

Dziennik Urzędowy C 120

Unii Europejskiej

Tom 51

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

16 maja 2008

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
	III Akty przygotowawcze	
	EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY	
	440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r.	
2008/C 120/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie — wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego wymogi w zakresie akredytacji i nadzoru rynkowego odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu — i w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu — i w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego decyzję 3052/95/WE COM(2007) 37 wersja ostateczna — 2007/0029 (COD) — COM(2007) 53 wersja ostateczna — 2007/0030 (COD) — COM(2007) 36 wersja ostateczna — 2007/0028 (COD)	1
2008/C 120/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 80/181/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do jednostek miar COM(2007) 510 wersja ostateczna — 2007/0187 (COD)	14
2008/C 120/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu odczuwanego przez kierującego kołowymi ciągnikami rolniczymi lub leśnymi (Wersja skodyfikowana) COM(2007) 588 wersja ostateczna — 2007/0205 (COD)	15
2008/C 120/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych” COM(2007) 140 wersja ostateczna — SEK(2007) 388	15



Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2008/C 120/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transgranicznej siły roboczej w rolnictwie	19
2008/C 120/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji zatrudnienia w rolnictwie	25
2008/C 120/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawieroli krajowych rad rozwoju zrównoważonego	29
2008/C 120/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków COM(2007) 269 wersja ostateczna	33
2008/C 120/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie — Warianty działań na szczeblu UE COM(2007) 354 wersja ostateczna	38
2008/C 120/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku wina oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia COM(2007) 372 wersja ostateczna — 2007/0138 (CNS)	42
2008/C 120/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych (regiony górskie, wyspiarskie i ultraperyferyjne)	47
2008/C 120/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt stosowanych do niehandlowego przemieszczania zwierząt domowych w odniesieniu do przedłużenia okresu przejściowego COM(2007) 572 wersja ostateczna — 2007/0202 (COD)	49
2008/C 120/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie — wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 76/768/EWG, 88/378/EWG, 1999/13/WE oraz dyrektywy 2000/53/WE, 2002/96/WE oraz 2004/42/WE w celu dostosowania ich do rozporządzenia (WE) ... w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającej dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 — oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 648/2004 w celu dostosowania go do rozporządzenia (WE) ... w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającej dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 COM(2007) 611 wersja ostateczna — 2007/0212 (COD) — COM(2007) 613 wersja ostateczna — 2007/0213 (COD)	50
2008/C 120/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu terytorialnego zasięgu przepisów podatkowych na przemiany w przemyśle	51
2008/C 120/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu regulacji europejskich dotyczących ochrony środowiska na przemiany w przemyśle	57
2008/C 120/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie solidarności między pokoleniami” COM(2007) 244 wersja ostateczna	66
2008/C 120/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej COM(2007) 273 wersja ostateczna	73
2008/C 120/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”	82



2008/C 120/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki UE-Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?” 89
2008/C 120/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja strategii lizbońskiej: sytuacja bieżąca i przyszłe perspektywy” 96
2008/C 120/21	Projekt opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (wersja skodyfikowana) COM(2007) 587 wersja ostateczna 100



III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

440. SESJI PLENARNEJ W DNIACH 12–13 GRUDNIA 2007 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego wymogi w zakresie akredytacji i nadzoru rynkowego odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu
- i w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu
- i w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego decyzję 3052/95/WE

COM(2007) 37 wersja ostateczna — 2007/0029 (COD)

COM(2007) 53 wersja ostateczna — 2007/0030 (COD)

COM(2007) 36 wersja ostateczna — 2007/0028 (COD)

(2008/C 120/01)

Dnia 14 marca 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 95 i 133 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego wymogi w zakresie akredytacji i nadzoru rynkowego odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu

oraz w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu.

Dnia 2 kwietnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 37 i 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego decyzję 3052/95/WE.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 68 do 2 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet jest w zupełności przekonany o tym, jak duże znaczenie ma zapewnienie całkowitej możliwości zastosowania zasady swobodnego przepływu towarów, zapisanej w Traktacie i potwierdzonej przez liczne wyroki Trybunału Sprawiedliwości, tak by produkty wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem w

jednym państwie członkowskim mogły być również bez trudności wprowadzone do obrotu na całym terytorium UE.

1.2 Zdaniem Komitetu priorytetowe znaczenie ma zagwarantowanie pewności, przejrzystości i skuteczności wymiany handlowej, przy wyeliminowaniu dublowania kontroli i testów oraz zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów,

obywateli oraz przedsiębiorstw, jak również zapewnienie aktywnego i jednolitego zastosowania przepisów wspólnotowych w dziedzinie bezpieczeństwa produktów poprzez koordynację i wzmocnienie nadzoru rynkowego.

1.3 Komitet podkreśla, że swobodny przepływ towarów stanowi konieczną siłę napędową konkurencyjności i rozwoju społeczno-gospodarczego jednolitego rynku europejskiego i że wzmocnienie oraz modernizacja warunków wprowadzania na rynek bezpiecznych produktów wysokiej jakości to elementy o podstawowym znaczeniu dla europejskich konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli.

1.4 Komitet jest zdania, że nie można odkładać na później modernizacji i uproszczenia legislacji UE w zakresie towarów, zważywszy na:

- problemy odnotowane w trakcie stosowania i wprowadzania w życie postanowień Traktatu,
- brak spójnego podejścia do systemu nadzoru rynkowego w państwach członkowskich,
- niedoskonałość organów oceniających zgodność oraz niedociągnięcia ochrony prawnej oznakowania CE,
- niewystarczającą znajomość własnych praw i obowiązków ze strony przedsiębiorstw, administracji i obywateli.

1.5 Komitet może jedynie wyrazić swą aprobatę dla inicjatywy związanej z **pakiem środków** prawnych Komisji w tej dziedzinie, o ile w pełni zostaną urzeczywistnione:

- skuteczne i jednolite stosowanie zasady wzajemnego uznawania,
- wzmocnienie nadzoru rynkowego,
- wspólny europejski system akredytacji, rozumiany jako usługa użyteczności publicznej,
- jednakowy poziom kompetencji akredytowanych organów certyfikujących,
- bardziej rygorystyczne kryteria selekcji i zharmonizowane procedury selekcji dla ocen zgodności,
- większa, stała i systematyczna współpraca między organami krajowymi,
- większa ochrona prawna oznakowania CE, by zapobiec pomyłkom wynikającym z nadmiernej liczby oznakowań,
- pełne określenie i zdefiniowanie obowiązków osób wprowadzających produkty na rynek,
- bardziej jednolite ramy prawne o większej spójności między istniejącymi aktami prawnymi, o większym stopniu zgodności i o minimalnym poziomie obciążeń administracyjnych,
- zagwarantowanie identyfikowalności wszelkich produktów wprowadzanych na rynek,
- pełne zastosowanie zasady proporcjonalności procedur i obciążeń związanych z certyfikacją, szczególnie w odniesieniu do mniejszych przedsiębiorstw oraz produktów nieseryjnych lub serii limitowanych,

— pełne zaangażowanie wszystkich podmiotów rynkowych, a szczególnie konsumentów,

— wyraźne zapewnienie mechanizmów odwołania do organów pozasądowych wraz ze skróceniem czasu i zmniejszeniem obciążeń do absolutnego minimum.

1.6 Zdaniem Komitetu pierwszorzędne znaczenie ma zapewnienie wysokiego poziomu przejrzystości i pewności w procesie stosowania wspólnych procedur w zakresie wzajemnego uznawania, w tym:

- przerzucenie ciężaru dowodu i możliwość odwołania się do sądu krajowego,
- pozasądowe rozwiązywanie sporów w krajowych punktach kontaktowych ds. produktów, także za pośrednictwem strony internetowej,
- ograniczone ramy czasowe, zarówno postępowań sądowych, jak i pozasądowych,
- utworzenie krajowych struktur technicznych, sprawnie działających i kompetentnych, umożliwiających w krótkim czasie przeprowadzenie — także w trybie pilnym — ewentualnych badań,
- czynna rola organów normalizacyjnych w przygotowaniu przewodnika telematycznego pozwalającego na odnalezienie wszystkich istniejących przepisów na całym obszarze UE.

1.7 Komitet zgadza się z głównymi zasadami wniosków, które to zasady wypływają z pozytywnych doświadczeń w zakresie oceny zgodności wynikających z nowego podejścia, połączonego z podejściem całościowym, i które powinny mieć ogólne zastosowanie w obecnym i przyszłym prawodawstwie wspólnotowym, obejmując wszystkie aspekty produktów wprowadzonych do obrotu, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska naturalnego.

1.8 Komitet podkreśla, jak ważne jest, żeby wszystkie podmioty gospodarcze mające związek z łańcuchem dostaw i dystrybucji podjęły właściwe środki i przyjęły taką samą odpowiedzialność w celu zagwarantowania, by wprowadzano na rynek tylko produkty zgodne z prawodawstwem, niezależnie od faktu, czy podmioty te są producentami, upoważnionymi przedstawicielami czy importerami.

1.9 Zasada identyfikowalności produktów, dzięki której można stwierdzić odpowiedzialność podmiotów gospodarczych wprowadzających towary na rynek europejski, powinna pozwolić na wyraźne ich wskazanie umożliwiające skuteczne zastosowanie przepisów wspólnotowych.

1.10 Zdaniem Komitetu należy się również zająć problemami wprowadzania na rynek produktów przez internet ze względu na fakt, że rynek sprzedaży on-line nie został jeszcze w pełni uregulowany.

1.11 Komitet uważa, że niezbędne są klarowniejsze informacje w celu udoskonalenia obecnych ram nowego podejścia, jeśli chodzi o:

- obowiązki podmiotów gospodarczych, by były uzasadnione, proporcjonalne i wolne od kosztownych formalności biurokratycznych i administracyjnych,

— skuteczniejszy nadzór rynkowy i bardziej ekwiwalentne poziomy kompetencji organów notyfikowanych ds. oceny zgodności, w celu zapewnienia maksymalnej bezstronności i skuteczności w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz równej konkurencji między wszystkimi producentami.

1.12 Komitet zgadza się, że niezbędne jest umocnienie statusu i znaczenia oznakowania CE, przy zapewnieniu większej ochrony prawnej za pośrednictwem jego rejestracji jako wspólnego znaku, co umożliwi organom publicznym szybkie podejmowanie działań oraz zwalczanie nadużyć.

1.13 Komitet zwraca uwagę na zasadniczą rolę, którą w tej dziedzinie odgrywa proces normalizacji technicznej, zważywszy na to, że nowe podejście opiera się faktycznie na ścisłym związku między zasadniczymi wymogami prawa a europejskimi normami technicznymi, które należy wspierać i wykorzystywać.

1.14 Europejski system akredytacji (ESA) — rozumiany jako usługa użyteczności publicznej — powinien z jednej strony zapewnić powszechną akceptację wyników ocen zgodności i pozwolić uniknąć zbędnego dublowania ocen, z drugiej zaś — powinien opierać się na normach uznanych w skali międzynarodowej oraz na jasnych definicjach.

1.15 Przepisy rozporządzenia dotyczące ESA powinny mieć zastosowanie do wszystkich jednostek akredytujących i do świadczonych przez nie usług w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, niezależnie od rodzaju czynności z zakresu oceny zgodności, które jednostki te wykonują na rzecz swoich klientów.

1.16 Przepisy takie powinny zapewniać:

- spójny zbiór wspólnych, jasnych i przejrzystych definicji, zgodnych z normami międzynarodowymi, który byłby wykorzystywany we wszystkich dyrektywach dotyczących nowego podejścia, jak i w dyrektywach dotyczących produktów⁽¹⁾, w tym tych z zakresu oceny zgodności oraz jednostek zajmujących się oceną zgodności,
- funkcjonowanie, pod nadzorem organu publicznego, systemu akredytacji, który nie powinien być przedmiotem konkurencji rynkowej,
- objęcie swoim zakresem ogólnie całego stosownego prawodawstwa, bez wyjątku zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia, jak i ochrony środowiska,
- ogólne zastosowanie do wszystkich czynności podlegających akredytacji, w tym do kalibracji, niezależnie od faktu, że akredytacja taka byłaby wymagana do przeprowadzania ocen zgodności w rozumieniu przepisów prawa czy zgodnie z umowami prawa prywatnego,
- przestrzeganie standardów kompetencji i bezstronności przez krajowe jednostki akredytujące dzięki ich udziałowi w ocenach wzajemnych (*peer evaluation*), przeprowadzanych pod nadzorem wszystkich uczestników procesu akredytacji.

