczające problem znęcania się nad osobami starszymi niezależnie od tego, gdzie ma ono miejsce.

— Komitet uznaje, że media mogą odgrywać wpływową rolę, jeśli chodzi o spowodowanie zmiany świadomości społecznej i podkreśla, że powinny one przedstawiać konstruktywny punkt widzenia w oparciu o pełne informacje na ten temat.

### 2.6.2.4 Informowanie, uświadamianie, edukacja i prewencja

— Komitet wzywa rządy krajowe do podjęcia działań w celu:

— poprawy informacji o problemie znęcania się nad osobami starszymi dostępnymi dla osób starszych i ich krewnych;

— zapewnienia, że osoby zajmujące się zawodowo opieką mogą bezpiecznie zgłaszać przypadki znęcania się nad osobami starszymi oraz otrzymują wystarczające porady i wsparcie;

— zapewnienia odpowiedniego szkolenia w zakresie rozpoznawania przypadków znęcania się oraz mechanizmów walki z nim dla całego personelu medycznego i opiekuńczego oraz policji;

— zapewnienia, że sieci usług zdrowotnych i socjalnych mogą oferować ośrodki świadczące opiekę w nagłych wypadkach, grupy wsparcia oraz niezależne, poufne telefoniczne usługi doradztwa;

— zapewnienia, że członkowie rodziny świadczący opiekę otrzymują wystarczające informacje o symptomach i postępie chorób, takich jak demencja oraz, że są w pełni świadomi zakresu opieki, jaka może być konieczna, oraz że otrzymują wystarczające wsparcie, łącznie ze szkoleniami;

- zapewnienia, że członkowie rodziny świadczący opiekę mają dostęp do odpowiedniej opieki dziennej, opieki tymczasowej zapewniającej możliwość wytchnienia oraz wsparcia medycznego w celu złagodzenia stresu towarzyszącego potencjalnie całodobowej opiece;
- zapewnienia, że członkowie rodziny otrzymują wsparcie, by mogli czasowo przerwać pracę, aby zająć się opieką, bez szkody dla ich perspektyw zawodowych, oraz by dotyczyło to w równym stopniu mężczyzn i kobiet;
- Produkty i usługi z dziedziny technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) umożliwią wielu osobom starszym dłuższe zamieszkiwanie w miejscu ich wyboru, a jednocześnie — utrzymanie samodzielności i wysokiego standardu życia. Technologie ICT mogą być przydatne osobom starszym w załatwianiu spraw związanych z codziennym życiem, a w razie konieczności wykorzystane do kontrolowania stanu zdrowia i aktywności, zarazem zmniejszając zapotrzebowanie na opiekę instytucjonalną. Technologie ICT podniosą poziom bezpieczeństwa osób starszych i zapewnią im dostęp do usług socjalnych i medycznych, jak również służb ratunkowych, co sprawi, że będą oni mogli nadal prowadzić w dużym stopniu niezależne, samodzielne i godne życia.

Bruksela, 24 października 2007 r.

#### 2.6.2.5 Tworzenie sieci

- Komitet wzywa rządy krajowe do stworzenia sieci obejmujących różne organy w celu zapewnienia współpracy, szkoleń i systematycznej wymiany informacji. <sup>(14)</sup>

#### 2.6.2.6 Zinstytucjonalizowany nadzór nad opieką

- Komitet wzywa państwa członkowskie do ustanowienia służby monitorującej i nadzorującej wysokiego szczebla w celu zapewnienia wysokiej jakości usług dla osób starszych w oparciu o jasno określone i publicznie dostępne normy w zakresie opieki oraz do przyznania tym organom kompetencji do podejmowania działań naprawczych, których wyniki powinny być podawane do wiadomości publicznej.

#### 2.6.2.7 Zwiększenie wykrywalności przypadków znęcania się

- Komitet podkreśla znaczenie zwiększenia częstotliwości wykrywania przypadków znęcania się nad osobami starszymi niezależnie od tego, czy osoby te przebywają w domu czy w zakładzie opiekuńczym, w sposób taktowny i przy udziale odpowiednich organów. Musi istnieć zaufanie co do tego, że każdy zgłoszony przypadek znęcania się zostanie rozpatrzony i zostaną wprowadzone odpowiednie zmiany. Trzeba uznać fakt, że częścią tego procesu może być udział sił policji lub rozpoczęcie postępowania sądowego.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> Przykładem może być Bonner Initiative gegen Gewalt im Alter — Handeln statt Misshandeln e.V. (powstała w Bonn inicjatywa na rzecz przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych) i jej broszura informacyjna *Alte Menschen in Not — Wir können helfen*, Bonn 2006 r. Informacje o tej i o innych inicjatywach można znaleźć na stronie internetowej Międzynarodowej Sieci Zapobiegania Przemocy wobec Ludzi Starszych (INPEA, [www.inpea.net](http://www.inpea.net)).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w odniesieniu do dostosowania szczególnych przepisów podatkowych dotyczących oleju napędowego stosowanego jako paliwo silnikowe do celów handlowych oraz koordynacji opodatkowania benzyny bezołowiowej i oleju napędowego stosowanych jako paliwo silnikowe**

COM(2007) 52 wersja ostateczna — 2007/0023 (CNS)

(2008/C 44/25)

Dnia 19 kwietnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2007 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

## 1. Treść wniosku Komisji

1.1 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy zmienia przepisy dyrektywy 2003/96/WE<sup>(1)</sup> (dyrektywa w sprawie podatku energetycznego) w zakresie opodatkowania paliw przeznaczonych dla transportu, obowiązującej wszystkie państwa Unii. W praktyce wprowadza ona **stopniowy wzrost minimalnej stawki podatku akcyzowego od oleju napędowego**, tak aby po okresie stopniowych podwyżek osiągnąć jego **zrównanie** (w języku dyrektywy jest to „koordynacja”) z **podatkiem akcyzowym od benzyny**: 380 euro za 1 000 litrów w przypadku obu paliw od 1 stycznia 2014 r. **Dla państw członkowskich niekorzystających z okresów przejściowych** okres ten został przedłużony.

1.2 W obrębie tych ogólnych ram istnieją pewne rozróżnienia, odstępstwa oraz dostosowania dotyczące terminów i przepisów. Pierwszego **rozróżnienia** dokonano między **olejem napędowym stosowanym do celów handlowych** (używany w samochodach ciężarowych o ładowności przekraczającej 7,5 tony i w autobusach do przewozu osób)<sup>(2)</sup>, a **olejem napędowym stosowanym do celów prywatnych** (wobec braku dalszych szczegółów należy rozumieć, że jest to olej napędowy używany we wszystkich innych typach pojazdów silnikowych). Państwa członkowskie są uprawnione do stosowania **obniżonej stawki opodatkowania dla oleju napędowego stosowanego do celów handlowych**, pod warunkiem że zachowane zostaną minimalne poziomy wspólnotowe ustalone w dyrektywie oraz że podatek akcyzowy nie będzie niższy niż krajowy poziom opodatkowania obowiązujący w dniu 1 stycznia 2003 r. W każdym wypadku **podatek od oleju napędowego stosowany do celów prywatnych i podatek od benzyny** nie mogą być niższe od podatku od oleju napędowego stosowanego do celów handlowych.

1.3 Podatek od oleju napędowego stosowanego do celów handlowych może zresztą być niższy od limitu krajowego obowiązującego w dniu 1 stycznia 2003 r., jednak pod warunkiem,

że państwo członkowskie, które zamierza zastosować taki środek, wprowadzi lub już wprowadziło w życie **system opłat dla użytkowników dróg**. Ale może się tak stać tylko wówczas, gdy połączenie obniżonej stawki opodatkowania i opłat dla użytkowników dróg przyniesie rezultat mniej więcej odpowiadający krajowemu poziomowi opodatkowania istniejącemu w dniu 1 stycznia 2003 r., jednak nie niższy od tego poziomu.

1.4 Alternatywna możliwość zastosowania obniżonej stawki opodatkowania dla oleju napędowego stosowanego do celów handlowych polega na wprowadzeniu **zróżnicowanego opodatkowania dla tego rodzaju oleju napędowego** poprzez utworzenie (lub utrzymanie) **niedyskryminacyjnego mechanizmu refundacji**, który zapewni wszystkim podmiotom, które stosowały olej napędowy w danym kraju, dostęp do refundacji na równych, przejrzystych i prostych warunkach.

1.5 „Mapa drogowa” harmonizacji opodatkowania benzyny i oleju napędowego przewiduje:

— dla **benzyny** — podatek wynoszący 359 euro za 1 000 litrów od 1 stycznia 2004 r. i **380 euro, począwszy od 1 stycznia 2014 r.**;

— dla **oleju napędowego** — podatek stopniowo rosnący: 302 euro od 1 stycznia 2004 r., 330 euro od 1 stycznia 2010 r., 359 euro od 1 stycznia 2012 r. i wreszcie **380 euro, począwszy od 1 stycznia 2014 r.**

1.6 Ponadto istnieją liczne **odstępstwa**, które — w skrócie — przewidują, że:

— okres przejściowy mija w 2016 r. dla krajów, które już korzystają z odstępstw do 2012 r. (SP, AT, BE, LU, PT, EL, PL); mogą one zastosować opodatkowanie w wysokości:

— 302 euro do 1 stycznia 2007 r., 330 euro — do 1 stycznia 2012 r., 359 euro — do 1 stycznia 2014 r., a wreszcie osiągnie ono poziom wspólnotowy 380 euro do 1 stycznia 2016 r.;

(1) Dyrektywa Rady z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, określana jako „dyrektywa w sprawie podatku energetycznego”.

(2) Bardziej dokładna i szczegółowa definicja znajduje się w art. 7 ust. 3 dyrektywy w sprawie podatku energetycznego.

— okres przejściowy mija w 2017 r. dla krajów, które korzystają z odstępstw do 2013 r. (LV i LT oraz — na odmiennych zasadach — BG i RO).