1.17 Komitet jest zdania, że należy ustanowić jasną podstawę prawną dla europejskiej współpracy w dziedzinie akredytacji

⁽¹⁾ W prawodawstwie UE stosowano różnorakie definicje na określenie tych samych pojęć w różnych aktach prawnych dotyczących produktów, obejmujących takie aspekty, jak projektowanie ekologiczne, bezpieczeństwo produktu, odpowiedzialność za produkt, usuwanie odpadów, energooszczędność itd. Wywołało to konsternację wśród zainteresowanych stron, zwłaszcza gdy różne dyrektywy stosowały się do tego samego produktu.

(EA), której rolę należy umocnić i lepiej zdefiniować: wszystkie krajowe jednostki akredytujące powinny być członkami EA, tak aby zapewnić równowagę, przejrzystość, pewność i skuteczność; sieć EA powinna być także wspierana przez państwa członkowskie.

1.18 Według Komitetu — zważywszy na to, że jednostki akredytujące winny dowieść, że pokładane w nich zaufanie jest uzasadnione — muszą pokazać, że z powodzeniem uczestniczą we wzajemnych ocenach (*peer review*).

1.19 Komitet uważa ponadto, że istotne jest zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron: ich przedstawiciele powinni zasiadać w jednostkach akredytujących i takie postanowienie należałoby uwzględnić w nowym rozporządzeniu.

1.20 Komitet uważa w związku z tym, że prawa konsumentów na rynku wewnętrznym powinny być lepiej znane i bardziej uznawane oraz że należy w tym względzie zaplanować odpowiednie działania.

1.21 Nadzór rynkowy powinien dotyczyć także produktów objętych dyrektywą w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (GSPD), ponieważ wiele produktów jest sprzedawanych tak w celu stosowania w przemyśle, jak i na użytek konsumenta końcowego — EKES uważa zresztą za całkowicie uzasadniony obecny system szybkiego informowania RAPEX, który może być skutecznym wsparciem dla nadzoru rynkowego.

1.22 Konieczne jest, by organy celne współpracowały w ramach sieci europejskiej z organami nadzoru rynkowego w celu zapewnienia skutecznych kontroli produktów, zanim te zostaną wprowadzone do obrotu na europejski rynek wewnętrzny.

1.23 Również z tego względu organy celne powinny dysponować wykwalifikowanymi zasobami ludzkimi, odpowiednimi środkami finansowymi i uprawnieniami, żeby móc skutecznie podjąć przypisane im zadania; poza tym powinny one posiadać stosowne instrumenty umożliwiające szybkie działanie w przypadku produktów sezonowych lub takich, które są wprowadzane do obrotu na ograniczony okres.

1.24 Komitet uważa ponadto, że w rozporządzeniu należy jasno przewidzieć, że również środki podjęte w odpowiedzi na wykazany brak zgodności muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności.

2. Wstęp

2.1 Rynek wewnętrzny towarów jest nie tylko głównym katalizatorem wzrostu we Wspólnocie, ale także wywiera zasadniczy wpływ na zdolność UE do konkurowania na rynku międzynarodowym. Jak Komitet wielokrotnie podkreślał: „Czynnikiem, którego znaczenie wzrasta, jest globalizacja, stanowiąca zarazem wyzwanie i szansę. Związane z nią wyzwaniu można sprostać tylko pod warunkiem, że wykorzystany zostanie cały potencjał jednolitego rynku”⁽²⁾.

⁽²⁾ Dz.U. C 93 z 27.4.2007, „Przegląd jednolitego rynku”, sprawozdawca: Bryan CASSIDY.

2.2 Głównym filarem jednolitego rynku jest swobodny przepływ towarów: dzięki zastosowaniu art. 28–30 ⁽³⁾ Traktatu poczyniono istotne postępy w ujednoczeniu przepisów technicznych na szczeblu UE w celu usunięcia przeszkód technicznych w handlu, zwłaszcza poprzez dyrektywy „nowego podejścia” (znane również jako dyrektywy „oznakowania CE”).

2.3 Ujawniły się jednakże niedociągnięcia w zakresie stosowania i wykonywania postanowień Traktatu, szczególnie w niezharmonizowanych sektorach produktów, gdyż wprowadzone zostały krajowe przepisy techniczne; stanowią one poważną przeszkodę w wolnym handlu, zwłaszcza dla MŚP, w warunkach wciąż jeszcze zbyt fragmentarycznych ram prawnych i przy braku spójnego podejścia państw członkowskich do nadzoru rynkowego.

2.4 Komitet miał okazję zaakcentować, „(...) że na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie odpowiedniej transpozycji unijnych przepisów do prawa krajowego oraz za ich egzekwowanie” oraz że „Istotne znaczenie ma zapewnienie, by powstałe w ten sposób ramy regulacyjne na szczeblu krajowym były w swej treści możliwie wyważone i jednocześnie proste dla przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego” ⁽⁴⁾.

2.5 Komitet zdecydowanie popiera cele większej przejrzystości i skuteczności przepisów, wzmocnienia i modernizacji warunków wprowadzania do obrotu bezpiecznych produktów wysokiej jakości, by można było zapewnić:

- konsumentom wysoki poziom bezpieczeństwa i jakości oraz większą swobodę wyboru na podstawie wiarygodnych ocen zgodności zarówno produktów krajowych, jak i importowanych,
- producentom pewność, jasność i spójność prawodawstwa wraz ze wspólnymi ramami prawnymi dla produktów przemysłowych; niezbędną możliwość szybkiego dostosowania się do rozwoju technologicznego; rzeczywistą wolność handlu, bez nieuzasadnionych barier technicznych, kontroli administracyjnej oraz uciążliwych, dodatkowych testów w celu zyskania dostępu do poszczególnych rynków krajowych,
- obywatelom ochronę zdrowia i środowiska naturalnego, zniesienie uciążliwych i nieprzydatnych formalności administracyjnych, urzeczywistnienie namacalnej i bliskiej „Europy osiągnącej wyniki” w oparciu o wskaźniki jakości, jako kluczowego elementu europejskiego obywatelstwa.

2.6 W swej opinii w sprawie: „Strategia rynku wewnętrznego — priorytety na lata 2003–2006” ⁽⁵⁾ Komitet podkreślił, że „handel z krajami trzecimi rozwinął się szybciej od handlu między państwami członkowskimi” i że „jedną z przyczyn tego zjawiska jest niewielkie zastosowanie zasady wzajemnego uznawania, której celem jest wzbudzenie zaufania konsumentów do

produktów wytworzonych w innych krajach. Państwa członkowskie powinny ufać systemom innych państw członkowskich. Najlepszą podstawą do rozwinięcia handlu towarami między państwami członkowskimi są skuteczny system prawny, wysokie standardy jakości i inicjatywy na rzecz kształcenia konsumentów”.

2.7 Komitet podkreślił ponadto, że prawa konsumentów na rynku wewnętrznym nie są wystarczająco znane, i wielokrotnie zwrócił uwagę ⁽⁶⁾ na ten brak szczególnie w odniesieniu do państw peryferyjnych lub państw, które niedawno przystąpiły do UE, oraz na sposób, w jaki niewiedza w tej dziedzinie jest często wykorzystywana przez organy publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym.

2.8 Komitet sygnalizuje ponadto, że cztery pierwsze przeszkody w sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego wskazane przez Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR) w 2007 r. są właśnie związane z:

- niepewnością podmiotów gospodarczych i administracji krajowej co do ich praw i obowiązków w zakresie zastosowania zasady wzajemnego uznawania,
- brakiem odpowiedniego stopnia zaufania, przejrzystości i współpracy między państwami członkowskimi, które ułatwiłyby wzajemne uznawanie i akceptację certyfikatów oraz swobodny przepływ towarów, stwarzając jaśniejsze ramy prawne w zakresie oceny zgodności, systemów akredytacji i nadzoru rynkowego, przejrzystości oraz ochrony oznakowania CE,
- brakiem spójnych środków służących zapewnieniu wysokiego poziomu i optymalnych wymogów ogólnych w zakresie bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia w odniesieniu do produktów wprowadzanych na rynek.

2.9 Komitet miał okazję stwierdzić: „Daje się zauważyć godny ubolewania fakt, że po wielu latach europejskiej integracji w niektórych państwach członkowskich prawo i polityka UE nie zostały jeszcze wystarczająco zintegrowane jako polityczno-administracyjna płaszczyzna krajowego procesu kształtowania polityki w tych obszarach, w których zobowiązały się one do wspólnych kierunków polityki i do wprowadzania w życie wyników wspólnego podejmowania decyzji” ⁽⁷⁾.

2.10 Co więcej, „Skuteczne i przejrzyste podejście do spraw UE na szczeblu krajowym jest niezbędne, gdyż 25 państw członkowskich, z których każde różni się pod względem kultury administracyjnej, tradycji i sposobu zarządzania procesem, musi przestrzegać tego samego wspólnotowego dorobku prawnego, obejmującego podobne wymogi w zakresie stanowienia, transpozycji, wdrażania i egzekwowania prawa UE” ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Patrz także art. 94–95 Traktatu WE.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 309 z 16.12.2006, „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego”, sprawozdawca: Bryan CASSIDY.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 234 z 30.9.2003, sprawozdawca: Bryan CASSIDY.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 208 z 3.9.2003, sprawozdawca: Antonello PEZZINI.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL.

⁽⁸⁾ Por. przypisy 5.

2.11 Według raportu Koka⁽⁹⁾: „Swobodny przepływ jest nadal hamowany przez szereg lokalnych przepisów, często stosowanych w sposób arbitralny i wyraźnie sprzeczny z zasadą wzajemnego uznawania”⁽¹⁰⁾.

2.12 W świetle powyższych uwag Komitet uważa, że absolutnie pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia przyszłej integracji europejskiej, ochrony konsumentów i obywateli oraz dla rozwoju europejskich przedsiębiorstw ma:

- zapewnienie całkowitej możliwości zastosowania zasady swobodnego przepływu towarów, zapisanej w Traktacie i potwierdzonej przez liczne wyroki Trybunału Sprawiedliwości, tak by produkty wprowadzane do obrotu zgodnie z prawem w jednym państwie członkowskim mogły być również bez trudności wprowadzone do obrotu na całym terytorium UE,
- zagwarantowanie pewności, przejrzystości i skuteczności wymiany handlowej, przy wyeliminowaniu dublowania kontroli i testów oraz zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów, obywateli oraz przedsiębiorstw,
- usunięcie niepewności, kumulowania przepisów, niespójności prawnej i niepotrzebnego skomplikowania w ocenach zgodności produktów: powinny one być należyte, miarodajne, niezależne, bezstronne, jak również zgodne ze wspólnymi ramami prawnymi dla produktów przemysłowych,
- zapewnienie aktywnego i jednolitego zastosowania przepisów wspólnotowych w dziedzinie bezpieczeństwa produktów poprzez koordynację i wzmocnienie nadzoru rynkowego,
- lepsze promowanie, wzmocnienie i ochrona oznakowania CE, które powinno stanowić prawdziwy „paszport zgodności” uprawniający do swobodnego przepływu na całym terytorium UE, przy poszanowaniu poziomu bezpieczeństwa i jakości ustalonego przez prawodawstwo wspólnotowe.

3. Propozycje Komisji

3.1 Komisja wychodzi od stwierdzenia, że „rynek wewnętrzny nie został jeszcze w pełni ustanowiony”:

- Krajowe przepisy techniczne stanowią wciąż znaczną przeszkodę w handlu wspólnotowym. Jak można było stwierdzić⁽¹¹⁾, ponad jedna trzecia przedsiębiorców zasygnalizowała w czasie badań problemy wywołane przepisami technicznymi innego państwa członkowskiego, a około połowa postanowiła dostosować swe własne produkty do tych przepisów.
- Zbyt wiele przepisów wspólnotowych okazuje się niespójnych i skomplikowanych: różne definicje tego samego produktu, dublujące się procedury oceny zgodności, różnice między organami oceniającymi zgodność, fragmentaryczne ramy odniesienia prawnego, wraz z mieszaniną przepisów i różnych procedur.

⁽⁹⁾ Sprawozdanie grupy wysokiego szczebla, której przewodniczył Wim Kok, „Facing the challenge”, listopad 2004 r. — Komisja Europejska.

⁽¹⁰⁾ SEC 007/113 z 14 lutego 2007 r.