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Jednym z celów wniosku dotyczącego dyrektywy jest ograniczenie zakłóceń konkurencji występujących na rynku jako skutek rozbieżności między stosowanymi w różnych krajach cenami paliw na stacjach benzynowych, w szczególności cenami oleju napędowego używanego do celów handlowych. Rozbieżności te często są znaczne: szacuje się, że 18 maja 2007 r. litr oleju napędowego kosztował 0,82 euro na Łotwie i 1,41 w Wielkiej Brytanii, 1,12 w Niemczech i 0,90 w Luksemburgu, 1,18 we Włoszech i 0,98 w Austrii. Z punktu widzenia harmonizacji podatków wniosek Komisji wydaje się zatem uzasadniony.

2.2 Konkretny motyw, który skłonił Komisję do przedstawienia omawianego wniosku, można w pełni ocenić tylko wtedy, gdy zestawia się go ze zmienianą w ten sposób dyrektywą nr 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. (dyrektywa w sprawie podatku energetycznego). Skoncentrowano się na **oleju napędowym stosowanym do celów handlowych** <sup>(3)</sup>, gdyż uważano, że wpływa on na cenę transportu towarów. Olej napędowy i benzyna stosowane do celów prywatnych mają, zdaniem Komisji, mniejsze znaczenie w tym względzie, mimo że na szczeblu transgranicznym wywołują czasem zakłócenia, które odgrywają niejaką rolę.

2.2.1 Działania dotyczące oleju napędowego stosowanego do celów handlowych są zgodne z Białą księgą w sprawie polityki transportowej, lecz — zdaniem Komisji — przyczyniłyby się one również pośrednio, dzięki zrównaniu minimalnych poziomów opodatkowania, do zmniejszenia różnic między olejem napędowym stosowanym do celów niehandlowych a benzyną.

2.3 Dyrektywa w sprawie podatku energetycznego daje państwom członkowskim możliwość **rozdzielenia** (odseparowania) **ceny oleju napędowego do celów handlowych i ceny oleju napędowego do użytku prywatnego** za pomocą mechanizmu refundacji — procedury z pewnością korzystnej dla przewoźników z krajów o wysokim poziomie opodatkowania, lecz uciążliwej z administracyjnego punktu widzenia i kosztownej zarówno dla fiskusa, jak i dla przedsiębiorstw. Zresztą zasady korzystania z tego udogodnienia przyniosły więcej problemów niż pożytku — poza nakazem wprowadzenia opłat dla użytkowników dróg (utrzymanych w omawianym obecnie wniosku) istnieje dodatkowy warunek: **krajowy poziom opodatkowania** oleju napędowego z dnia 1 stycznia 2003 r. powinien być **przynajmniej dwukrotnie wyższy niż minimalny poziom opodatkowania** stosowany w dniu 1 stycznia 2004 r. W praktyce warunek ten został spełniony w niewielu krajach (w tym w Wielkiej Brytanii), w przypadku pozostałych państw jedynym rozwiązaniem było (i jest obecnie) zwiększenie **stawki podatku dla oleju napędowego stosowanego do celów prywatnych** — rozwiązanie to jest z oczywistych względów niepopularne. Ostatecznie różnice nie uległy zmniejszeniu, a państwa o wysokim poziomie opodatkowania nie miały możliwości zredukowania rozbieżności względem innych państw. Omawiany wniosek upraszcza tę procedurę i

<sup>(3)</sup> Przez „olej napędowy do celów handlowych” rozumie się olej napędowy stosowany w transporcie towarów, w szczególności w transporcie za pomocą samochodów ciężarowych o ładowności przekraczającej 7,5 tony.

czyni ją dostępną dla większej liczby państw członkowskich, lecz zasadniczo koncepcja się nie zmienia.

2.4 W tym względzie EKES zauważa, że we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do paliw istnieje, poza podatkiem akcyzowym, szereg **innych podatków i ciężarów**, które dają w efekcie łączny udział podatków w cenie paliwa na stacji benzynowej wynoszący do 85 %, a w niektórych wypadkach nawet więcej. Podatek akcyzowy stanowi 30-60 % ceny: za pozostałą różnicę odpowiadają VAT i inne ciężary (głównie podatki lokalne), nad którymi Komisja nie ma żadnej kontroli. Ostatecznie nawet po przewidzianej „harmonizacji” w roku 2016 pozostanie jeszcze szereg niezharmonizowanych ciężarów. Ponadto koszt produkcji oleju napędowego jest niższy od kosztu produkcji benzyny, tak więc — o ile nie pojawią się działania spekulacyjne, które należałoby wówczas uważnie śledzić — **ceny benzyny i oleju napędowego na stacjach benzynowych nadal będą się różniły zarówno między sobą, jak i między poszczególnymi krajami, mimo że (być może) rozbieżności ulegną zmniejszeniu w porównaniu z sytuacją obecną**. Ani dyrektywa w sprawie podatku energetycznego, ani obecny wniosek dotyczący dyrektywy nie wnoszą znacznego wkładu w wyrównywanie warunków konkurencji.

2.5 Z punktu widzenia konkurencji zakres wniosku wydaje się zatem dość ograniczony, choć trzeba przyznać, że Komisja nie jest upoważniona do interwencji w zakresie innych składowych cen paliw. Niemniej jednak przedsięwzięcie wydaje się niekompletne: należałoby także rozważyć przyjęcie **maksymalnej stawki podatku akcyzowego**, która pozwoliłaby w przyszłości ograniczyć przesunięcia konsumpcji między państwami. Taką koncepcję EKES popierał w przeszłości, ostatnio zaś uczynił to w swej opinii w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego na alkohol <sup>(4)</sup>, zawierającej różne analogie porównawcze z omawianym tu wnioskiem.

2.5.1 Komisja, na podstawie opracowań, którymi sama dysponuje, odrzuciła takie rozwiązanie: narzucenie „pułapu” ograniczyłoby bowiem suwerenność podatkową państw członkowskich. Komitet uważa, że zgodnie z tym rozumowaniem obowiązek przyjęcia minimalnych poziomów opodatkowania można by również postrzegać jako naruszenie suwerenności.

2.6 Mimo tych ograniczeń wniosek Komisji jest przykładem wysiłków, które mają na celu harmonizację i są podejmowane w aspekcie **czysto podatkowym i dotyczącym równych warunków konkurencji**. W tym zakresie Komisja nie robi nic innego, jak realizuje mandat spójny ze strategią lizbońską. Skutkiem ubocznym podwyższenia podatku akcyzowego od oleju napędowego byłoby przyczynienie się do walki z „**turystyką paliwową**”, tzn. zwyczajem polegającym na tym, by ilekroć to możliwe, w celu zatankowania jeździć do krajów, w których ceny są niższe. Fenomen ten jest ogólnie znany: najczęściej przywołuje się przykład Luksemburga, lecz zjawisko występuje powszechnie we wszystkich strefach przygranicznych, w których ceny są zróżnicowane. Przypadek Luksemburga jest w każdym razie najbardziej oczywisty: roczne zużycie oleju napędowego w roku 2004 wynosiło 4 500 litrów na mieszkańca wobec 750 litrów w sąsiedniej Belgii <sup>(5)</sup>. Komitet zgadza się niewątpliwie z rozumowaniem leżącym u podstaw tych uwag, lecz przypomina, że porównanie zużycia per capita opiera się na znacznej różnicy w liczbie mieszkańców: 10,5 mln w Belgii i 460 tys. w Luksemburgu.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 175 z 27.7.2007, w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu.

<sup>(5)</sup> Źródło: Eurostat/IEA.

2.7 Wychodząc od tego faktu, Komisja stawia popartą wieloma badaniami tezę, że wielu przewoźników **nadkładałoby drogi względem swojej zwykłej trasy, żeby zatankować na tańszych stacjach benzynowych**. Dodatkowe przejazdy (miliony kilometrów!) oznaczałyby wzrost zużycia paliwa i odpowiednio większe zanieczyszczenie powietrza. Poprzez eliminację zachęt do „turystyki paliwowej” wyeliminowano by takie dodatkowe przejazdy, osiągając jednocześnie odpowiednią redukcję zanieczyszczenia. Jest to twierdzenie atrakcyjne i z pewnością popularne, jednak źle znosi konfrontację z rzeczywistością, przynajmniej jeśli chodzi o przywołany przykład. Proste spojrzenie na mapę pokazuje, że Luksemburg jest *obowiązkowym punktem przejazdu* dla znacznej części ruchu na osi północ-południe i wschód-zachód (dla północnej części Europy). Osoby, które zamierzałyby nadkładać drogi, żeby taniej zatankować, muszą wziąć pod uwagę — poza straconym czasem, zużytym paliwem i ewentualnymi opłatami za dodatkowy przejazd — **godziny oczekiwania na stacji** <sup>(6)</sup> oraz wzmożony ruch, zwłaszcza w pewnych porach dnia. Niemniej jednak sytuacje, jakie przedstawia Komisja, mogą rzeczywiście mieć miejsce, zwłaszcza w krajach położonych na obrzeżach Unii.

2.8 Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że na zjawisko ograniczenia „turystyki paliwowej” należy spojrzeć z właściwej perspektywy: **czas ma zasadnicze znaczenie** w obliczaniu kosztów transportu. Oszczędności uzyskane na stacji benzynowej trzeba zestawić z większymi kosztami płac i opóźnieniami w dostawach. 3-4 godziny spóźnienia w stosunku do przewidzianego czasu oznaczają często, że danego dnia nie uda się dokonać załadunku bądź rozładunku, a zatem konieczny będzie dodatkowy nocleg. Chociaż **turystyka paliwowa z udziałem samochodów ciężarowych** przejeżdżających tranzytem po *uprzednio ustalonej trasie* ma duże znaczenie, Komitet jest zdania, iż przynajmniej w wypadku samochodów ciężarowych *zmiana kierunku przejazdu* uzasadniona oszczędnością paliwa jest przypadkiem raczej przecenianym. Można by dojść do odmiennych wniosków, gdyby rozważyć cały ruch związany z turystyką paliwową, wtedy należy jednak poczynić inne spostrzeżenia, jak zaznaczymy w następnym rozdziale.