⁽¹¹⁾ Drugie sprawozdanie dwuletnie z zastosowania zasady wzajemnego uznawania na rynku wewnętrznym — COM(2002) 419 wersja ostateczna.

— Doinformowanie konsumentów, obywateli i MŚP oraz ich świadomość swych własnych praw w dziedzinie rynku wewnętrznego są wciąż w dużym stopniu niewystarczające, podczas gdy stopniowo pojawiają się nowe przeszkody i nowe, uciążliwe formalności administracyjne związane z wykonywaniem tych praw.

3.2 By stawić czoła tym problemom, Komisja proponuje:

- rozporządzenie [COM(2007) 36 wersja ostateczna] ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych zgodnie z prawem do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję 3095/95/WE,
- decyzję [COM(2007) 53 wersja ostateczna] w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, podczas gdy równocześnie zamierza przejść do rejestracji oznakowania CE jako wspólnego znaku, by uregulować jego ochronę prawną,
- rozporządzenie [COM(2007) 37 wersja ostateczna] ustalające wymogi w zakresie akredytacji i nadzoru rynkowego odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu.

3.3 Wniosek dotyczący rozporządzenia [COM(2007) 36 wersja ostateczna] proponuje zniesienie obecnej procedury wymiany informacji i omawia kilka aspektów niezharmonizowanego sektora:

- nową procedurę dla władz krajowych, które zamierzają wprowadzić swój przepis techniczny i uważają, że nie mogą zastosować wzajemnego uznawania,
- określenie na szczeblu UE praw i obowiązków władz krajowych i przedsiębiorstw, które zamierzają sprzedać w jednym z państw członkowskich swój własny produkt, wprowadzony już zgodnie z prawem do obrotu w innym państwie członkowskim,
- ustanowienie w każdym państwie członkowskim przynajmniej jednego „punktu kontaktowego ds. produktów” mającego za zadanie wskazywać obowiązujące przepisy techniczne oraz określać właściwe organy/organizacje, do których należy się zwrócić; przewidziano ponadto możliwość ustanowienia sieci telematycznych służących wymianie informacji między punktami kontaktowymi, zgodnie z programem interoperacyjności IDABC.

3.4 Wniosek dotyczący decyzji [COM(2007) 53 wersja ostateczna] ustanawia ogólne ramy spójności dla przyszłego prawodawstwa sektorowego przy pomocy:

- zharmonizowanych definicji, wspólnych obowiązków podmiotów gospodarczych, kryteriów wyboru organów oceny zgodności, kryteriów dotyczących krajowych jednostek notyfikujących oraz reguł odnoszących się do procesu notyfikacji,
- zasad wyboru procedur oceny zgodności oraz szeregu zharmonizowanych procedur w celu uniknięcia uciążliwego ich powielania,
- jednolitej definicji oznakowania CE (wraz z właściwymi kompetencjami i ochroną) jako wspólnego znaku wspólnotowego w odniesieniu do tych dyrektyw, które już je przewidują,
- procedury przekazywania informacji oraz nadzoru rynkowego będącej rozszerzeniem systemu stworzonego przez dyrektywę w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (GPSD),

— zharmonizowanych przepisów dla przyszłych mechanizmów ochronnych jako uzupełnienia przepisów odnoszących się do nadzoru rynkowego.

3.5 Wniosek dotyczący rozporządzenia [COM(2007) 37 wersja ostateczna] ustala wzmocnienie przepisów w dziedzinie akredytacji i nadzoru rynkowego, tak by produkty niezgodne z wymogami mogły być z łatwością identyfikowane i usuwane z rynku. Głównym celem wniosku jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów w zharmonizowanym obszarze poprzez:

- pogłębienie europejskiej współpracy, tak by akredytacja mogła faktycznie odgrywać rolę ostatniego poziomu kontroli w ramach sprawnego funkcjonowania prawodawstwa UE,
- ustanowienie ram umożliwiających uznanie istniejącej już organizacji „Europejska Współpraca w Dziedzinie Akredytacji” (EA) w celu zapewnienia rygorystycznej oceny wzajemnej krajowych organów akredytacji ⁽¹²⁾,
- wspólnotowe ramy w odniesieniu do nadzoru rynkowego i kontroli produktów przywożonych na rynek Wspólnoty, zapewniające ściślejszą współpracę między władzami wewnętrznymi a organami celnymi oraz ustanowienie mechanizmów wymiany informacji między władzami krajowymi i współpracy między nimi w zakresie produktów będących w obrocie w więcej niż jednym państwie członkowskim,
- zastosowanie znormalizowanych i przejrzystych zasad we wszystkich sektorach, stabilność prawna i spójność środków, usunięcie części obciążeń wynikających z obowiązku spełniania wymagań poprzedzających wprowadzanie produktów do obrotu i ograniczenie obciążeń związanych z oceną zgodności,
- wspólnotowe wsparcie finansowe dla programów akredytacji sektorowej, dla działań głównego sekretariatu EA, dla tworzenia i koordynacji projektów związanych z nadzorem rynkowym, dla programów szkoleniowych i wymiany urzędników krajowych, przy równoczesnym zaangażowaniu również organów celnych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest w pełni przekonany, że swobodny przepływ towarów jest konieczną siłą napędową konkurencyjności i rozwoju społeczno-gospodarczego jednolitego rynku europejskiego i że wzmocnienie oraz modernizacja warunków wprowadzania na rynek bezpiecznych produktów wysokiej jakości to elementy o podstawowym znaczeniu dla europejskich konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli.

4.2 W ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat jednolity rynek towarów przyczynił się do coraz większego zbliżenia gospodarki państw Unii: wymiana handlowa między państwami

członkowskimi UE-27 stanowi obecnie dwie trzecie całego handlu UE.

4.3 Wprowadzenie w życie postanowień art. 28 i 30 ⁽¹³⁾ Traktatu WE, proces harmonizacji przepisów technicznych starego i nowego podejścia oraz prawidłowe zastosowanie zasady wzajemnego uznawania to niezbędne filary rozwoju handlu wewnątrzspółnotowego.

4.4 Problemy odnotowane w trakcie stosowania i wprowadzania w życie postanowień Traktatu, brak spójnego podejścia do systemu nadzoru rynkowego w państwach członkowskich, niedoskonałości organów oceniających zgodność oraz niedociągnięcia ochrony prawnej oznakowania CE, niespójność i złożoność prawodawstwa europejskiego, często o charakterze kumulacyjnym, w którym nakłada się na siebie zlepek różnych procedur, wraz z niewystarczającą znajomością własnych praw i obowiązków ze strony przedsiębiorstw, administracji i obywateli powodują, że nie można odkładać na później modernizacji i uporządkowania prawodawstwa UE w dziedzinie towarów.

4.5 Komitet może jedynie zgodzić się z inicjatywą Komisji w tym względzie, tak jak sam wielokrotnie podkreślał i postulował w swoich opiniach na temat jednolitego rynku ⁽¹⁴⁾ i popiera przedstawione propozycje, o ile przyjęte zostaną uwagi poczynione w niniejszej opinii.

⁽¹³⁾ Patrz także art. 94–95 Traktatu WE.

⁽¹⁴⁾ Wykaz ostatnio sporządzonych opinii EKES-u w sprawie uproszczenia, lepszego stanowienia prawa i priorytetów jednolitego rynku:

- 1) Dz.U. C 93 z 27.4.2007, „Przegląd jednolitego rynku”, sprawozdawca: Bryan CASSIDY,
- 2) opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego”, COM(2005) 535 końcowy, sprawozdawca: Bryan CASSIDY, Dz.U. C 309 z 16.12.2006,
- 3) opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji brytyjskiej w sprawie lepszego stanowienia prawa, sprawozdawca: Daniel RETUREAU, przyjęta 28 września 2005 r., Dz.U. C 24 z 31.1.2006,
- 4) opinia z inicjatywy własnej w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL, przyjęta 28 września 2005 r., Dz.U. C 24 z 31.1.2006,
- 5) opinia w sprawie komunikatu Komisji: „Aktualizacja i uproszczenie dorobku wspólnotowego”, [COM(2003) 71 wersja ostateczna], sprawozdawca: Daniel RETUREAU, przyjęta 31 marca 2004 r., Dz.U. C 112 z 30.4.2004,
- 6) opinia z inicjatywy własnej w sprawie uproszczenia, sprawozdawca: John SIMPSON, przyjęta 26 marca 2003 r., Dz.U. C 133 z 6.6.2003,
- 7) opinia rozpoznawcza w sprawie komunikatu Komisji: „Uproszczenie i ulepszenie prawodawstwa”, [COM(2001) 726 wersja ostateczna], sprawozdawca: Kenneth WALKER, przyjęta 21 marca 2002 r., Dz.U. C 125 z 27.5.2002,
- 8) opinia z inicjatywy własnej w sprawie uproszczenia, sprawozdawca: Kenneth WALKER, przyjęta 29 listopada 2001 r., Dz.U. C 48 z 21.2.2002,
- 9) opinia z inicjatywy własnej w sprawie uproszczenia prawodawstwa na jednolitym rynku, sprawozdawca: Bruno VEVEER, przyjęta 19 października 2000 r., Dz.U. C 14 z 16.1.2001,
- 10) opinia z inicjatywy własnej w sprawie priorytetów jednolitego rynku na lata 2005–2010, sprawozdawca: Bryan CASSIDY, przyjęta 7 kwietnia 2005 r., Dz.U. C 255 z 14.10.2005,
- 11) opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz rynku wewnętrznego — priorytety na lata 2003–2006”, sprawozdawca: Bryan CASSIDY, przyjęta 16 lipca 2003 r., Dz.U. C 234 z 30.9.2003,
- 12) raport informacyjny na temat uproszczenia,
- 13) raport informacyjny w sprawie aktualnego stanu współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku, sprawozdawca: Bruno VEVEER, przyjęty 11 stycznia 2005 r. (CESE 1182/2004 fin).

⁽¹²⁾ Obecnie w UE jest ok. 1 700 notyfikowanych jednostek.

4.6 Komitet uważa, że powinny istnieć cztery zasadnicze wskaźniki oceny zaproponowanych inicjatyw, tak by wpisały się one w już istniejące ramy wspólnotowe:

- poziom przejrzystości, uproszczenia, wiarygodności, pewności prawnej i czytelności dla użytkownika wspólnotowego, zarówno konsumenta, przedsiębiorstwa, administracji publicznej, jak i zwykłego obywatela,
- poziom spójności z innymi celami i z obszarami polityki Unii,
- poziom komunikacji i przekazywania informacji na temat praw i obowiązków między różnymi zainteresowanymi podmiotami wspólnotowymi,
- poziom przeciążenia biurokracją i związanych z nią zobowiązań, zwłaszcza dla mniejszych podmiotów, takich jak konsumenci, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz poszczególni obywatele.

4.7 Komitet uważa, że propozycje Komisji umożliwiają poczynienie znaczących postępów, gdyż przewidują:

- przepisy odnoszące się do wzmocnienia nadzoru rynkowego,
- wspólny system akredytacji,
- jednakowy poziom kompetencji akredytowanych organów certyfikujących,
- bardziej rygorystyczne kryteria selekcji i zharmonizowane procedury selekcji dla ocen zgodności,
- większą współpracę i wymianę informacji między władzami krajowymi,
- wzmocnienie ochrony prawnej oznakowania CE jako zbiorowego znaku wspólnotowego.

4.8 Komitet w pełni się zgadza, że konieczne jest podniesienie jakości systemu akredytacji jednostek notyfikowanych i ustalenie bardziej rygorystycznych kryteriów wyznaczania i nadzorowania takich organów oraz zarządzania nimi przy pomocy ram prawnych gwarantujących spójność, porównywalność i koordynację zdecentralizowanego systemu w celu zagwarantowania ich wiarygodności i wzmocnienia wzajemnego zaufania.

4.9 System nadzoru rynkowego — przede wszystkim w kontekście coraz większej globalizacji — powinien gwarantować wspólne ramy prawne w celu skutecznego i spójnego zastosowania prawodawstwa na całym terytorium Wspólnoty.