2.8.1 EKES pragnąłby zwrócić uwagę decydentów na fakt, że **ewentualna ogólna redukcja zanieczyszczenia** wynikająca z osłabienia zachęt do turystyki paliwowej mogła zostać **poważnie przeszacowana**.

### 3. Rozważania na temat zasadności wniosku

3.1 EKES może jedynie przychylnie przyjąć wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie harmonizacji podatku akcyzowego, gdyby traktować ją jako środek podatkowy zmierzający do wprowadzenia równych warunków konkurencji, wchodzący w zakres kompetencji i zadań Komisji i spójny ze strategią lizbońską. Nie można jednak zaniechać zgłoszenia zastrzeżeń co do wielu związanych z tym kwestii, z których pewne zmuszają do poważnego zastanowienia się nad stosownością zaproponowanych środków.

3.2 Komisja stwierdza, że różnice w cenach oleju napędowego w różnych krajach Unii wywołują **zakłócenia konkurencji na rynkach transportowych**, i przypomina, że koszty

<sup>(6)</sup> W Luksemburgu istnieją tylko cztery stacje benzynowe przy autostradzie, po dwie dla każdego kierunku jazdy.

paliwa stanowią średnio 20-30 % kosztów bieżących przedsiębiorstwa. Według badania przeprowadzonego przez francuskie ministerstwo transportu, cytowanego przez Komisję, „dwie trzecie wahań zaobserwowanych w latach 1997-2001 było spowodowanych trzema czynnikami: różnicami w opodatkowaniu oleju napędowego, różnicami w podatku dochodowym od osób prawnych i zmianami w poziomie wynagrodzeń. Różnice w opodatkowaniu oleju napędowego wydają się głównym czynnikiem, który sam w sobie wyjaśnia 40 % zaobserwowanych zmian w udziałach w rynku” <sup>(7)</sup>.

3.2.1 Nie podając w wątpliwość miarodajności przedstawionych danych i badań ekonometrycznych, z których korzystała Komisja, należy zauważyć, że znaczna różnica między kosztami poszczególnych krajów (szczególnie tych, które niedawno przystąpiły do UE) powoduje **zmniejszenie względnego znaczenia kosztu paliwa** jako czynnika takich różnic. W istocie wraz z dołączeniem nowych państw członkowskich rozbieżności uległy być może uwydatnieniu, ale zarazem znacznie zmalała względna wartość składowej „paliwo”. Z punktu widzenia zbliżenia warunków konkurencji oddziaływanie dyrektywy byłoby zatem mniejsze od spodziewanego. Tezy tej nie podziela Komisja, której zdaniem koszt paliwa stał się istotnym czynnikiem zakłócenia konkurencji między starymi a nowymi państwami członkowskimi. EKES zauważa, że gdyby tak rzeczywiście było, należałoby podjąć wiele rozważań nad stosownością zwiększenia kosztów krajów o gospodarce w fazie wzrostu.

3.2.2 Nawet jeżeli udałoby się wyrównać koszty paliwa — co nie się zdarzy ze względu na dodatkowe koszty różniące się w zależności od kraju (por. pkt 2.4) — inne składniki kosztu transportu niż paliwo są liczne i istotne i żadnego z nich nie można „zharmonizować”, przynajmniej w najbliższej przyszłości: oprócz trzech składników wymienionych we francuskim badaniu istnieje jeszcze koszt pojazdów (z różnicami, które mogą wynosić do 20 %), podatki drogowe, ubezpieczenie, cena nieruchomości i wyposażenia itp. Po uwzględnieniu tych wszystkich różnic wpływ harmonizacji podatków akcyzowych od oleju napędowego na zmniejszenie różnic w konkurencji okazuje się raczej skromny.

3.2.3 W uzasadnieniu, które towarzyszy wnioskowi dotyczącemu dyrektywy, nie mówi się o wpływie, jaki wzrost kosztów paliwa miałby na **publiczne lub prywatne przedsiębiorstwa zajmujące się przewozem osób czy na turystykę w ogóle**. Badania ekonometryczne cytowane w dokumencie towarzyszącym [SEC(2007) 170/2, s. 24 i 26] prowadzą do wniosku, że o ile transport komercyjny nie odczuwałby pod względem ilościowym skutków wzrostu kosztu paliwa, to transport prywatny uległby niewielkiemu zmniejszeniu (poniżej 1 % w ciągu 23 lat), czemu towarzyszyłoby jednocześnie zmniejszenie zanieczyszczenia. Komisja przeprowadziła poważne analizy ekonometryczne, z których wynika, że koszty paliw z upływem lat wzrosłyby szacunkowo o 0,1-1 %, wzrost ten zaś wchłonęłaby stopa inflacji. Teza taka brzmi krzepiąco, jednak nie uwzględnia ona różnicy między **rzeczywistą a postrzeganą stopą inflacji**. Ponadto istnieje efekt mnożnikowy, dobrze znany w rzeczywistości rynkowej, który sprawia, że choćby minimalny wzrost kosztów przekłada się na nieproporcjonalny wzrost cen.

<sup>(7)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy, „Kontekst ogólny”, s. 3.



Ceny paliw znajdują się u podstawy piramidy cenowej. Zwiększenie opodatkowania oleju napędowego wpłynie na ceny wszystkich towarów i usług, co pociągnie za sobą wzrost stóp inflacji we Wspólnocie, jak również spadek mobilności, utratę miejsc pracy i zmniejszenie obrotów.

3.2.3.1 Co się tyczy opodatkowania, Komisja odnotowuje, że ogólnie rzecz ujmując, **opodatkowanie energii** (i podatki akcyzowe w konkretnym przypadku paliw) **zmniejszyło się** wskutek inflacji od początku wieku zarówno pod względem procentowym w porównaniu z PKB, jak i w stosunku do całości wpływów podatkowych. Propozycja zwiększenia podatków akcyzowych byłaby zatem jedynie **dostosowaniem wpływów podatkowych** w celu uwzględnienia prawdopodobnej stopy inflacji (w wysokości 2,2 %) do 2017 r. Jest to nienaganny sposób rozumowania z punktu widzenia fiskusa, lecz dla przewoźników i obywateli oznacza to **wzrost ceny paliw plus ogólny koszt inflacji**.

3.2.4 **Mechanizm refundacji**, którego celem, zdaniem Komisji, nie jest faworyzowanie przewoźników jako takich, lecz równoważenie warunków konkurencji, stanowi rozwiązanie przyjęte już przez niektóre państwa członkowskie, niemniej jednak, jak zauważono, jest ono uciążliwe dla przedsiębiorstw i dla samego fiskusa. Nawet abstrahując od swoich krytycznych uwag wyrażonych powyżej, EKES zastanawia się, czy rozwiązanie to jest spójne z uproszczeniem procedur administracyjnych, które Rada przywoływała jako czynnik wzrostu.

3.2.5 Wątpliwości budzi także środek leżący u podstaw mechanizmu refundacji, zgodnie z którym podatek może być niższy od ustalonych limitów (zob. punkt 2.3), jeśli państwo członkowskie **wprowadzi** lub już **wprowadziło system opłat dla użytkowników dróg w przypadku samochodów ciężarowych**, a konkretniej — system winiet i opłat za przejazd autostradami. W obu wypadkach **traci fiskus**: opłaty za korzystanie z autostrad i winiety przyniosą korzyść zarządcom autostrad lub zasilą inne pozycje budżetów publicznych. W rezultacie z elementu łagodzącego **nie skorzystałby ani przewoźnicy** (opłaty za przejazd autostradami równoważą się z mniejszym wzrostem podatków), **ani skarb państwa**. Co gorsza, wprowadzenie lub zwiększenie opłat za przejazd dotknęłoby wszystkich innych użytkowników dróg, chyba że chciano by wprowadzić zróżnicowane opodatkowanie lub specjalne winiety, wraz z odpowiednimi komplikacjami administracyjnymi, które byłyby jeszcze bardziej uciążliwe dla jadących tranzytem samochodów z innych państw członkowskich.

3.2.6 Niezwykle skomplikowane procedury fiskalne są przyczyną korupcji i oszustw. Naruszają one podstawową zasadę gospodarki rynkowej, narzucając dwie ceny na ten sam produkt.

3.3 EKES jest zdania, że powinien tu sformułować uwagę o charakterze bardziej ogólnym, lecz o niemałym znaczeniu. Proponowane środki zostaną wprowadzone stopniowo i wdrożone **w ciągu siedmiu lat**, a w przypadku niektórych państw członkowskich — w okresie do dziesięciu lat. Sytuacja międzynarodowa nie pozwala spodziewać się poprawy dostaw ropy naftowej ani pod względem cen, ani jakości. W takich okolicznościach planowane zwiększenie kosztów paliwa wydaje się **krokiem nierozważnym, który może wpłynąć negatywnie na koszty transportu w całej Unii**. Nie przyniosłoby to zauważalnych korzyści z punktu widzenia **walki z zanieczyszczeniem**, wzięwszy pod uwagę, że — zgodnie ze stwierdze-

niem samej Komisji — zużycie paliwa nie powinno się zmniejszyć (kwestia zmiany stałej trasy została już poruszona w kontekście „turystyki paliwowej”).

3.4 Właśnie dlatego, że mowa o przyszłości, należy wziąć pod uwagę stopniowe wprowadzanie na rynek **paliw alternatywnych**, które zaleca się ogólnie jako istotną alternatywę dla paliw konwencjonalnych zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i w związku z przyczynianiem się do zmniejszenia zależności Europy od zewnętrznych źródeł energii. Wzrost cen paliw konwencjonalnych mógłby **zachęcić do badań i produkcji paliw alternatywnych, pod warunkiem jednak, że opinię publiczną poinformuje się o wspólnej polityce podatkowej, jaka zostanie przyjęta**. Obecnie w poszczególnych krajach nie istnieje jednolite podejście, chociaż panuje ogólny konsensus co do potrzeby popierania tej produkcji. Inaczej rzecz ujmując, poza wypowiedzianiem ogólnych zachęt Komisja i rządy powinny ujawnić, czy zamierzają przyjąć jednolitą politykę **w kwestiach podatkowych i innych w dziedzinie biopaliw** i czy w przyszłości paliwa te będą postrzegane jako użyteczna „konkurencja” dla tych tradycyjnych, czy też paliwa te będą potraktowane tak jak inne i w ten sam sposób opodatkowane. Producenci pojazdów silnikowych i rynek nie mogą trwać w niepewności.

3.4.1 Odrębna kwestia to **gazy płynne**, które są obecnie używane przede wszystkim w pojazdach prywatnych i transporcie publicznym, a które w przyszłości mogłyby być wykorzystane w celach komercyjnych w wyniku innowacji technologicznych. Paliwa te korzystają w różnych krajach z uprzywilejowanego traktowania podatkowego: ich zużycie jest dziś marginalne, lecz — tak jak w wypadku biopaliw — rynek mógłby się rozwijać, a w każdym razie nie należy utrzymywać go w niepewności. Jeszcze bardziej marginalną rolę odgrywa **trakcja elektryczna**: mimo że nie wydaje się, by jej wykorzystanie miało się rozpowszechnić poza pewnymi ścisłymi granicami, to jednak byłoby wskazane, żeby Komisja zastanowiła się nad polityką podatkową, którą można by przyjąć w odniesieniu do **wszystkich paliw alternatywnych**.

3.5 I wreszcie obraz nie byłby pełny, gdyby nie uwzględnić **globalizacji**: poza zajmowaniem się kwestiami konkurencji na swoim obszarze, Unia powinna poświęcić więcej uwagi swojej **pozycji konkurencyjnej względem krajów bardziej uprzemysłowionych i wschodzących**. Jak zauważono wcześniej, średnia cena paliw na stacjach benzynowych w UE jest znacznie wyższa od ceny stosowanej w większości pozostałych krajów. Środek mający na celu osłabienie — i to przeważnie z wątpliwym skutkiem — wewnętrznej konkurencji, wywołujący jednak ogólny wzrost kosztów, prowadzi w końcu do poświęcenia ważniejszego celu: poprawy naszej już dziś niepewnej pozycji konkurencyjnej.

3.5.1 Mające nastąpić w przyszłości zwiększenie opodatkowania oleju napędowego niesie ze sobą pozytywne i negatywne skutki. Jeśli jednak spojrzymy na bilans owego oddziaływania, z pewnością przeważają efekty negatywne. Wzrost opodatkowania oleju napędowego spowoduje utratę konkurencyjności i miejsc pracy. W długim okresie projektowane zmiany przyczynią się do obniżenia i zagrożenia potencjału gospodarczego UE oraz stanowiąc będą przeszkodę dla osiągnięcia spójności — jednego z głównych celów UE — ze względu na zmniejszoną mobilność obywateli.

#### 4. Wnioski

4.1 Wniosek dotyczący dyrektywy jest zgodny z polityką Unii w dziedzinie **równości warunków konkurencji** i jako taki nie może budzić sprzeciwu. Należy jednakże pamiętać, że **nie stanowi on rozwiązania o zasadniczej wartości**, gdyż różnica kosztów między przedsiębiorstwami transportowymi w różnych krajach pozostaje istotna ze względu na różnice między innymi opłatami, na które Komisja nie może wpływać.

4.2 Komisja poświęca równie wiele uwagi ubocznemu, lecz istotnemu skutkowi wniosku dotyczącego dyrektywy, którym jest **walka z zanieczyszczeniem** wynikająca ze zmniejszenia powszechności zjawiska takiego jak „turystyka paliwowa”. EKES uważa, że skutek ten jest powszechnie przeceniany: o ile zapotrzebowanie na paliwa się nie zmieni, o tyle zmiana normalnej trasy w celu skorzystania z niższych cen nie będzie miała decydującego znaczenia.

4.2.1 W konsekwencji „turystyka paliwowa” rozwinie się i rozszerzy, zmieniając się z wewnętrznego problemu UE (Niemcy, Francja i Belgia) w problem zewnętrzny (dla Austrii, Węgier, Słowenii, Estonii, Litwy, Polski, Rumunii, Bułgarii i Grecji).

4.3 Co się tyczy korzyści z **wpływu podatkowych**, będą one znaczące: Komisja oszacowała je na 35,6 mld euro na lata 2007-2030 (dla UE-25). Ta całkiem znaczna liczba wzmocni i rozszerzy redystrybucyjną funkcję administracji i wyjaśnia **poparcie władz skarbowych** w wielu państwach członkowskich. Jednakże właśnie ta liczba dowodzi — nie wymaga to komentarza — jak dużo wyższe koszty obciążąby przedsiębiorstwa i konsumentów, co pozostaje w sprzeczności z unijną polityką ograniczania biurokracji.

4.4 W sumie **wniosek dotyczący dyrektywy jest uzasadniony (aczkolwiek EKES wyraził też kilka zastrzeżeń) pod względem harmonizacji podatkowej, zasad konkurencji i redukcji zanieczyszczenia**. EKES jest ponadto zdania, że **ostateczną decyzję prawodawcy powinni podjąć po przeprowadzeniu odpowiedzialnej analizy aspektów z tym związa-**

**nych oraz konsekwencji dla polityki UE w różnych obszarach, stosując zasadę proporcjonalności**. Konkretniej rzecz ujmując, należałoby starannie rozważyć kwestie:

- powszechnego wzrostu kosztów (zwłaszcza w krajach, które niedawno przystąpiły do UE) i zmniejszenia inflacji;
- konsekwencji wyrównania kosztów oleju napędowego i benzyny dla polityki przemysłowej oraz ewentualnej zmiany preferencji konsumentów z pojazdów zużywających olej napędowy na pojazdy zużywające benzynę lub odwrotnie;
- wspólnej polityki podatkowej w odniesieniu do **wszystkich** źródeł energii przeznaczonych dla transportu, już wykorzystywanych lub możliwych do wykorzystania w przyszłości;
- warunków w regionach peryferyjnych, dla których koszt transportu przywożonych lub wywożonych towarów stanowi znaczącą przeszkodę we wzroście i zatrudnieniu (konieczna będzie analiza pozycji konkurencyjnej niektórych z nich w stosunku do krajów graniczących z UE);
- wpływu wzrostu kosztów na **zewnętrzną konkurencyjność** UE wobec konkurentów, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, gdzie koszty paliwa i podatki dla przedsiębiorstw są o wiele niższe;
- konsekwencji dla **zatrudnienia**: jeżeli obecnie wyraża się ubolewanie, że przedsiębiorstwa transportowe w niektórych krajach odczuwają skutki konkurencji ze strony przedsiębiorstw tego typu w innych krajach, to przyjęcie dyrektywy — jeżeli miałyby ona decydujący wpływ, tak jak przewiduje Komisja, a nie EKES — może mieć odwrotny efekt w przyszłości;
- skutków dla **globalnej produktywności i wydajności sektora transportu samochodowego**, które zdaniem EKES-u mogą być w najlepszym wypadku neutralne;
- spójności systemu **niedyskryminacyjnego mechanizmu refundacji** z polityką uproszczenia procedur administracyjnych.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów przejściowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej**

COM(2007) 381 wersja ostateczna — {SEK(2007) 910}

(2008/C 44/26)

Dnia 27 lipca 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2007 r. Samodzielnym sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 154 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

## Wnioski i zalecenia

### Uzasadnienie

#### 1. Treść wniosku Komisji

1.1 Komisja rozpoczęła szeroką debatę na temat stosowania obniżonych stawek VAT, publikując komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego <sup>(1)</sup>. Głównym celem tych działań jest przygotowanie gruntu pod nową dyrektywę i poszukiwanie trwałych i długoterminowych rozwiązań globalnych w sprawie **obniżonych stawek**. Pod pojęciem „stawki obniżone” rozumiemy stawki niższe od podstawowej (15 %).

1.2 W komunikacie opublikowanym w tym samym dniu co wniosek dotyczący dyrektywy Komisja oświadcza, że „ustalenie odpowiednich kierunków działań będzie bardzo czasochłonne”. W międzyczasie pojawi się problem **tymczasowych odstępstw przyznanych nowym państwom członkowskim**. Odstępstwa te wygasną w różnym okresie między czerwcem 2007 r. i 1 stycznia 2010 r. (artykuły 123-130 „dyrektywy w sprawie VAT” <sup>(2)</sup>): Komisja przyjęła we wniosku dotyczącym dyrektywy, omawianym w niniejszej opinii, najprostsze rozwiązanie, a mianowicie zaproponowała przedłużenie tych odstępstw do końca 2010 r., jednak przedłużenie to nie ma charakteru ogólnego, lecz **ograniczone jest do niektórych towarów lub usług**. Tym samym zakończenie stosowania tych odstępstw zbiegłoby się w czasie z wygaśnięciem terminu obowiązywania podstawowej stawki VAT na minimalnym poziomie 15 % oraz z zakończeniem eksperymentalnego stosowania obniżonej stawki podatku VAT na niektóre usługi pracochłonne.

1.3 Przedłużenie przyznano dla dostaw dóbr i **usług pracochłonnych** (sektor mieszkalnictwa i restauracyjny itd.) oraz w odniesieniu do niektórych państw dla dóbr o **szczególnym znaczeniu społecznym** (produkty spożywcze, książki i specjalistyczne periodyki, produkty farmaceutyczne itd.). Wybór ten jest uzasadniony faktem, że najprawdopodobniej obniżona

stawka VAT będzie obowiązywać dla wszystkich państw również po ustaleniu nowych zasad. Nie przedłużą się odstępstw, które pozostają w sprzeczności ze sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego (produkty dla rolnictwa).