4.10 Nie można pozwolić na wprowadzanie do obrotu produktów niezgodnych z wymogami i potencjalnie niebezpiecznych, o czym świadczy sprawozdanie roczne 2006 dotyczące RAPEX-u, czyli systemu wczesnego ostrzeżenia na temat niebezpiecznych produktów konsumenckich ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Sprawozdanie RAPEX 2006 Komisji Europejskiej znajduje się na stronie <http://ec.europa.eu/rapex>. Sprawozdanie przedstawione 19 kwietnia 2007 r. podkreśla stały wzrost liczby powiadomień w ciągu ostatnich lat. Liczba powiadomień o ryzyku związanym z bezpieczeństwem produktów konsumenckich w Europie innych niż żywność zwiększyła się ponad dwukrotnie w latach 2004–2006, od 388 do 924, podczas gdy w 2006 r. wzrosła ona w stosunku do 2005 r. o 32 %, koncentrując się w sektorze zabawek, urządzeń elektrycznych, pojazdów silnikowych, oświetlenia i kosmetyków, wiążących się z ryzykiem skaleczenia, porażenia prądem, pożaru i oparzenia, zakrzuszenia i uduszenia oraz z zagrożeniami chemicznymi.

4.11 Jeśli chodzi o oznakowanie CE — rozumiane jako oznakowanie zgodności, a nie jakości — Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma odzyskanie zaufania do oznakowań zgodności. Należy odbudować rzeczywistą wartość oznakowania CE i tym samym zwiększyć możliwość wszczęcia dochodzenia w wypadku jego naruszenia oraz zagwarantować ochronę prawną elementu reprezentującego system prawny, na którym opierają się wszystkie dyrektywy „nowego podejścia” obejmujące obecnie 20 sektorów produkcyjnych.

4.12 Jeśli chodzi o obecne ramy prawne, Komitet uważa, że niespójność, powielanie się przepisów i niepewność prawna stanowią być może najbardziej oczywistą słabość całego systemu, co przynosi poważne szkody konsumentom, przedsiębiorstwom, obywatelom i całemu społeczeństwu obywatelskiemu.

4.13 Nawarstwianie się przepisów i brak poszanowania dla spójności z inicjatywami, które odpowiadają innym celom oraz kierunkom polityki Unii, spowodowały przeciążenie biurokracją oraz istotne obciążenia czasowe, związane z rzeczywistą realizacją różnych procedur, przynosząc tym samym bardzo negatywne skutki zwłaszcza dla konsumentów, małych i średnich przedsiębiorstw oraz poszczególnych obywateli.

4.14 Komitet popiera zatem w pełni propozycję wspólnych ram odniesienia dla wprowadzania produktów do obrotu ⁽¹⁶⁾: w ramach takich powinny być podane definicje, procedury i wspólne elementy służące przyszłemu uporządkowaniu i dostosowaniu poszczególnych dyrektyw, tak by móc wyeliminować z obecnych ram prawnych braki i niepotrzebne obciążenia biurokratyczne.

4.15 Zdaniem Komitetu istotne jest przygotowanie — jako kluczowego elementu rynku wewnętrznego — „Praktycznego przewodnika tematycznego dotyczącego wprowadzania produktów na europejski rynek wewnętrzny” ⁽¹⁷⁾, który streszczałby w sposób przyjazny dla użytkownika wszystkie przepisy i procedury przekrojowo, w podziale na duże sektory, uwzględniając prawa i obowiązki, sposoby dostępu, ramy czasowe oraz koszty rozpoczęcia.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 *Wniosek dotyczący rozporządzenia [COM(2007) 36 wersja ostateczna] w sprawie wzajemnego uznawania i punktów kontaktowych ds. produktów*

5.1.1 Zasada wzajemnego uznawania, ujęta w art. 28 i 30 Traktatu, stanowi jeden z głównych elementów, na których opiera się swobodny przepływ towarów i usług na rynku wewnętrznym. Patrząc z perspektywy minionych 50 lat i stojąc w obliczu stopniowego rozszerzania UE oraz przybierającego na sile rozwoju globalizacji rynków, należy zdaniem Komitetu zwiększyć rolę i ochronę tej zasady, zapewnić jej większą pewność prawną oraz jednolite stosowanie, w pełni wykorzystując wszystkie jej możliwości dotyczące zarówno podmiotów gospodarczych i przedsiębiorstw europejskich, jak i organów krajowych.

5.1.2 Wniosek Komisji stanowi pozytywny krok w tym kierunku, jako że:

- ustanawia się w nim procedurę służącą zastosowaniu wyjątków od ogólnej zasady,

⁽¹⁶⁾ Wspólne ramy powinny uwzględniać również „usługi” coraz częściej związane z wprowadzaniem samych produktów do obrotu.

⁽¹⁷⁾ Por. punkt 5.1.11.

— ustala się wspólne ramy praw i obowiązków dla organów krajowych i przedsiębiorstw,

— proponuje się system informacji i współpracy administracyjnej w zakresie przepisów krajowych.

5.1.3 Zdaniem Komitetu nadal istnieją jednak różne kwestie problematyczne, które należałoby lepiej sprecyzować we wniosku dotyczącym rozporządzenia:

— stosowanie zasady wzajemnego uznawania nie może pozostawać bez związku ze wzajemnym zaufaniem państw członkowskich w kwestii pewności mechanizmów nadzoru rynkowego, które odgrywają decydującą rolę w umożliwianiu dostępu produktów na europejski rynek wewnętrzny, w kwestii skuteczności procedur oceny zgodności, w kwestii roli laboratoriów badawczych oraz w kwestii kompetencji organów certyfikujących i organów normalizacyjnych,

— w obecnym wniosku dotyczącym rozporządzenia rola Komisji jest bardziej ograniczona od tej, którą przypisano Komisji w decyzji 3052/95/WE,

— mechanizmy współpracy administracyjnej zostałyby ograniczone do współpracy wertykalnej między przedsiębiorstwami a organami krajowymi, podczas gdy istotne wydawałoby się rozwinięcie współpracy horyzontalnej między organami administracji, jak również między różnymi punktami kontaktowymi ds. produktów,

— brak odniesienia do mechanizmów rozwiązywania konfliktów, takich jak SOLVIT⁽¹⁸⁾, które dałoby przedsiębiorstwom możliwość bezpośredniego wnioskowania o procedurę przyspieszoną i już dobrze sprawdzoną,

— przerzucenie ciężaru dowodu także w wypadku produktów pochodzących spoza Wspólnoty, wprowadzonych na rynek wspólnotowy przez europejskich importerów,

— wprowadzenie wykazu produktów, które może się okazać szczególnie trudne, jako że zasada wzajemnego uznawania ma zastosowanie do wszystkich produktów nieobjętych zharmonizowanym prawodawstwem.

5.1.4 Zdaniem Komitetu, w tekście należałoby wyraźnie przywołać podstawy prawne Traktatu ustanawiające zasadę wzajemnego uznawania, ukazując, że ochrona rzekomych wymogów krajowych stanowi jedynie wyjątek.

5.1.5 Zdaniem Komitetu pierwszorzędne znaczenie ma zapewnienie wysokiego poziomu przejrzystości, pewności prawnej oraz uproszczenia w trakcie stosowania i wprowadzania w życie zasady wzajemnego uznawania:

— przerzucenie ciężaru dowodu, po stronie organów krajowych, które zamierzają odstąpić od tej zasady, zgodnie z prostymi procedurami i przy ustalonych terminach — w celu zwiększenia przejrzystości i szybkości rozwiązywania kontrowersyjnych spraw,

— możliwość odwołania się do sądu krajowego bez dodatkowych kosztów, nadmiernego czasu i wysiłku,

— możliwość pozasądowego rozwiązywania sporów zgodnie z mechanizmami, których skuteczność w UE jest sprawdzona,

— większa i lepsza swoboda przepływu towarów i usług, także dzięki kampaniom informacyjnym i wspólnym szkoleniom adresowanym do przedsiębiorstw, konsumentów i administracji,

— ograniczeniu ulegają ramy czasowe procedury; po pisemnym, uzasadnionym powiadomieniu przez władze krajowe przedsiębiorstwo może w terminie 20 dni przedstawić swe kontrargumenty i — w wypadku nierozwiązania danego konfliktu w określonym czasie — może zwrócić się do sądów krajowych na potencjalnym rynku,

— utworzenie europejskiej sieci oraz strony internetowej punktów kontaktowych ds. produktów, przewidzianych w każdym państwie członkowskim w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu komunikacji i informacji na temat praw i obowiązków.

5.1.6 Zdaniem Komitetu należy określić maksymalne terminy rozpatrywania przewidziane dla odwołań, w celu rozstrzygnięcia sprawy przed sądem pierwszej instancji.

5.1.7 Państwa członkowskie powinny utworzyć krajowe struktury techniczne, sprawnie działające i kompetentne, umożliwiające w krótkim czasie przeprowadzenie — także w trybie pilnym — ewentualnych badań derogacji od zasady wzajemnego uznawania w rozumieniu art. 30 Traktatu, który „umożliwia państwom członkowskim przyjmowanie środków o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi, kiedy są one uzasadnione z punktu widzenia zagospodarczego interesu publicznego: moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia osób oraz zwierząt, ochrony roślin, ochrony dziedzictwa artystycznego oraz ochrony własności przemysłowej i handlowej”⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Punkty kontaktowe ds. produktów powinny uwzględnić mechanizm SOLVIT, tak aby mogły podjąć wstępną próbę polubownego rozstrzygnięcia sporów i umożliwić przedsiębiorstwom, których produkty zostałyby zatrzymane na granicach, odwołanie się do takiej pozasądowej procedury współpracy administracyjnej między organami państw członkowskich, w ramach której odpowiedzi udzielane są w ciągu 10 tygodni⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ European Parliament Fact Sheets — 3.2.1 Free movement of goods. Ostatnia aktualizacja: 22 października 2001 r. http://www.europe-info.de/facts/en/3_2_1.htm

⁽²⁰⁾ SEK(2007) 585 — Commission staff working document SOLVIT 2006 Report „Development and Performance of the Solvit network in 2006”, z dnia 30 kwietnia 2007 r.

Wszystkie państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia i Liechtenstein utworzyły centrum SOLVIT, w większości wypadków w ramach swoich ministerstw spraw zagranicznych lub ministerstw gospodarki.

Centra te współpracują bezpośrednio za pośrednictwem bazy danych on-line, żeby szybko i pragmatycznie rozwiązywać problemy zgłoszone przez obywateli i przedsiębiorstwa. Zasady współpracy w ramach SOLVIT-u zawarto w zaleceniu Komisji z 2001 r. popartej w konkluzjach Rady. SOLVIT działa od lipca 2002 r. Poza zaleceniem centra SOLVIT przyjęły w grudniu 2004 r. zestaw wspólnych standardów jakości i wydajności w celu zapewnienia wysokiej jakości usług w całej sieci.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>

5.1.9 Zdaniem Komitetu istotne jest, by punkty kontaktowe ds. produktów mogły odgrywać czynną rolę w udostępnieniu praktycznych przewodników proceduralnych (jak i krajowych stron internetowych), które mogłyby zostać połączone w sieć i otrzymać wspólną unijną stronę internetową, w celu zebrania orzeczeń dotyczących wcześniejszych, rozwiązanych już spraw; wykazu produktów, do których stosuje się zasada wzajemnego uznawania oraz bazy danych otwartej dla potencjalnych użytkowników, połączonej w sieć telematyczną wymiany danych między punktami kontaktowymi ds. produktów zgodnie z programami interoperacyjności IDABC ⁽²¹⁾.

5.1.10 Powstanie i funkcjonowanie takich narzędzi nie powinno stanowić opcji, lecz obowiązek, uwzględniony we wniosku. Punkty kontaktowe ds. produktów powinny systematycznie, razem z Komisją, organizować seminaria informacyjne i wspólne szkolenia dla podmiotów gospodarczych, urzędników organów administracyjnych i celnych oraz dla konsumentów, żeby zapewnić odpowiednie zrozumienie zapisanych w Traktacie praw i obowiązków, jak i upowszechnienie ich świadomości.

5.1.11 Należałoby ponadto przygotować przewodnik telematyczny, który pozwalałby na odnalezienie wszystkich istniejących i obowiązujących przepisów na całym obszarze UE, na podstawie schematu organizacyjnego opracowanego w ujęciu horyzontalnym i z podziałem na wielkie sektory.

5.1.12 Utworzenie wykazu produktów, które byłyby objęte rozporządzeniem, nie wydaje się słuszne, podobnie jak niewłaściwe jest nieuwzględnienie trybu pilnego, przewidzianego w dyrektywie GPSD.

5.1.13 Komisja powinna zachować bezpośredni wgląd w mechanizmy powiadomienia, tak aby kontrolować ich działanie: należy zatem przewidzieć dla państw członkowskich obowiązek przesyłania kopii każdego powiadomienia oraz sporządzania rocznego raportu na temat przyjętych środków w rozumieniu rozporządzenia, co umożliwi Komisji przedstawienie Parlamentowi, Radzie i EKES-owi (CMJR) raportu w tym zakresie.