1.4 Produkty **wyłączone** z przedłużenia to szczególnie węgiel oraz energia grzewcza, wobec których wyjątki przyznane w poszczególnych aktach akcesyjnych niedługo wygasną (w roku 2007 lub 2008) i nie przewidywano ich przedłużenia. Z drugiej strony opodatkowanie źródeł energii stanowi osobny rozdział i jest obecnie przedmiotem rozważań; gdy znalezione zostaną rozwiązania, powinny one obowiązywać wszystkich w taki sam sposób.

#### 2. Uwagi ogólne

2.1 Dyrektywa 2006/112/WE ustalała, **dla państw, które przystąpiły do Unii przed 2001 r.**, całą serię odstępstw <sup>(3)</sup>. Odstępstwa te **obowiązują bez ograniczeń czasowych**, a dokładniej do czasu wejścia w życie „ostatecznego systemu dotyczącego transakcji wewnątrzspółnotowych”. Obecnie w świetle dotychczasowych doświadczeń nie przewiduje się wprowadzenia ostatecznego systemu w perspektywie krótko- lub średnioterminowej, dlatego istnieje ryzyko, że **odstępstwa przyznane „starym” państwom członkowskim będą obowiązywać praktycznie w nieskończoność**, natomiast „nowe” państwa znajdą się w gorszej sytuacji ze względu na wygaśnięcie terminów wynegocjowanych przy akcesji. Ponadto niektórym państwom członkowskim wolno stosować do końca 2010 r. obniżone stawki na usługi świadczone lokalnie <sup>(4)</sup>, podczas gdy inne państwa nie mają takiej możliwości. Nie ma żadnego uzasadnienia dla takiej sytuacji.

2.2 Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi „rozwiązanie pomostowe” **pozwalające nowym państwom członkowskim działać zasadniczo na takich samych warunkach jak pozostałe państwa**, przynajmniej do 31 grudnia 2010 r. Komisja ma

<sup>(1)</sup> COM(2007) 380 końcowy z 5.7.2007.

<sup>(2)</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28.11.2006.

<sup>(3)</sup> Art. 109-122 dyrektywy w sprawie VAT.

<sup>(4)</sup> Patrz IV załącznik do dyrektywy.

nadzieję, że do tego czasu Rada przyjmie **nową dyrektywę**, która uporządkuje całą kategorię wyjątków, zgodnie z oczekiwaniami wyrażonymi w komunikacie.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje pracę wykonaną przez Komisję, tak w postaci **wniosku dotyczącego dyrektywy, który popiera bez zastrzeżeń**, jak i w postaci wydanego komunikatu, który zapowiada utworzenie zorganizowanego systemu „wyjątków” zgodnie z zasadami jednolitego rynku i strategią lizbońską. Komitet wypowie się na temat komunikatu

w specjalnej opinii z zamiarem przyczynienia się w konstruktywny sposób do prowadzonej debaty.

3.2 W świetle dotychczasowych doświadczeń można się jednak obawiać, że nad ogólnym interesem polegającym na szybkim osiągnięciu zgody w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy przeważy obrona partykularnych interesów i kierunków polityki. EKES ma nadzieję, że obawy te okażą się nieuzasadnione. Z punktu widzenia poprawności technicznej wniosek jest bez zarzutu. Tylko aspekty polityczne będą odgrywać rolę przy dalszym podejmowaniu decyzji. EKES zwraca uwagę decydentów na wymagania rynku i obywateli, którzy potrzebują przejrzystych, sprawiedliwych i uchwalonych w krótkim czasie przepisów.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Chorwacja na drodze do członkostwa w UE”

(2008/C 44/27)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej „Chorwacja na drodze do członkostwa w UE”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2007 r. Sprawozdawcą była Anne-Marie SIGMUND.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24–25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wprowadzenie

1.1 Dnia 20 kwietnia 2004 r. Komisja pozytywnie zaopiniowała wniosek w sprawie przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej. Dnia 20 grudnia 2004 r. Rada Europejska postanowiła rozpocząć negocjacje akcesyjne w marcu 2005 r., które zostały następnie przesunięte na październik 2005 r.

1.2 Wspólny proces przeglądu został pomyślnie zakończony w październiku 2006 r. i można było rozpocząć dwustronne negocjacje akcesyjne. Obecnie osiągnięto już znaczne postępy odnośnie kryteriów politycznych i gospodarczych, a także w zakresie przejmowania wspólnotowego dorobku prawnego.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zadowolenie z szybkiego przebiegu negocjacji oraz szeroko

zakrojonego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Chorwacji w tym procesie, ale podkreśla również, że niezbędny jest wkład wszystkich zainteresowanych reprezentatywnych organizacji obywatelskich, w szczególności szeroki udział partnerów społecznych w negocjacjach dotyczących wszystkich właściwych rozdziałów. W związku z tym Komitet odsyła do pkt 5.5. swojej opinii z 31 marca 2004 r. oraz do zawartych tam stwierdzeń, które zachowują swoją ważność i wymagają podkreślenia <sup>(1)</sup>.

1.4 W niniejszej opinii zrezygnowano z poddania istniejącego materiału statystycznego nowej ocenie i zajęto się przede wszystkim sytuacją zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji poprzez analizę jego podstaw, możliwości oraz wyzwań.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u z 31.3.2004 w sprawie „Kandydatura Chorwacji do przystąpienia do UE” (sprawozdawca: Rudolf STRASSER) pkt 5.5: „Pomyślna integracja gospodarki chorwackiej z europejskim rynkiem wewnętrznym wymaga reform, liberalizacji oraz dopasowania systemu prawnego do prawa UE, które muszą być wspierane przez społeczeństwo obywatelskie. Ważnym warunkiem tych zmian jest ciągła i odpowiednia informacja chorwackiego społeczeństwa o znaczeniu i skutkach integracji oraz udział reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w politycznych procesach decyzyjnych” (Dz.U. C 112 z dn.30.4.2004 s. 68).

## 2. Ogólne uwagi na temat roli społeczeństwa obywatelskiego

2.1 Historia powstania społeczeństwa obywatelskiego w tzw. „starych” państwach członkowskich znacznie różni się od formowania się działań obywatelskich w tzw. „nowych” państwach członkowskich, których sytuacja mimo przesunięcia czasowego jest podobna do sytuacji Chorwacji. Podczas gdy w pierwszym przypadku inicjatywy obywatelskie powstawały „oddolnie” w celu zaspokojenia określonych potrzeb lub przeformowania określonych interesów, w drugim przypadku zaangażowanie w działania obywatelskie odbywało się wprawdzie na rzecz idei czy sprawy, niemniej w pierwszym rzędzie było ono zazwyczaj skierowane przeciwko przemożnej władzy państwa (nie dotyczy to jednak partnerów społecznych, gdyż w ich przypadku zawsze na pierwszym planie stało reprezentowanie określonych interesów). W tej genezie należy doszukiwać się przyczyny istniejącej we wszystkich tych państwach mniejszej lub większej potrzeby nadrobienia braków w dziedzinach, w których chodziło o takie istotne elementy działań obywatelskich jak zaufanie, solidarność, przejrzystość czy autonomia.

2.2 Komitet zajął się po raz pierwszy kwestią opisu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w 1999 r., formułując zasadnicze definicje w tym zakresie<sup>(2)</sup>. W kontekście analizy sytuacji i roli społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji istotne znaczenie ma stwierdzenie Komitetu, że partnerzy społeczni jako przedstawiciele pracodawców i pracobiorców stanowią — również ze względu na uwarunkowania historyczne — trzon społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz faktu reprezentowania interesów, wspólną cechą wszystkich przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jest zaangażowanie na rzecz wspólnego dobra, co odróżnia ich wyraźnie od lobbystów, którzy także reprezentują interesy. Ta złożona i otwarta definicja zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego nabiera z dniem Komitetu ogromnego znaczenia właśnie w kontekście sytuacji panującej w Chorwacji, gdzie — jak zdołał stwierdzić Komitet — pojęcie „organizacje pozarządowe” czasami traktowane jest na równi w pojęciem „społeczeństwo obywatelskie”. KR ostrzega wyraźnie przed stosowaniem takiej jego zdaniem niekompletnej definicji, gdyż z założenia wykluczałaby ona od samego początku udział partnerów społecznych we wszelkich formach działania społeczeństwa obywatelskiego.

2.3 Działalność przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego obejmuje, obok reprezentowania interesów, udział zasadniczo we wszelkich formach publicznego kształtowania opinii i woli politycznej. Obok licznych praktycznych form udziału, dialog społeczny i dialog obywatelski są jednak najważniejszymi przejawami demokracji uczestniczącej. Podczas gdy dialog społeczny — już z uwagi na tematykę, której dotyczy — ogranicza się wyłącznie do partnerów społecznych i nie można go rozszerzyć, w dialogu obywatelskim uczestniczyć mogą wszyscy przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, pod warunkiem że odpowiadają oni koniecznym kryteriom reprezentatywności. Dialog społeczny daje się jasno opisać, natomiast w przypadku dialogu obywatelskiego brakuje jeszcze odpowiedniej definicji. Najbliższy ujęcia istoty dialogu obywatelskiego wydaje się Jürgen HABERMAS, który dialog obywatelski będący elementem demokracji uczestniczącej określa mianem interaktywnego dyskursu, do którego można wprowadzać treści o charakterze normatywnym. Analogicznie jak w wypadku dialogu społecznego dialog obywatelski

toczyć się może zarówno w kontekście pionowym, a zatem między państwem a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, jak i w kontekście horyzontalnym między samymi podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet podkreśla znaczenie terminologicznego oddzielenia dialogu społecznego i obywatelskiego — dialog obywatelski jest uzupełnieniem dialogu społecznego, nie zastępuje jednak tego ostatniego.

Na szczeblu wspólnotowym Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest instytucjonalnym przedstawicielem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poszczególnych państw członkowskich, zatem jest on „domem dialogu obywatelskiego”, a nie miejscem prowadzenia dialogu społecznego.

2.4 Zdaniem Komitetu, szczególne znaczenie ma kwestia reprezentatywności podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, gdyż pozostaje ona w związku z ich legitymacją demokratyczną. Nie wystarczy więc reprezentować wystarczającą liczbę osób zainteresowanych, czyli posiadać reprezentatywność ilościową. Organizacja obywatelska musi ponadto lub przede wszystkim być reprezentatywna jakościowo, tzn. być w stanie konstruktywnie uczestniczyć w działaniach dzięki wiedzy fachowej, doświadczeniu i określonym zdolnościom. Wśród dalszych jakościowych kryteriów uznania organizacji za organizację obywatelską, właśnie w młodych demokracjach szczególne znaczenie mają takie kryteria jak przejrzystość, demokratyczne struktury decyzyjne, trwałość, niezależność ekonomiczna i autonomia. Zarówno w kwestii składu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jak i w kwestii reprezentatywności jego przedstawicieli Komitet wypowiedział się już w szeregu swoich opinii, przedstawiając oprócz wykazu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego także przykładową listę kryteriów reprezentatywności<sup>(3)</sup>.

## 3. Sprawozdanie na temat obecnej sytuacji

### 3.1 Sytuacja społeczno-gospodarcza w Chorwacji

3.1.1 Sytuacja gospodarcza Chorwacji jest stabilna, przy czym występuje znaczne zróżnicowanie pomiędzy regionami. Odnotowywany w ostatnich latach (2002–2006) stały wzrost gospodarczy rządu 4,8 % będzie zgodnie z prognozami utrzymywał się w najbliższych latach, jednak nie można pominąć utrzymujących się dużych różnic w regionalnym rozwoju gospodarczym. Wprawdzie przeciętna stopa inflacji cen konsumpcyjnych wynosiła w 2006 r. 3,2 %, co oznacza średni wzrost o 0,8 % od 2002 r., jednak stabilność cen została ogólnie zapewniona. Tym niemniej należy odnotować również negatywne zmiany w odniesieniu do deficytu handlowego i zadłużenia zagranicznego, a także rosnące zadłużenie budżetu państwa. W obliczu walki z zadłużeniem wzrasta w Chorwacji świadomość, że należałoby zwiększyć inwestycje oraz zachęcać do tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u z 22.9.1999 w sprawie: „Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską” (sprawozdawca: Anne-Marie SIGMUND) (Dz.U. C 329 z dn. 17.11.1999, s. 30).  
Opinia EKES-u z 25.4.2001 w sprawie „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie — wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” (sprawozdawcy: Anne-Marie SIGMUND i José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO) (Dz.U. C 193 z dn. 10.7.2001, s. 117).

Opinia EKES-u z 14.2.2006 w sprawie „Reprezentatywność europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego” (sprawozdawca: Jan OLSSON) (Dz.U. C 88 z dn. 11.4.2006, s. 41).

<sup>(3)</sup> Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską.

Komitet zwraca w związku z tym uwagę również na fakt, że działania sektora publicznego są konieczne nie tylko ze względu na przystąpienie do Unii, lecz mogą być także długofalowo postrzegane jako sygnał gotowości do wypełnienia kryteriów konwergencji w celu przystąpienia do trzeciego etapu europejskiej unii walutowej.

3.1.2 W odniesieniu do sytuacji społecznej, mimo godnych uznania postępów w ostatnich latach, widoczna jest nadal konieczność dalszych działań, np. rozwiązanie problemów na rynku pracy:

- stopa długotrwałego bezrobocia wykracza daleko poza średnią UE, a stopa zatrudnienia pozostaje na relatywnie niskim poziomie, co skutkuje niekorzystnym stosunkiem liczby zatrudnionych do liczby osób otrzymujących zasiłki społeczne;
- zharmonizowana stopa bezrobocia (obliczana na podstawie badania siły roboczej — ang. labour force survey) wykazuje stałą tendencję spadkową; w pierwszym kwartale bieżącego roku wyniosła ona 11,2 %, co oznacza spadek z poziomu 11,8 % w pierwszym półroczu 2006 r.;
- stopa zatrudnienia młodzieży kształtuje się na bardzo niskim poziomie;
- spadkowi formalnego bezrobocia towarzyszy wysoka stopa zatrudnienia nieformalnego;
- istnieje możliwość lub przewiduje się, że tworzone nowe miejsca pracy będą gorzej opłacane i cechować się będą większą niepewnością zatrudnienia.

Ponadto konieczne są dalsze działania w zakresie nadal stosunkowo niskich przeciętnych dochodów gospodarstw domowych.

3.1.3 Sprawozdanie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie (\*) opisuje sytuację społeczną w Chorwacji oraz przedstawia m.in. następujące zalecenia: „Do podtrzymania wzrostu i tworzenia miejsc pracy o wysokiej jakości potrzeba równowagi w zakresie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Środek ciężkości w polityce zatrudnienia należy przesunąć z zasiłków na szkolenia celem zachęcenia bezrobotnych do podejmowania pracy. Należy zapewnić mieszkania po przystępnych cenach rodzinom, których nie stać na zapłacenie cen rynkowych. Potrzeba wprowadzenia zachęt, które umożliwią dzieciom i młodzieży rozpoczęcie i kontynuowanie edukacji. Konieczne jest także zapewnienie bardziej przystępnej oferty w zakresie opieki nad dziećmi, tak aby zwiększyć udział kobiet na rynku pracy oraz dopomóc rodzicom w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Ogólne przesłanie polityczne jest takie, iż poprawę standardów życia i integracji społecznej należy uczynić priorytetem we wszystkich dziedzinach opracowywania i realizacji polityki, tak aby zapewnić w ten sposób wielowymiarową i całościową koncepcję zapobiegania ubóstwu, nierówności i wykluczeniu społecznemu oraz ich zwalczania”.

3.1.4 Zapoczątkowane zostały liczne inicjatywy wspierania rozwoju MSP zarówno przez chorwacki rząd, jak i dzięki aktyw-

ności krajowych oraz międzynarodowych inwestorów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Zdaniem Komitetu należy koniecznie stworzyć sprzyjające otoczenie dla przedsiębiorczości, a zwłaszcza dla MSP będących siłą napędową wzrostu i zatrudnienia, szczególnie w regionach o niekorzystnych warunkach. W tym kontekście Komitet przyjmuje z zadowoleniem wzmożone działania stowarzyszenia na rzecz małej i średniej przedsiębiorczości działające w ramach Chorwackiego Stowarzyszenia Pracodawców (HUP).

3.1.5 Zdaniem Komitetu kluczowym obszarem w ramach negocjacji akcesyjnych jest rolnictwo. Podstawą produkcji rolnej są małe rodzinne gospodarstwa rolne o średniej wielkości 2,4 ha, na które przypada 80 % ziemi wykorzystywanej do produkcji rolnej i pogłównia zwierząt gospodarskich. Wiele obszarów nadających się do produkcji rolnej nie może być wykorzystana z powodu nieusuniętych szkód wojennych (np. miny), w niektórych przypadkach problem stanowią również niewyjaśnione stosunki własnościowe. Rolnictwo chorwackie nie jest obecnie konkurencyjne i znajduje się w trakcie przemian. Potrzeba kompleksowej reformy chorwackiej polityki rolnej jest oczywista — także w kontekście starań o przystąpienie do UE. Ministerstwo Rolnictwa zainicjowało w związku z tym strategiczne projekty rozwoju, które mają na celu zwiększenie konkurencyjności produktów krajowych. Postępy odnotowano również w zakresie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich, polityki jakości i rolnictwa ekologicznego. Dalszych działań potrzeba natomiast w dziedzinie kompleksowej strategii bezpieczeństwa żywności.

Należy również niezwłocznie stworzyć odpowiednie struktury wdrażania wspólnej polityki rolnej, a także niezależną politycznie reprezentację interesów, która jest konieczna nie tylko z przyczyn politycznych (gwarancja wykonywania prawa do współdecydowania), lecz także ze względów praktycznych (pomoc w administracji środków wspólnotowych w ramach strategii przedakcesyjnej i współpraca przy administracji i rozdziale tych środków po przystąpieniu).

3.1.6 Starzenie się społeczeństwa, będące procesem charakterystycznym dla wszystkich krajów europejskich, stawia wyzwanie w zakresie kształtowania polityki publicznej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Zmiany demograficzne stanowią problem również dla Chorwacji, nawet jeśli średnia długość życia w Chorwacji jest niższa niż w wielu innych krajach europejskich, zwłaszcza w porównaniu z tzw. „starymi państwami członkowskimi”. Chorwacki system ubezpieczeń społecznych jest niedostosowany do tego, by mógł reagować na postępujące starzenie się społeczeństwa. Międzynarodowe instytucje finansowe miały ogromny wpływ na reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Ponadto reprezentowanie interesów obywateli w bardziej zaawansowanym wieku również na arenie politycznej jest stosunkowo nowym zjawiskiem w Chorwacji.

(\*) Quality of life in Croatia: key findings from national research (Jakość życia w Chorwacji: najważniejsze wyniki ogólnokrajowych badań), Dublin 2007.

3.1.7 Przepływy migracyjne odnotowywane w Chorwacji są niewielkie, przy czym imigracja niemal trzykrotnie przewyższa poziom emigracji. Jednakże zarówno imigracja, jak i emigracja tracą na sile i nie stanowią istotnego czynnika statystycznego.

### 3.2 Sytuacja polityczna w Chorwacji

3.2.1 Zbliżające się wybory parlamentarne (w listopadzie 2007 r.) nie będą miały zdaniem Komitetu wpływu na politycznie stabilną sytuację w Chorwacji. Wyniki sondaży wyborczych są bardzo różne, jednak najważniejsze partie polityczne mają nastawienie proeuropejskie. Dlatego też odchylenie od proeuropejskiego kierunku dotychczasowej chorwackiej polityki jest mało prawdopodobne. Wszystkie partie polityczne stawiają sobie ten sam cel, którym jest przystąpienie Chorwacji do UE w 2009 r.

3.2.2 W sektorze publicznym przeprowadza się obecnie szereg reform: reformę służby cywilnej mającą na celu stworzenie efektywnej i wysokiej jakości administracji publicznej oraz reformę wymiaru sprawiedliwości w celu usunięcia zaległości w rozpatrywaniu spraw i wspierania stosowania zasady państwa prawa.