5.2 Wniosek dotyczący decyzji [COM(2007) 53 wersja ostateczna] ustanawiającej wspólne ramy dotyczące wprowadzania produktów do obrotu i oznakowania CE

5.2.1 Komitet podziela główne zasady wniosku, który wyrasta z pozytywnych doświadczeń w zakresie oceny zgodności wynikających z nowego podejścia, połączonego z podejściem całościowym ⁽²²⁾. Zasady te powinny mieć ogólne zastosowanie w obecnym i przyszłym prawodawstwie wspólnotowym, obejmując wszystkie aspekty produktów wprowadzonych do obrotu, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska naturalnego. Główna zasada rynku wewnętrznego, dotycząca niedyskryminacji między podmiotami gospodarczymi, powinna być uwzględniona w przepisach i w pełni stosowana przez państwa członkowskie.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 80 z 30.3.2004, sprawozdawca: Antonello PEZZINI.

⁽²²⁾ W ramach podejścia całościowego wprowadzono podejście modułowe, dzieląc procedurę oceny zgodności na szereg operacji, tzw. moduły, które różnią się między sobą w zależności od fazy rozwoju produktu (np. projektowanie, prototyp, pełna produkcja), od typu przeprowadzonej oceny (kontrola dokumentacji, zatwierdzenie typu, gwarancja jakości) i osoby odpowiedzialnej za ocenę (producent czy osoba trzecia).

Podejście całościowe zakończyło się wraz z decyzją 90/683/EWG Rady, uchyloną i zaktualizowaną przez decyzję 93/465/EWG — w obu decyzjach ustalono ogólne wytyczne i szczegółowe procedury w zakresie oceny zgodności do zastosowania w dyrektywach dotyczących nowego podejścia.

5.2.2 Komitet podkreśla znaczenie faktu, że wszystkie podmioty gospodarcze mające związek z łańcuchem dostaw i dystrybucji powinny podjąć właściwe środki w celu zapewnienia, by wszelkie produkty wprowadzane przez nich na rynek były zgodne z obowiązującym prawodawstwem ⁽²³⁾, niezależnie od tego, czy owe podmioty są producentami, upoważnionymi przedstawicielami czy importerami ⁽²⁴⁾.

5.2.3 Identyfikowalność produktów, dzięki której można stwierdzić odpowiedzialność podmiotów gospodarczych wprowadzających towary na rynek europejski, ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności odpowiednich przepisów wspólnotowych, a nie tylko dla obowiązków zgodności „ograniczonych do niektórych środków kontroli”, jak to proponuje Komisja ⁽²⁵⁾.

5.2.4 Co się tyczy przedmiotu i zakresu stosowania decyzji, Komitet jest zdania, że należy uniknąć wyjątków w niej wymienionych i że wspólne ramy dotyczące wprowadzania produktów do obrotu powinny — w zgodności z tym, co proponuje się w punkcie 5.3.3 w odniesieniu do rozporządzenia dotyczącego europejskiego systemu akredytacji i mechanizmów nadzoru rynkowego — mieć zastosowanie do całego stosownego prawodawstwa, bez wyjątku zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia, jak i ochrony środowiska. Nowe ramy powinny stosować się do całego istniejącego zbioru przepisów w tej dziedzinie, nie należy przy tym czekać na ewentualny ogólny przegląd każdej dyrektywy i każdego rozporządzenia.

5.2.5 Wspólne ramy definiujące, przewidziane w pierwszym rozdziale wniosku, mają kapitalne znaczenie dla podmiotów rynku, zważywszy na zbyt liczne wypadki dyrektyw, które dotyczą tych samych produktów, a w których zastosowano różne definicje.

5.2.6 Komitet uważa za niezbędne:

- klarowniejsze informacje w celu udoskonalenia obecnych ram nowego podejścia, jeśli chodzi o obowiązki podmiotów gospodarczych,
- skuteczniejszy nadzór rynkowy,
- bardziej jednolite poziomy kompetencji organów notyfikowanych ds. oceny zgodności.

5.2.7 Obowiązki podmiotów gospodarczych powinny być uzasadnione, proporcjonalne i pozbawione kosztownych obciążeń biurokratycznych i administracyjnych, zarówno jeśli chodzi o badania próby produktów wprowadzanych do obrotu oraz ewidencję skarg (art. 7 ust. 4 drugi akapit), jak i w odniesieniu do obowiązku powiadamiania, który powinien być ograniczony do produktów niebezpiecznych, zgodnie z ich definicją w dyrektywie DSGP.

5.2.7.1 Europejski system akredytacji powinien się cechować proporcjonalnością środków stosowanych przez organy poświadczające zgodność, które powinny posługiwać się metodami dostosowanymi do małych i średnich przedsiębiorstw oraz do produktów nieseryjnych lub serii limitowanych.

⁽²³⁾ Motyw 14 wniosku dotyczącego decyzji COM(2007) 53 wersja ostateczna.

⁽²⁴⁾ Włączając w to importerów produktów „bez nazwy” z krajów trzecich, wprowadzonych do obrotu na krótki okres, często pod wymyśloną nazwą, zgodnie z zasadą „sprzedaj i uciekaj”.

⁽²⁵⁾ Motyw 17 wniosku dotyczącego decyzji COM(2007) 53 wersja ostateczna.

5.2.8 Co się tyczy jednostek notyfikowanych, Komitet podkreśla, że powinny one gwarantować kompetencję, bezstronność i skuteczność w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym, w celu zapewnienia wszystkim producentom równych warunków konkurencji. Konieczne jest, by — zgodnie z obowiązkiem akredytacji, przewidzianym w rozporządzeniu, o którym mowa w punkcie 3 i nn. — ocena w celu udzielenia akredytacji była przeprowadzana przez krajowe jednostki akredytujące i zatwierdzana przez organ notyfikujący, dzięki czemu można będzie uniknąć zbędnych i kosztownych powieżeń.

5.2.9 W procedurach oceny zgodności należy korzystać przede wszystkim z modułu A kontroli wewnętrznej jako zwyczajnej metody najlepiej nadającej się do oceny zgodności; moduł ten w większej mierze odpowiada faktowi, że w każdym wypadku pełną odpowiedzialność za produkt ponosi jego producent lub importer w EOG (Europejskim Obszarze Gospodarczym). Ponadto należy zapewnić różne możliwości wyboru między uproszczonymi modułami, w szczególności dla MŚP i dla produkcji w limitowanych seriach.

5.2.10 Istotą wniosku jest regulacja oznakowania CE, który ma na celu poświadczanie zgodności produktu z przepisami mającymi zastosowanie i którego ochronę państwa członkowskie powinny zwiększyć, reagując w przypadku jego nieprawidłowego stosowania za pomocą odpowiednich i proporcjonalnych kar, w tym także sankcji karnych. Jak o tym była mowa wcześniej, w nowych przepisach określa się, że zgodność produktu, poświadczona oznakowaniem CE, nie zwalnia producenta z obowiązku zadośćuczynienia za szkodę spowodowaną ewentualnie przez produkt, który na późniejszym etapie okazał się wadliwy.

5.2.11 Komitet w pełni zgadza się ze stwierdzeniem, że brak wiarygodności oznakowania CE stanowi „brak wiarygodności całego systemu, obejmującego organy nadzoru rynkowego, producentów, laboratoria i organy certyfikujące oraz, w ostateczności, samą adekwatność prawodawstwa opartego na nowym podejściu”⁽²⁶⁾.

5.2.12 Najlepszemu sposobu umacniania statusu i znaczenia oznakowania CE, zdefiniowanego w decyzji Rady 93/465⁽²⁷⁾, należy poszukiwać, przeprowadzając radykalną reformę samego systemu oznakowania. Trzeba w związku z tym:

- wyjaśnić, że oznakowanie nie powinno być traktowane i używane jako system oznakowania i etykietowania do celów użytkowania⁽²⁸⁾ ani gwarancja jakości lub certyfikacji bądź zatwierdzenia przez niezależną osobę trzecią, lecz jedynie jako deklaracja zgodności i dokumentacji technicznej, którą producent jest zobowiązany przedstawić zgodnie z wymogami produktu, czyniąc to wyłącznie na własną odpowiedzialność wobec organów i konsumentów,
- zracjonalizować różne procedury oceny zgodności,
- zwiększyć ochronę prawną oznakowania CE poprzez jego rejestrację jako wspólnego znaku, co umożliwi organom publicznym szybkie podejmowanie działań oraz zwalczanie nadużyć, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości stosowania dodatkowych oznakowań krajowych,

⁽²⁶⁾ The role and significance of the CE marking, European Commission, Draft Certif Doc 2005 — 11 z dnia 30 sierpnia 2005 r.

⁽²⁷⁾ Decyzja 93/465/WE dotycząca modułów: „Oznakowanie CE symbolizuje zgodność ze wszystkimi zobowiązaniami spoczywającymi na producentach w odniesieniu do produktu, na mocy dyrektyw wspólnotowych dotyczących jego umieszczenia”.

⁽²⁸⁾ BEUC 298/2007 z dnia 5 czerwca 2007 r., Internal Market package for goods (pakiet dotyczący przepływu towarów na rynku wewnętrznym) Jim Murray, wysłuchanie publiczne PE, 5 czerwca 2007 r.

- wzmocnić mechanizmy nadzoru rynkowego i kontrole celne na granicach,
- ponadto producenci i konsumenci powinni zainicjować badanie, w którym przeanalizowano by pozytywne i negatywne aspekty ewentualnego dobrowolnego kodeksu postępowania w odniesieniu do skuteczności upowszechnienia oznakowań jakości oraz etykiet europejskich i krajowych — dobrowolnych czy nie — oraz ich powiązań z oznakowaniem CE.

5.2.13 Jeśli chodzi o mechanizmy nadzoru rynkowego, Komitet odsyła do punktu 5.3.13 i nn., gdzie ujęto elementy wspólne, podkreśla jednak, że ważne jest zaangażowanie Komisji nie tylko we wszystkich wypadkach zgodności produktów, które wszakże stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia, lecz także w wypadkach formalnej niezgodności, o której mowa w proponowanym art. 38 decyzji.

5.2.14 Komitet zwraca uwagę na zasadniczą rolę, którą w tej dziedzinie odgrywa proces normalizacji technicznej, zważywszy na to, że nowe podejście opiera się faktycznie na ścisłym związku między minimalnymi wymogami prawa a europejskimi normami technicznymi, które należy wspierać i wykorzystywać. Konieczne jest zatem, aby jeśli pojawi się formalne zastrzeżenie do zharmonizowanych norm⁽²⁹⁾, informowano o nim niezwłocznie dany organ normalizacyjny, żeby ten odpowiednio je uwzględnił w procesie opracowywania norm.

5.3 Wniosek dotyczący rozporządzenia [COM(2007) 37 wersja ostateczna] ustanawiającego europejski system akredytacji i mechanizmów nadzoru rynkowego

5.3.1 Komitet zgadza się z propozycjami dotyczącymi ustanowienia europejskiego systemu akredytacji na zasadach wzajemnego zaufania i współpracy, o ile ustalone zostaną wiążące przepisy odnoszące się zarówno do podmiotów gospodarczych, jak i do organów publicznych, w celu zapewnienia, że wszystkie produkty wprowadzane do obrotu będą zachowywały wysoki poziom ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, gwarantując jednakowy poziom skuteczności i przepisów dla wszystkich konsumentów europejskich oraz dla wszystkich podmiotów gospodarczych, w ramach uproszczenia i usprawnienia procedur biurokratycznych.

5.3.2 Europejski system akredytacji powinien zapewnić powszechną akceptację wyników ocen zgodności i pozwolić uniknąć zbędnego powielania ocen. W celu zagwarantowania międzynarodowej akceptacji systemu, kompetencje do przeprowadzenia oceny w celu udzielenia akredytacji powinny się opierać na normach uznanych w skali międzynarodowej, zaś definicje: „ocena zgodności”, „organy ds. oceny zgodności”, „wyznaczanie organów” i „powiadamianie” powinny zostać wyraźnie uwzględnione w rozporządzeniu.

5.3.3 Przepisy rozporządzenia powinny mieć zastosowanie do wszystkich jednostek akredytujących i świadczonych przez nie usług w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, niezależnie od rodzaju czynności z zakresu oceny zgodności wykonywanych przez nie na rzecz klientów, i powinny gwarantować:

- spójny zbiór wspólnych, jasnych i przejrzystych definicji, zgodnych z normami międzynarodowymi, który byłby wykorzystywany we wszystkich dyrektywach dotyczących nowego podejścia, jak i w dyrektywach dotyczących produktów, w tym tych z zakresu oceny zgodności oraz jednostek ds. oceny zgodności,

⁽²⁹⁾ Art. 14 wniosku dotyczącego decyzji COM(2007) 53 wersja ostateczna.

- funkcjonowanie, pod nadzorem organu publicznego, systemu akredytacji, który nie powinien być przedmiotem konkurencji rynkowej,
- objęcie swoim zakresem ogólnie całego stosownego prawodawstwa wspólnotowego, bez wyjątku zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia, jak i ochrony środowiska: wobec rosnącej złożoności legislacji wspólnotowej w tej dziedzinie nowe przepisy powinny tworzyć jednolite, spójne ramy, zarówno dla producentów z UE, jak i spoza niej,
- ogólne zastosowanie do wszystkich czynności podlegających akredytacji, w tym do kalibracji, niezależnie od faktu, czy akredytacja taka byłaby wymagana do przeprowadzania ocen zgodności w rozumieniu przepisów prawa czy zgodnie z umowami prawa prywatnego,
- przestrzeganie standardów kompetencji i bezstronności przez krajowe jednostki akredytujące poprzez ich udział w ocenach wzajemnych, przeprowadzanych pod nadzorem wszystkich uczestników procesu akredytacji,
- efektywność kosztów, proporcjonalność, pewność i wzajemne zaufanie w jednolitym systemie akredytacji, zarówno w dziedzinach uregulowanych, jak i nieuregulowanych.

5.3.4 Należy ponownie zdefiniować akredytację celem uwzględnienia prac związanych z kalibracją, badaniami, certyfikacją, inspekcją i innymi działaniami związanymi z oceną zgodności.

5.3.5 Ponadto w celu jednolitej regulacji omawianej dziedziny, obejmującej wszystkie procedury oceny zgodności, w tym procedury gwarancji jakości, kalibracji i badań kontrolnych ISO 43, nie należy przewidywać żadnych wyłączeń i wszystkie jednostki akredytujące oraz wszystkie usługi świadczone przez nie w Europejskim Obszarze Gospodarczym powinny wchodzić w zakres zastosowania uregulowań, niezależnie od typu oceny zgodności, którą organy te wykonują dla swoich klientów.

5.3.6 Krajowe jednostki akredytujące powinny prowadzić działalność nienastawioną na zysk, jak zaproponowano w art. 4 ust. 6. Jednakże obecne sformułowanie może utrudnić tworzenie kapitału podstawowego, który zapewniłby solidne podstawy finansowe umożliwiające skuteczne świadczenie usług wysokiej jakości. Zdaniem Komitetu krajowe jednostki akredytujące powinny funkcjonować jak organizacje nienastawione na zysk, w tym sensie, że nie powinny prowadzić dystrybucji zysków zgodnie z tym, co na międzynarodowym szczeblu ustalono w dokumencie ISO/IEC 17011⁽³⁰⁾.

5.3.7 Europejski system akredytacji (ESA) powinien być traktowany jako najwyższy szczebel zatwierdzenia w całym systemie, a zatem — jako usługa użyteczności publicznej — nie powinien być przedmiotem konkurencji. Komitet uważa za słuszny przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny posiadać jedną krajową jednostkę akredytującą, której kompetencje, obiektywność i bezstronność powinny podlegać ocenie wzajemnej, przy czym pod pewnymi warunkami⁽³¹⁾ dopuszczalne byłyby wyjątki dla państw członkowskich o ograniczonej powierzchni, gdyby chciały one odwołać się do krajowej jednostki akredytującej sąsiedniego państwa członkowskiego.

⁽³⁰⁾ ISO/IEC 17011: „Jednostka akredytująca posiada zasoby finansowe, wykazane w aktach lub dokumentach, niezbędne jej do prowadzenia działalności”.

⁽³¹⁾ Art. 6 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2007) 37 wersja ostateczna.

5.3.8 Komitet jest zdania, że należy ustanowić jasną podstawę prawną dla Europejskiej Współpracy w dziedzinie Akredytacji (EA), której rolę należy umocnić i lepiej zdefiniować: wszystkie krajowe jednostki akredytujące powinny być członkami EA, tak aby zapewnić ekwiwalentność, przejrzystość, pewność i skuteczność; ponadto sieć EA powinna być także wspierana przez państwa członkowskie.

5.3.9 Komitet jest zdania, że w celu dalszego wzmocnienia EA, jednostki akredytujące powinny być sygnatariuszami porozumień wielostronnych realizowanych przez EA. Poza tym przewidziane w rozporządzeniu mechanizmy finansowania nie powinny dotyczyć tylko EA, lecz powinny obejmować także kampanie na rzecz działań nadzoru rynkowego i wspólnych szkoleń różnych zainteresowanych administracji krajowych.

5.3.10 Przewidziana w art. 9 ust. 1 ocena wzajemna, mająca na celu ułatwienie i poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez zwiększenie jego poziomu zaufania, powinna być organizowana w obrębie europejskiego systemu akredytacji i przeprowadzana zgodnie ze zharmonizowanymi przepisami, określonymi w ramach EA. Wyniki oceny wzajemnej powinny być podawane do publicznej wiadomości i przekazywane wszystkim państwom członkowskim i Komisji.

5.3.11 Według Komitetu, zważywszy na to, że jednostki akredytujące winny czynnie dowieść, że pokładane w nich zaufanie jest uzasadnione, muszą pokazać, że z powodzeniem uczestniczą we wzajemnych ocenach.

5.3.12 Komitet uważa ponadto, że istotne jest zaangażowanie zainteresowanych stron: powinny być one reprezentowane w jednostkach akredytujących i należałoby to przewidzieć w nowym rozporządzeniu.

5.3.13 Komitet podkreśla znaczenie ekwiwalentnych, spójniejszych i skuteczniejszych mechanizmów nadzoru rynkowego przez państwa członkowskie poprzez harmonizację prawodawstwa wspólnotowego obejmującą wzmocnienie współpracy transgranicznej. Konieczne jest dostosowanie przepisów w dziedzinie ogólnego bezpieczeństwa produktów (dyrektywa GPSD 2001/95/WE) i innych stosownych dyrektyw, w celu zapewnienia pełnego stosowania zasady „lepszego stanowienia prawa” w odniesieniu do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nadzór rynkowy powinien dotyczyć także produktów objętych dyrektywą w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (GPSD), ponieważ wiele produktów jest sprzedawanych tak celu stosowania w przemyśle, jak i na użytek konsumenta końcowego. EKES uważa zatem za nieuzasadnione wyłączenie GPSD z zakresu zastosowania, o którym mowa w art. 13 ust. 2 i które prowadzić będzie raczej do większego zamętu i komplikacji dla podmiotów gospodarczych niż do większej spójności działań w zakresie nadzoru rynku wewnętrznego.

5.3.14 EKES uważa zresztą za całkowicie uzasadniony obecny system szybkiego informowania RAPEX⁽³²⁾, który może być skutecznym wsparciem dla nadzoru rynkowego. Niezbędne jest wszakże, by państwa członkowskie i organy celne oraz administracyjne korzystały zeń w sposób bardziej jednolity i skoordynowany.

⁽³²⁾ Oprócz RAPEX istnieją: w dziedzinie rolno-spożywczej system wczesnego ostrzegania RASFF, w dziedzinie chorób ludzkich system EWRS oraz w dziedzinie chorób zwierząt system ADNS. Porównaj decyzję 2004/478/WE i rozporządzenie 2230/2004/WE.

5.3.15 Konieczne jest, by organy celne współpracowały w ramach sieci europejskiej z organami nadzoru rynkowego w celu zapewnienia skutecznych kontroli produktów, zanim te zostaną wprowadzone na europejski rynek wewnętrzny; organy te powinny dysponować wykwalifikowanymi zasobami ludzkimi, środkami finansowymi i odpowiednimi uprawnieniami, żeby mogły skutecznie podjąć powierzone im zadania.

5.3.16 Mechanizmy nadzoru rynkowego i kontroli celnej powinny dysponować zwłaszcza stosownymi instrumentami umożliwiającymi szybkie działanie w odniesieniu do produktów sezonowych lub takich, które są wprowadzane do obrotu na ograniczony okres, przy okazji sprzedaży promocyjnych, często

z wykorzystaniem efemerycznych wymyślonych oznakowań; w ich wypadku organy powinny posiadać odpowiednie uprawnienia i środki szybkiego działania, zaś importer wspólnotowy powinien ponosić pełną odpowiedzialność za to, by produkty takie spełniały zasadnicze wymogi UE, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

5.3.17 Komitet uważa ponadto, że w rozporządzeniu należy jasno przewidzieć, że środki podjęte w odpowiedzi na wykazany brak zgodności będą odpowiadać zasadzie proporcjonalności, niezależnie od stosowania wytycznych ujętych w art. 19 ust. 1. Zdaniem Komitetu należałoby odpowiednio zmienić art. 17.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 5.2.12

Dodać w pierwszym tiret:

„— wyjaśnić, że oznakowanie nie powinno być traktowane i używane jako system oznakowania i etykietowania do celów użytkowania ani gwarancja jakości lub certyfikacji bądź zatwierdzenia przez niezależną osobę trzecią, lecz jedynie jako deklaracja zgodności i dokumentacji technicznej, którą producent jest zobowiązany przedstawić zgodnie z wymogami produktu, czyniąc to wyłącznie na własną odpowiedzialność wobec organów i konsumentów; ponieważ oznakowanie CE nie jest gwarancją jakości lub certyfikacji bądź zatwierdzenia przez niezależną osobę trzecią, wystarczy, że będzie ono umieszczane na dokumentach dołączonych do produktu, nie zaś na samym produkcie.”

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wszystkie produkty danego rodzaju, np. zabawki, muszą posiadać oznakowanie CE. Nie oznacza to, że konsument dysponuje informacjami o tym, czy jeden produkt jest lepszy od drugiego. Oznacza to jedynie, iż produkt spełnia standardy w zakresie bezpieczeństwa i może w ogóle zostać dopuszczony do sprzedaży. Konsument oczekuje, że wszystkie produkty w sklepie są dopuszczone do sprzedaży.

Jeśli na przykład konsument zainteresowany jest sprzętem sportowym, takim jak rolki czy deskorolki, to oznakowanie CE nie jest wymagane dla produktów przeznaczonych dla dzieci ważących więcej niż 20 kg. Różne produkty mogą stać koło siebie na półce, a konsumentowi może się wydawać, że sprzęt posiadający oznakowanie CE jest lepszej jakości.

Liczne badania wykazały, że konsumenci nie rozumieją oznakowania CE lub są wprowadzani przez nie w błąd. Błędnym wyobrażeniem jest przekonanie, że produkty takie posiadają określoną jakość (a nie tylko są bezpieczne), zostały przetestowane przez osobę trzecią lub zostały wyprodukowane w UE.

I wcale nie jest zaskakujące, że konsumenci nie rozumieją tego systemu. Żaden produkt spożywczy nie musi mieć specjalnego oznakowania, lecz wszystkie takie produkty muszą spełniać wymogi zawarte w rozporządzeniach i dyrektywach UE. Europejskie organizacje konsumenckie, takie jak BEUC i ANEC, są zdania, że wystarczy umieścić oznakowanie CE — jako przepustkę bezpieczeństwa dającą dostęp do rynku — na dokumentach dołączonych do produktu, które zostaną skontrolowane przez właściwe organy.

Wynik głosowania

Za: 24 Przeciw: 27 Wstrzymało się: 10

Punkt 5.2.12

Dodać szóste tiret:

„— nakłonić Komisję, producentów i konsumentów do rozważenia możliwości utworzenia systemu oznakowania rzeczywistej jakości produktów w oparciu o niezależną certyfikację obejmującą więcej aspektów niż tylko podstawowe przepisy bezpieczeństwa przewidziane w dyrektywach.”

Uzasadnienie

Tego rodzaju debata mogłaby dotyczyć opracowania nie tylko norm bezpieczeństwa, lecz także standardów obejmujących wymaganą jakość, kwestie ochrony środowiska oraz zagadnienia etyczne, tak aby umożliwić producentom — na ich życzenie — certyfikację produktów w szerszym zakresie niż tylko normy bezpieczeństwa.

Jeżeli proponowana poprawka zostanie przyjęta, trzeba będzie odpowiednio dostosować rozdział 1 „Wnioski i zalecenia” (np. w punkcie 1.5 po siódmym tiret).