3.2.3 Zgodnie z ocenami wewnętrznymi i zewnętrznymi zwalczanie korupcji zajmuje w związku z przystąpieniem do UE ważne miejsce na liście priorytetów. Coraz więcej postępowań karnych inicjowanych przez organy państwowe otrzymuje wsparcie ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co jest wyrazem dążenia do przejrzystości i praworządności w dziedzinie finansowania partii politycznych, przetargów publicznych i dostępu do informacji, a także unikania konfliktu interesów. Starania te są jednak niweczone przez brak zaufania do instytucji. W średniej perspektywie, szeroko zakrojona społeczna kampania informacyjna przyniesie z pewnością postępy.

Istotną rolę w tym zakresie nadal odgrywa zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, które przyczynia się do walki z korupcją. Podjęty w tym kontekście regionalny projekt partnerski pt. „Rozwój lokalnych inicjatyw obywatelskich poprzez tworzenie możliwości na różnych szczeblach” zgromadził dziesięć stowarzyszeń reprezentujących osiem chorwackich miast w ramach multidyscyplinarnej sieci BURA.

3.2.4 W dziedzinie ochrony mniejszości potrzeba dalszych starań. Powinny one obejmować m.in. wspieranie i ochronę praw mniejszości oraz prowadzić do integracji mniejszości w życiu codziennym. W tym kontekście Komitet wyraża zadowolenie, że przygotowany przez chorwacki rząd plan zatrudnienia na 2007 r. wyraźnie uwzględnia i wdraża prawo mniejszości

narodowych do równego traktowania przy zatrudnieniu w służbie publicznej. Należy tutaj także wspomnieć o wyborach do rad mniejszości narodowych w 2007 r. W zakresie integracji mniejszości romskiej w szkolnictwie odnotowuje się kolejne sukcesy. Obok ochrony praw mniejszości potrzeba jednak nadal szczególnego uwrażliwienia na kwestię zakończenia repatriacji i integracji uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, a także ponownego osiedlania się powracających uchodźców, co umożliwi odbudowę nie tylko infrastruktury, ale i społeczeństwa. Ogólnie jednak należy stwierdzić, że zostały podjęte zasadniczo właściwe kroki zmierzające w dobrym kierunku.

### 3.3 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w Chorwacji

3.3.1 Ramy prawne dla społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji stanowią przede wszystkim następujące akty prawne:

- ustawa o stowarzyszeniach stanowi nadrzędne ramowe uregulowanie kwestii stowarzyszeń w społeczeństwie obywatelskim i stanowi dobrą podstawę prawną dla większości podmiotów społeczeństwa obywatelskiego<sup>(5)</sup>;
- ustawa prawo pracy reguluje sposób zakładania i funkcjonowanie (łącznie z negocjowaniem układów zbiorowych) związków zawodowych, związków pracodawców oraz ich związków nadrzędnych;
- ustawa o wolontariacie określa pojęcie, zasady, warunki i praktyczne aspekty wolontariatu jako możliwego sposobu świadczenia pracy wolontariackiej również w ramach organizacji społeczeństwa obywatelskiego w roli organizatorów działalności wolontariackiej;
- ustawa o darowiznach i fundacjach<sup>(6)</sup> stanowi ważną podstawę w szczególności dla finansowania społeczeństwa obywatelskiego;
- inne akty prawne to ustawa o instytucjach, o ochronie socjalnej, a także szereg ustaw i regulacji w dziedzinie finansowania, podatków i działalności humanitarnej, które dotyczą również społeczeństwa obywatelskiego. W tej dziedzinie przedstawiciele pracodawców i pracowników również mają do odegrania istotną rolę — obok pełnionej przez siebie funkcji partnerów społecznych.

3.3.2 Postęp w rozwoju chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego zaobserwować można także w działalności organizacji pozarządowych. W centrum zainteresowania organizacji obywatelskich, zajmujących się do tej pory ochroną i propagowaniem praw człowieka oraz działalnością humanitarną, znajduje się obecnie coraz większym stopniu kształtowanie polityki społecznej i praw socjalnych.

<sup>(5)</sup> Na podstawie dostępnych danych, w Chorwacji jest obecnie zarejestrowanych 27 000 stowarzyszeń.

<sup>(6)</sup> Obecnie w Chorwacji istnieje 90 fundacji.

Również organizacje ekologiczne udowodniły swoją zdolność do współpracy, tworząc sieci o charakterze formalnym i nieformalnym skupiające się na określonych działaniach.

Tendencję do tworzenia silniejszych powiązań i grupowania się dostrzega się również wśród organizacji młodzieżowych, stowarzyszeń osób niepełnosprawnych i organizacji kobiet.

Chorwackie organizacje ochrony konsumentów starają się bronić praw konsumentów, jednak nie dysponują one wystarczającymi zasobami ludzkimi ani środkami finansowymi, by mogły w sposób trwały zajmować się ochroną i informowaniem konsumentów, jak również działalnością lobbującą.

3.3.3 W kontekście aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji na szczególną uwagę zasługuje dialog społeczny między partnerami społecznymi toczący się na różnych płaszczyznach.

Ramy instytucjonalne trójstronnego dialogu społecznego (pracodawcy i związki zawodowe jako partnerzy rządu) są dobrze rozwinięte w ramach chorwackiej rady społeczno-gospodarczej. Nie wypracowała ona jednak dotychczas konkretnych rezultatów. Jedną z przyczyn jest nierozwiązany dotychczas problem rozdrobnienia grup interesów, nie tylko po stronie pracowników. Zdaniem Komitetu pożądana byłaby dalsza konsolidacja grup interesów na szczeblu różnych organizacji, również ze względu na reprezentatywność poszczególnych związków. Kolejnej przyczyny należy doszukiwać się w organizacji pracy, np. terminy przewidziane na opracowanie opinii przez partnerów społecznych są z reguły za krótkie (w wielu przypadkach wynoszą one tylko 3-4 dni), a ponadto nie przekazuje się informacji zwrotnych, dlatego określone propozycje nie zostały uwzględnione.

Autonomiczny dwustronny dialog społeczny toczy się już wprawdzie na płaszczyźnie przedsiębiorstw. Na tym poziomie ma on największy wpływ na stosunki między pracownikami a pracodawcami oraz między związkami zawodowymi a pracodawcami, który przejawia się w formie licznych układów zbiorowych czy też rad pracowniczych. Autonomiczny dwustronny dialog społeczny ma jednak jeszcze duży potencjał rozwojowy, jeśli chodzi o rozwiązanie kwestii reprezentatywności związków zawodowych wobec jedynego pracodawcy oraz zapewnienia reprezentacji strony pracowniczej w negocjacjach zbiorowych. Ponadto w przypadku MSP reprezentacja interesów pracowników i stopień ich organizacji są jeszcze stosunkowo niskie.

Na płaszczyźnie sektorowej dialog społeczny z reguły nie istnieje. Sytuacja taka wynika w znacznej mierze z nierozwiązanej wciąż kwestii zapewnienia reprezentatywności zarówno pracowników, jak i pracodawców, a także z problemów dotyczących rozgraniczenia sektorów i branż jako jednostek negocjacji zbiorowych. Mając na względzie znaczenie branżowych negocjacji zbiorowych dla wpływu na ogólną sytuację gospodarczą, rozwój dialogu społecznego powinien się koncentrować właśnie na tym poziomie.

Jako że prowadzeniem dialogu społecznego wciąż jeszcze zajmuje się przede wszystkim rząd w ramach trójstronnego dialogu społecznego, główny nacisk kładzie się na trójstronne konsultacje. Niemniej bez stworzenia samodzielnego systemu stosunków dwustronnych na poziomie krajowym i branżowym oraz bez położenia akcentu na negocjacje zbiorowe o zasięgu branżowym, trudno będzie wypracować należyście skonstruowany i wyważony system zbiorowych stosunków pracy. W tym względzie należy także publikować statystyki dotyczące zasięgu negocjacji zbiorowych i ich uczestników.

3.3.4 Podobnie jak w wielu krajach europejskich także w Chorwacji brakuje zrozumienia różnych form dialogu obywatelskiego. Chociaż chorwacki rząd stworzył już przemyślane i funkcjonalne warunki ramowe dla dialogu obywatelskiego, znajduje się on dopiero w zaczątku. Bardzo rzadko zdarzało się do tej pory, by w przypadku jakiegoś specyficznego problemu rozdrobnione grupy interesów osiągnęły prawdziwe porozumienie. Zaangażowanie na rzecz projektu ustawy w sprawie informowania społeczeństwa, a także w kwestii ochrony środowiska w odniesieniu do projektu gazociągu Družba-Adria oraz budowy terminala do przeładunku skroplonego gazu ziemnego (LNG) na wybrzeżu Adriatyku napawają jednak optymizmem.

3.3.5 W tym kontekście Komitet podkreśla, że posiadające określone struktury dialog obywatelski jako uzupełnienie dialogu społecznego jest koniecznym elementem demokracji uczestniczącej. Nie powinien się on jednak ograniczać jedynie do możliwych konsultacji, lecz musi przede wszystkim gwarantować — zgodnie z zasadą z natury oddolnego charakteru wszelkich działań społeczeństwa obywatelskiego — prawo do uczestnictwa.

3.3.6 Mimo wszystko, stworzone w Chorwacji ramy instytucyjne dają duże nadzieje na powstanie nowoczesnego modelu demokracji uczestniczącej.

3.3.6.1 **Chorwacki Urząd ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi („Ured Blade Republike Hrvatske za udruge”)** był w 1998 r. pierwszą oficjalną instytucją, której zadaniem było rozpoczęcie w ramach określonych struktur współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi. Urząd ten zarządza obecnie znacznymi środkami na wspieranie chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego (85,94 mln HRK), proponuje rozwiązania ustawowe w tej dziedzinie i koordynuje działania organizacji lokalnych, regionalnych i krajowych. W 2006 r. łączne wsparcie finansowe udzielone organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wyniosło 321 626 823,06 HRK (około 44,1 mln EUR).

Do kompetencji urzędu należy też nadzór i wdrażanie przyjętej w czerwcu 2006 r. krajowej strategii na rzecz stworzenia środowiska przyjaznego dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W strategii została przedstawiona sytuacja społeczeństwa obywatelskiego oraz sformułowano cele w dziesięciu dziedzinach:

- oparte na wartościach stosunki państwa ze społeczeństwem obywatelskim;
- spójność i integracja społeczna;
- zaangażowanie obywateli w kształtowanie polityki;
- edukacja na rzecz postaw obywatelskich i praw człowieka;
- ramy prawne na rzecz funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- ramy instytucjonalne wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego;
- system finansowania na rzecz wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- rozwój regionalny;
- rozwój wolontariatu i działalności dobroczynnej, zakładanie fundacji;
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego w kontekście międzynarodowym.



Plan działań przyjęty przez rząd 1 lutego 2007 r. („Operativni Plan”) przewiduje precyzyjne działania na lata 2007-2011 i wymienia instytucje odpowiedzialne za ich realizację.

3.3.6.2 W 2002 r. utworzono **Radę ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego („Savjet za razvoj civilnog društva”)**, która jest ponadsektorowym gremium doradczym chorwackiego rządu. Jej zadaniem jest opracowywanie strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz monitorowanie realizacji programów współpracy rządu z organizacjami w tym sektorze. W skład parytetowo obsadzonej rady wchodzi 10 przedstawicieli właściwych instytucji rządowych i 10 przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz 3 ekspertów. Druga kadencja wspomnianej rady oficjalnie dobiegła końca w lipcu 2006 r., została jednak przedłużona przez rząd do 1 lutego 2007 r. Na posiedzeniu konstytuującym nowej rady 16 lutego 2007 r. powołano nowego przewodniczącego. Do połowy lipca 2007 r. odbyło się już pięć posiedzeń rady.

3.3.6.3 **Krajowa Fundacja na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego („Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva”)** została powołana do życia w 2003 r. przez chorwacki parlament i jest aktywna poza krajowymi i lokalnymi strukturami administracyjnymi. Głównym zadaniem tej fundacji jest udostępnianie środków finansowych oraz wiedzy w celu realizacji programów na rzecz stabilności organizacji pożytku publicznego, współpracy ponadsektorowej, inicjatyw obywatelskich, wolontariatu itp. Fundacja jest finansowana z budżetu państwa, wpływów z państwowych gier losowych oraz dotacji zagranicznych (np. przez Komisję Europejską). Zarząd tej innowacyjnej struktury sprawują na równych prawach przedstawiciele władz państwowych, organizacji pozarządowych oraz eksperci.

#### 4. Analiza

4.1 Komitet uznaje i docenia starania Chorwacji o szybkie postępy w negocjacjach akcesyjnych i dostrzega warunki dla utrzymania tego tempa mimo kampanii wyborczej poprzedzającej wybory, które odbędą się jesienią 2007 r.

Komitet zwraca jednak uwagę na fakt, że działania, które zostaną podjęte w dziedzinie ustawodawstwa oraz reformy administracyjnej, powinny być możliwie proste, przejrzyste i przede wszystkim zrównoważone. Bardzo ważnym krokiem w tym kierunku jest zdaniem Komitetu inicjatywa rządu chorwackiego mająca na celu wprowadzenie w Chorwacji punktów kompleksowej obsługi w zakresie rejestracji spółek. W tym kontekście Komitet wyraża zadowolenie z realizacji projektu „Hitrorez”, który ma na celu zmniejszenie liczby przepisów i regulacji nieefektywnych lub zdezaktualizowanych i w ramach którego zaproponowano już uchylene 420 regulacji mających zastosowanie do przedsiębiorstw. Trzeba będzie jednak zwrócić uwagę, by wspomniane kroki legislacyjne nie doprowadziły do likwidacji uprawnień służących ochronie pracowników oraz przede wszystkim by utrzymany został osiągnięty już poziom zagwarantowania społecznych i zbiorowych praw człowieka. Komitet sądzi ponadto, że jaśniejsze i prostsze przepisy mogą

być również dodatkowym narzędziem w walce z korupcją oraz że wspomniany pakiet rozwiązań uczyni Chorwację przykładem do naśladowania dla całego regionu.

Także w ramach prawa procesowego konieczne będzie wprowadzenie uproszczeń. Jednak nie można dopuścić do derogacji nowych aktów prawnych przez niedopasowane ustawy, gdyż miałyby to negatywne skutki szczególnie w pierwszej wrażliwej fazie członkostwa przez np. niepożądaną niepewność prawa.

Pozostającym do rozwiązania problemem jest zdaniem Komitetu długotrwałość postępowań przed sądem. To właśnie społecznie słabsze strony postępowania są często poszkodowane przez ciągnące się latami procesy lub wręcz powstrzymuje je to od wniesienia pozwu. Rozwiązaniem tego problemu w przypadku postępowań w zakresie prawa pracy byłoby stworzenie specjalnych sądów pracy i sądów polubownych w celu skrócenia i uproszczenia postępowania.

Także w dziedzinie nabywania gruntów konieczne wydają się działania w kierunku większej przejrzystości, aby dać potrzebną zagranicznym inwestorom pewność planowania. Ważnym krokiem zmierzającym do realizacji tego celu jest podjęty przez chorwacki rząd proces digitalizacji ksiąg wieczystych i ich udostępniania on-line.

4.2 W związku z tym Komitet uznaje szczególnie trudną sytuację Chorwacji, gdyż kraj ten równocześnie z przygotowaniem do przystąpienia zajęty jest też likwidowaniem skutków wojny domowej („Domovinski rat”).

4.3 Zdaniem Komitetu, formalne wypełnienie kryteriów przystąpienia nie może być wyłącznym celem negocjacji akcesyjnych. Aktywna rola oraz wkład ilościowo i jakościowo reprezentatywnych podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego właśnie na ostatnim etapie przed przystąpieniem będą miały w wielu obszarach duże znaczenie dla nastawienia obywateli Chorwacji do przystąpienia do UE. Natomiast po przystąpieniu przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w ramach istniejącego dialogu społecznego, jak i jako podmioty dialogu obywatelskiego, wnosić będą znaczący wkład w rzeczywiste wdrażanie i stosowanie wspólnotowego dorobku prawnego (acquis communautaire) we wszystkich obszarach. Nie można pominąć faktu, że silne i trwale efektywne organizacje społeczne będą pełniły ważne funkcje, szczególnie bezpośrednio po przystąpieniu Chorwacji do UE, w zakresie wdrażania *acquis communautaire* oraz monitorowania tego procesu. Równie znaczącą rolę odgrywać będą w administracji, np. przy obsłudze wspólnotowych środków pomocowych. W niektórych obszarach (np. MŚP, wolne zawody, rolnictwo) brakuje takich horyzontalnych, trwałych struktur odpowiadających powyższym wymaganiom. Wzmocnienie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego spełniających wszystkie powyższe kryteria reprezentatywności nie jest więc celem, który powinien zostać osiągnięty wyłącznie w ramach negocjacji akcesyjnych, lecz środkiem, który będzie miał pozytywne następstwa w szczególności po przystąpieniu Chorwacji do UE.

## 5. Uwagi końcowe

5.1 Rząd chorwacki postawił sobie za cel stworzenie do 2009 r. warunków niezbędnych do przystąpienia do UE. Komitet w ramach swoich kompetencji zdecydowany jest konsekwentnie wspierać Chorwację w jej staraniach.

W trakcie dwóch poprzednich procesów akcesyjnych Komitet zgromadził istotne doświadczenia, które teraz pragnąłby w miarę konkretnych możliwości wykorzystać w interesie i dla dobra obydwu stron w ramach toczących się negocjacji akcesyjnych z Chorwacją.

5.2 Zdaniem Komitetu współpraca ta powinna przebiegać na ile to możliwe w sposób pragmatyczny, merytoryczny i wolny od biurokracji. Musi ona opierać się na wspólnym przeświadczeniu, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest nie tylko ważnym doradcą i partnerem w procesie kształtowania opinii i woli politycznej w ramach postępowania akcesyjnego, lecz także iż będzie ono odgrywać istotną i przede wszystkim trwałą rolę już po przystąpieniu do UE. Efektywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, spełniające zasadnicze jakościowe i ilościowe kryteria reprezentatywności, są niezbędne dla ożywienia partycypatywnego elementu nowoczesnej demokracji. Będą one również nieodzowne dla Chorwacji jako nowego państwa członkowskiego UE we wdrażaniu i praktycznym stosowaniu prawodawstwa krajowego dostosowanego do

wymogów wspólnotowych. W realizacji aktualnych i przyszłych zadań Komitet oferuje swoją pomoc i współpracę, które mogłyby przyjmować następujące formy:

- spotkań sektorowych z przedstawicielami chorwackiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w celu wymiany informacji, poglądów i doświadczeń;
- udziału członków EKES-u w seminariach i innych inicjatywach w ramach IPA (instrument pomocy przedakcesyjnej);
- współpracy z organizatorami chorwackiej kampanii informacyjnej i komunikacyjnej poprzedzającej przystąpienie, obejmującej wspólne opracowywanie przykładów ilustrujących w sposób zrozumiały i przejrzysty konsekwencje przystąpienia dla określonych grup. W tym kontekście, rozumie się samo przez się, że należy wskazać nie tylko racjonalne aspekty, lecz trzeba także uwzględnić stronę emocjonalną. Doświadczenia wskazują, że postawa odrzucenia w okresie przedakcesyjnym wynika często ze strachu — na ogół przed uniformizacją. Zaangażowanie członków Komitetu w odpowiednie kampanie ma również tę zaletę, że wywodzą się oni w wielu przypadkach z organizacji porównywalnych z podmiotami chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego. Są więc wiarygodni i mogą porozumiewać się z grupą docelową jak równy z równym.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---