Wynik głosowania

Za: 25 Przeciw: 29 Wstrzymało się: 12

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 80/181/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do jednostek miar

COM(2007) 510 wersja ostateczna — 2007/0187 (COD)

(2008/C 120/02)

Dnia 26 września 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 80/181/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do jednostek miar.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był **Bryan CASSIDY**.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 114 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES akceptuje wniosek bez zastrzeżeń.

1.2 W dyrektywie wspomniano koniec 2009 r. jako ostateczny termin stosowania „dodatkowych oznaczeń”, tj. oznaczeń niemetrycznych. Utrzymanie tegoż terminu oznaczałoby koszt dla wszystkich przedsiębiorstw UE zajmujących się handlem transatlantyckim.

1.3 W dyrektywie zobowiązuje się również Wielką Brytanię oraz Irlandię do wyznaczenia ostatecznego terminu dotyczącego zwolnień dla jednostek: pinta, miła i uncja troy.

1.4 Komisja proponuje, by pozbyć się tych terminów, nie zastępując ich innymi.

1.5 W dyrektywie definiuje się legalne jednostki miar w UE jako jednostki metryczne lub jednostki zgodne z międzynarodowym

układem SI, który jest ogólnosiwiatowym systemem przyjętym w roku 1960 przez *Conférence générale des poids et mesures* (Generalna Konferencja Miar). Chociaż sama Unia Europejska nie jest sygnatariuszem tego porozumienia, to podpisały je wszystkie państwa członkowskie wchodzące w jej skład. Regularne aktualizowanie jednostek SI z uwagi na postęp techniczny sprawiło, że Komisja zaproponowała przyjęcie nowej jednostki miary w układzie SI określającej aktywność katalityczną (katal).

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji jako element dążenia do uproszczenia i usprawnienia prawodawstwa oraz z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wykazuje wrażliwość w kwestii uznawania znaczenia zasady pomocniczości w przypadku Irlandii i Wielkiej Brytanii.

Bruksela, 12 grudnia 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 poziomu hałasu odczuwanego przez kierującego kołowymi ciągnikami rolniczymi lub leśnymi (Wersja skodyfikowana)

COM(2007) 588 wersja ostateczna — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

Dnia 24 października 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu odczuwanego przez kierującego kołowymi ciągnikami rolniczymi lub leśnymi (wersja skodyfikowana).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia 2007 r.) Komitet 135 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”

COM(2007) 140 wersja ostateczna — SEK(2007) 388

(2008/C 120/04)

Dnia 28 marca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 31 października 2007 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 48 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Komitet przyjmuje do wiadomości publikację zielonej księgi na temat instrumentów rynkowych na potrzeby ochrony środowiska, która nastąpiła z dużym opóźnieniem.

1.2 Podziela zapatrywania dotyczące różnych oddziaływań fiskalnych i ekologicznych rozmaitych instrumentów rynkowych w dziedzinie ochrony środowiska (podatki, wydatki, opłaty, dotacje, prawa/certyfikaty itd.).

1.3 Komitet stwierdza, że instrumenty rynkowe od dłuższego czasu są elementem działań politycznych. Nie chodzi więc już o to, „czy”, lecz „jak” powinny być używane.

1.4 Jak Komisja słusznie stwierdza, instrumenty rynkowe dają możliwość osiągnięcia wydajnych kosztowo wyników w dziedzinie ochrony środowiska, jednak nie są panaceum na wszystkie problemy. Tak więc przedmiotem debaty politycznej i zielonej księgi powinien być stosunek i współdziałania np. nakazów i zakazów, przepisów regulacyjnych i instrumentów rynkowych (takich jak podatki, opłaty, dotacje celowe i zbywalne zezwolenia). Komitet ubolewa, iż w zielonej księdze Komisji zawarte jest zbyt mało informacji w tym zakresie.

1.5 Komitet zwraca się więc z prośbą do Komisji o wykorzystanie rozpoczętej zieloną księgą debaty publicznej w celu przedstawienia na konkretnych przykładach możliwości i oddziaływań, lecz również ograniczeń różnych instrumentów rynkowych na rzecz ochrony środowiska.

2. Treść zielonej księgi

2.1 Dnia 28 marca 2007 r. Komisja przedstawiła zapowiadana już w roku 2004 zieloną księgę „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”⁽¹⁾, która jest przedmiotem niniejszej opinii.

2.2 Komisja pragnie za pomocą zielonej księgi rozpocząć debatę na temat zwiększonego wykorzystania instrumentów rynkowych w społeczeństwie.

2.3 W zielonej księdze Komisja wskazuje na uzgodnione tymczasem na szczelbu europejskim cele w dziedzinie ochrony środowiska, m.in. na nową politykę energetyczną i nową politykę ochrony klimatu, które w jej opinii „przyniosą w najbliższych 10–15 latach tak duże zmiany, że można mówić o nowej rewolucji przemysłowej”.

2.4 Komisja zaznacza wyraźnie, że „osiągnięcie tych ambitnych celów wymaga interwencji publicznej (...)”. Zdaniem Komisji w polityce ochrony środowiska w coraz większym stopniu powinny być wykorzystywane instrumenty rynkowe. Powinny one „stanowić (...) istotną część wysiłków na rzecz dokonania prawdziwych zmian, ponieważ posłużą (...) do stworzenia nowej struktury bodźców ekonomicznych dla podmiotów gospodarczych i konsumentów”.

2.5 Jednocześnie Komisja podkreśla jednak, że instrumenty rynkowe „nie stanowią jednak panaceum na wszystkie problemy”.

2.6 Jako „instrumenty rynkowe” określa się podatki, opłaty, dotacje celowe i zbywalne zezwolenia.

Instrumenty rynkowe jako narzędzia polityki

2.7 Zdaniem Komisji uzasadnieniem stosowania instrumentów rynkowych jest ich „zdolność do korygowania sytuacji, w których zawiodą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy mamy do czynienia z zupełnym brakiem mechanizmów rynkowych (np. w przypadku zasobów środowiska naturalnego mających charakter dobra publicznego) lub mechanizmy te w niewystarczającym stopniu uwzględniają rzeczywiste lub społeczne koszty działalności gospodarczej”.

2.8 Wymienia się następujące zalety takich instrumentów:

- instrumenty rynkowe uwzględniają różnice między przedsiębiorstwami;
- polepszają sygnały cenowe, przypisując wartość zewnętrznym kosztom i korzyściom z działalności gospodarczej;
- umożliwiają przemysłowi większą elastyczność w realizacji celów, a przez to zmniejszenie ogólnych kosztów przestrzegania przepisów;

⁽¹⁾ COM(2007) 140 z 28.3.2007.

- w perspektywie długoterminowej stanowią dla przedsiębiorstw zachętę do wprowadzania innowacji technicznych celem dalszego ograniczenia niekorzystnego wpływu na środowisko („skuteczność dynamiczna”);
- wspierają zatrudnienie, jeśli są stosowane w ramach ekologicznej reformy podatkowej lub fiskalnej.

2.9 Komisja podkreśla jednak również, że instrumenty rynkowe nie służą jedynie realizacji celów politycznych z zakresu ochrony środowiska, ale są stosowane przede wszystkim po to, „by uniknąć zakłóceń na wspólnym rynku powodowanych różnicami się koncepcjami poszczególnych państw członkowskich oraz by zagwarantować jednolite w całej UE obciążenia poszczególnych sektorów i przewyżczyć ewentualne negatywne skutki dla konkurencyjności”.

2.10 Następnie wyjaśnia, że systemy instrumentów rynkowych różnią się co do swojego działania. Systemy ilościowe, takie jak systemy zbywalnych zezwoleń, dają większą gwarancję osiągnięcia konkretnych celów, np. ograniczeń emisji, niż instrumenty oparte wyłącznie na cenach, takie jak np. podatki. Z kolei instrumenty oparte na cenach dają pewność w odniesieniu do kosztu lub ceny i na ogół łatwiej się nimi posługiwac.

2.11 Komisja zwraca ponadto uwagę na jeszcze jedną istotną różnicę: podatki (i opłaty) są coraz częściej stosowane nie tylko potencjalnie w celu wpływania na sposób postępowania, ale stanowią również źródło dochodów publicznych. Systemy zbywalnych zezwoleń mogą generować dochody tylko wówczas, „jeśli zezwolenia są sprzedawane przez władze publiczne w drodze przetargu”.

2.12 W zielonej księdze porusza się również temat „wzrost i zatrudnienie” i opisuje powody ekologicznych reform podatkowych. Po tym, jak Rada Europejska na swoim szczycie w czerwcu 2006 r. zajęła się w nowej strategii zrównoważonego rozwoju zagadnieniem nowego systemu podatkowego opartego na kryteriach zrównoważonego rozwoju, nie proponując zresztą żadnych konkretnych rozwiązań w tej materii, Komisja pisze: „Ekologiczna reforma podatkowa, w ramach której obciążenia podatkowe zostałyby przesunięte z podatków wpływających negatywnie na poziom dobrobytu (np. opodatkowanie pracy) na podatki mające pozytywny wpływ na tenże (np. opodatkowanie działalności szkodliwej dla środowiska, takiej jak wykorzystywanie zasobów naturalnych lub emisja zanieczyszczeń), może być rozwiązaniem przynoszącym korzyści zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i rynku pracy⁽²⁾. Jednocześnie trwałe przesunięcie obciążeń podatkowych będzie wymagało stosunkowo stabilnych dochodów podatkowych, które są powiązane z aspektami ekologicznymi”.

2.13 W dokumencie podaje się wreszcie kilka przykładów istniejących już instrumentów rynkowych (opodatkowanie produktów energetycznych, eurowinieta, lokalne systemy opłat z myślą o odciążeniu centrów miast od ruchu samochodowego) oraz stawia się wiele pytań — od szczegółowych do bardzo ogólnych — skierowanych do opinii publicznej w celu zainicjowania społecznej debaty.

2.14 Również w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej Komisja dostrzega możliwość wykorzystania instrumentów rynkowych.

⁽²⁾ Komisja poruszyła już tę kwestię w roku 1993 w Białej Księdze w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (COM(93) 700, rozdział 10), a ostatnio również w komunikacie w sprawie europejskiego modelu socjalnego i w dokumencie poświęconym zależnościom między polityką zatrudnienia a polityką w zakresie ochrony środowiska — patrz: COM(2005) 525 i SEK (2005) 1530. Badania ex post z krajów skandynawskich oraz wyniki badań modelowych wskazują na istnienie obu rodzajów korzyści.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet często wypowiadał się za optymalnym wykorzystaniem palety politycznych narzędzi działania na rzecz ochrony środowiska. Instrumenty rynkowe mogą tu odegrać istotną rolę. Pod tym względem istnieje zgodność między Komitetem a Komisją.

3.2 Chociaż Komitet podąża za tokiem rozumowania Komisji i uznaje za słuszne jej argumenty, oczekiwał od zielonej księgi, która powstawała długo i której publikacja była ciągle przesuwana w czasie, więcej jasności w kwestii planowanego w przyszłości wykorzystywania instrumentów rynkowych. Długi proces uzgadniania wewnątrz Komisji był być może niezbędny, jednak z punktu widzenia Komitetu nie przyniósł żadnych dostrzegalnych korzyści dla procesu kształtowania polityki.

3.3 Wydaje się raczej, że rzeczywistość polityczna czasami rozwijała się szybciej niż wewnętrzny system decyzyjny.

3.4 Komitet stwierdza, że instrumenty rynkowe od dłuższego czasu są faktycznie stosowane w dziedzinie ochrony środowiska, chociaż w poszczególnych państwach członkowskich korzysta się z nich w bardzo zróżnicowany sposób. Na przykład według danych Eurostatu średnio zaledwie 7 % wszystkich dochodów gospodarstw domowych w państwach członkowskich UE pochodzi ze źródeł związanych z ochroną środowiska.

3.5 Tak więc w zielonej księdze i w debacie politycznej nie może chodzić o możliwość wprowadzenia instrumentów rynkowych w dziedzinie ochrony środowiska. Pytanie brzmi nie „czy”, lecz „jak” mają one być wykorzystywane — w jakim zakresie, jak również w jakiej relacji do zakazów i nakazów oraz innych instrumentów.

3.6 Stwierdzenia poczynione w zielonej księdze nie wychodzą poza fakty już od dawna znane i omawiane w przedsiębiorstwach i w grupach społecznych. Komisja nie zajmuje się także problemem, kto powinien przejąć wiodącą rolę w tych działaniach. Jak wiadomo, Unia Europejska nie jest w jednakowym stopniu odpowiedzialna za wszystkie możliwe instrumenty, na przykład w sprawach podatkowych jej kompetencje są bardzo ograniczone. Ponadto nadal pozostaje niejasne, jakie polityczne kroki mają zostać podjęte po opublikowaniu zielonej księgi, czy — jak ma to zwykle miejsce — zostanie później wydana biała księga i ew. jakie konsekwencje zostaną wyciągnięte.

3.7 Największym niedociągnięciem jest brak jasności co do tego, jakim instrumentom polityki należałoby przyznać pierwszeństwo w danej sytuacji politycznej. Niejasne pozostaje rozgraniczenie lub potencjalne powiązanie np. przepisów regulacyjnych i instrumentów rynkowych.

3.8 Zatem Komitet może przychylnie przyjąć do wiadomości publikację zielonej księgi, jednak stwierdza, że aby opisane ambitne cele UE, np. w dziedzinie polityki energetycznej i polityki ochrony klimatu, mogły zostać zrealizowane, debata społeczna na temat skuteczniejszych instrumentów polityki

ochrony środowiska powinna być prowadzona z większym zaangażowaniem i z wykorzystaniem konkretnych przykładów.

3.9 Komitet podkreśla przy tym, że instrumenty rynkowe muszą opierać się na zasadzie „zanieczyszczający płaci” i tym samym motywować wszystkie podmioty aktywnie chroniące środowisko.

4. Uwagi szczegółowe EKES-u

4.1 EKES zawsze podkreślał, jak ważna jest internalizacja tzw. „kosztów zewnętrznych”. Jak pisze sama Komisja, szczególnie nadają się do tego celu instrumenty rynkowe. Potrzeba jednak najpierw jasnej decyzji politycznej co do tego, jak wysoko należy oszacować te wymagające internalizacji koszty zewnętrzne.

4.2 Opisany w zielonej księdze instrument rynkowy, którym są eurowiniety w dziedzinie ruchu drogowego, jest dobrym przykładem na to, że narzędzie to, uznawane za właściwe w zakresie integracji kosztów zewnętrznych, było dotychczas faktycznie wykorzystywane bez przekonania. Komisja sama stwierdza, iż „średnie opłaty pokrywają jedynie koszty infrastruktury, a więc nie obejmują kosztów zewnętrznych”. Konieczne są wobec tego inicjatywy służące np. integracji w przyszłości kosztów zewnętrznych przy pomocy eurowiniety.

4.3 Komitet prosi Komisję, Radę i Parlament, by opisywać instrumenty rynkowe jako służące ochronie środowiska tylko wtedy, gdy stoi za nimi rzeczywisty i rozpoznawalny cel w dziedzinie środowiska. W odniesieniu do wspomnianej eurowiniety można uznać istnienie takiego celu tylko warunkowo, ponieważ koszty zewnętrzne nie są w niej uwzględnione. W jej przypadku chodzi przede wszystkim o to, by nie finansować kosztów infrastruktury wyłącznie z budżetu publicznego, lecz włączyć w to bezpośrednio użytkowników. Oczywiście podejście takie pośrednio oddziałuje również na środowisko, np. w sytuacji, gdy z uwagi na większe koszty użytkownicy zaczynają zastanawiać się, czy lepiej skorzystać z dróg czy z transportu kolejowego (czy też może nawet w ogóle zrezygnować z podróży). Jednak dopiero wtedy, gdy włączone zostaną koszty (dla środowiska), na które dotychczas „nie było rynku” i które nie były brane pod uwagę, będzie można określać eurowiniety mianem „instrumentu służącego ochronie środowiska”.

4.4 Politycy powinni zatem najpierw wyjaśnić, co właściwie zamierza się osiągnąć przy pomocy określonego środka politycznego. Dopiero po określeniu celu powinna następować dyskusja dotycząca odpowiedniego instrumentu.

4.5 Nawet przy wzmożonym stosowaniu instrumentów rynkowych politycy nie unikną często szczególnie trudnych, bo kontrowersyjnych, decyzji dotyczących określenia jasnych celów (w zakresie ochrony środowiska), jak np. ustalania limitów emisji. Właśnie tego często jak dotąd brakowało. Instrumenty rynkowe nie mogą zastąpić takich decyzji, są jedynie — jak sama nazwa wskazuje — instrumentami osiągnięcia wyznaczonych celów politycznych.

4.6 Komisja musi tak szybko, jak to możliwe, rozproszyć niepewność, którą pozostawia zielona księga. Musi wyjaśnić, jak wyobraża sobie korzystanie w przyszłości z różnorodnych instrumentów politycznych. Komitet zaleca zatem Komisji, by już w ramach planowanego szeroko zakrojonego rozważania tego tematu, w oparciu o kilka konkretnych przykładów z różnych dziedzin polityki, jak np. energia i transport, przedstawiła różne możliwości działań politycznych (z wykorzystaniem instrumentów rynkowych bądź bez nich).

4.7 Mogłaby przy tym na przykład z pewnością wyjaśnić, że problemu substancji rakotwórczych — by podać jeden przykład — nie zamierza rozwiązywać, korzystając z instrumentów rynkowych.

4.8 Instrumenty rynkowe mogłyby jednak być przydatne na przykład w odniesieniu do coraz bardziej aktualnej kwestii, jaką jest tworzenie w przyszłości elektrowni węglowych niepowodujących emisji CO₂, gdyby odpowiednia technologia stała się wkrótce dostępna. Czy należy ją obowiązkowo narzucić jako „najnowocześniejszą” technologię (przepisy regulacyjne), czy też zapewnić jej opłacalność poprzez instrumenty rynkowe? Takie pytania powinny w przyszłości zajmować ważniejsze miejsce w dyskusji społecznej.

4.9 Jeśliby połączenie lub oddzielenie przepisów regulacyjnych i instrumentów rynkowych stało się ogólnie jaśniejsze dzięki zobrazowaniu konkretnych możliwości działania, wtedy być może łatwiej zrozumiałe stałyby się także uwzględnione w zielonej księdze rozważania nad wykorzystaniem instrumentów rynkowych w dziedzinie zachowania różnorodności

biologicznej; zdaniem EKES-u są one jak dotąd zbyt mało przekonujące, by mogły rzeczywiście przynieść nadzieję na efektywną walkę z nadal postępującą utratą różnorodności biologicznej.

4.10 Już w opinii w sprawie codwuletniego sprawozdania z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju ⁽³⁾ Komitet wzywał Komisję, by skonkretyzowała swoje bardzo mgliste rozważania nad nowym systemem podatkowym ukierunkowanym na wskaźniki związane z rozwojem zrównoważonym. Zdaniem Eurostatu dochody z podatków mających związek z ochroną środowiska osiągają poziom ok. 7 %.

4.11 Zdaniem EKES-u już dawno należało przeprowadzić debatę nad zmniejszeniem opodatkowania pracy i odpowiednim zrównoważeniem tego kroku za pomocą środków płynących z opodatkowania działalności szkodliwej dla środowiska; debata ta powinna zostać przyspieszona po przedstawieniu zielonej księgi. Przy tym należy także wyjaśnić, jak UE wyobraża sobie odpowiednie zmiany, skoro zgodnie z traktatami ma jedynie marginalny wpływ na politykę podatkową państw członkowskich w tej dziedzinie.

4.12 EKES uznaje za bardzo ważne, by możliwie szybko przedstawić obiecany przegląd dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska i jak najszybciej je zlikwidować. Dotacje takie zdaniem Komitetu znacząco zakłócają konkurencję i stanowią chybione zastosowanie środków publicznych, którego nie można zaakceptować. Instrumenty rynkowe służące wspieraniu ochrony środowiska mogą być naprawdę skuteczne dopiero wtedy, gdy w pełni zniesione zostaną dotacje prowadzące do szkodliwych skutków dla środowiska.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 76.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transgranicznej siły roboczej w rolnictwie

(2008/C 120/05)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

transgranicznej siły roboczej w rolnictwie.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 października 2007 r. Sprawozdawcą był Martin SIECKER.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 3 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Migracja siły roboczej w Europie ma charakter ekonomiczny. Jest ona konsekwencją swobodnego przepływu pracowników w Unii, w ramach której poziom życia w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różni. Wysoki poziom bezrobocia w kilku nowych państwach członkowskich oraz popyt na tanią, nisko wykwalifikowaną siłę roboczą w 15 starych państwach UE przyczyniają się do stałego napływu osób poszukujących pracy.

1.2 W 2004 i 2007 r. uzgodniono środki przejściowe, za pomocą których stare państwa członkowskie mogły kontrolować migrację z nowych państw członkowskich. Jedną z przyczyn ich wprowadzenia był fakt, że stare państwa członkowskie chciały zapobiec sytuacji, w której ze względu na zbyt duży napływ pracowników migrujących z nowych państw członkowskich powstałoby napięcie na rynku pracy, którego skutkiem mogłoby być nielegalne zatrudnianie imigrantów.

1.3 W wyniku zastosowania środków przejściowych stało się dokładnie to, czemu chciano zapobiec. W swoim sprawozdaniu w sprawie funkcjonowania środków przejściowych Komisja Europejska stwierdziła, że ograniczenia w zakresie legalnej pracy dla imigrantów z nowych państw członkowskich w praktyce doprowadziły do nasilenia się zjawiska pracy na czarno, pracy na podstawie „pozorowanego samozatrudnienia”, fikcyjnego świadczenia usług i podwykonawstwa.

1.4 Powstała paradoksalna sytuacja, że w UE-15 w rolnictwie występuje duży popyt na pracę sezonową, dla zaspokojenia którego na rynku pracy brakuje wystarczającej liczby pracowników krajowych. Dostatecznie dużo pracowników migrujących z nowych państw członkowskich chciałoby podjąć tę pracę, lecz wielu z nich nie może tego zrobić ze względu na restrykcyjne środki przejściowe. Migracje pracowników rolnych są zmienne zarówno z punktu widzenia kraju pochodzenia, jak i kraju przyjmującego. Różnice wiążą się przede wszystkim z istnieniem środków przejściowych, bez względu na to, czy są one całościowe czy częściowe.

1.5 W tej sytuacji często dochodzi do pracy w strefie nieformalnej. Trudno uzyskać dokładne informacje na ten temat, gdyż z trzech stron zaangażowanych w taki układ każda ma własne

powody, by takich informacji nie upowszechniać: są pracodawcy, którzy chcą płacić niższe wynagrodzenia niż określone w prawie lub obowiązujących umowach zbiorowych; są pracownicy, którzy zadowolają się niższymi wypłatami niż te, które powinny im przysługiwać zgodnie z prawem lub umowami zbiorowymi; i są też nieuczciwi pośrednicy pracy, którzy bardzo chętnie organizują taką pracę, gdyż mogą na niej wiele zarobić.

1.6 Wielu pośredników stosuje bardzo niskie ceny, jednak za te obniżone ceny ostatecznie płać pracownicy migrujący, którzy muszą się zadowolić dochodami poniżej minimum socjalnego. Zdarza się także, że pracodawcy zatrudniający pracowników sezonowych płać pośrednikom stawki zgodne z cenami rynkowymi, lecz pośrednicy nie odprowadzają podatku od wynagrodzeń ani składek na zabezpieczenia społeczne. Ponadto tacy pośrednicy zazwyczaj inkasują także część płacy pracowników migrujących. Istnieją również strony internetowe z numerami telefonów zarówno w Europie Wschodniej, jak i Zachodniej, które oferują usługi pracowników samozatrudnionych, za których nie trzeba płać podatków i innych obciążeń ani składek na ubezpieczenia społeczne.

1.7 Sytuacja ta jest pod wieloma względami niepożądana. Punktem wyjścia musi być traktowanie pracowników migrujących pod każdym względem tak samo jak pracowników krajowych, z którymi pracują. Za jednakową pracę powinni otrzymywać jednakowe wynagrodzenie, a ponadto należy im zapewnić lepsze warunki dostępu do zabezpieczeń społecznych. Leży to nie tylko w interesie pracowników pod względem socjalnym, lecz także w interesie pracodawców pod względem gospodarczym (jednakowe warunki uczciwej konkurencji dla wszystkich) oraz dla państw członkowskich pod względem finansowym (podatki).

1.8 Przygotowano już wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. Wniosek ten przewiduje zharmonizowane kary dla pracodawców i środki zapobiegawcze, a także określenie i wymianę między państwami członkowskimi sprawdzonych rozwiązań w zakresie wdrażania systemu kar dla pracodawców.

1.9 Dopóki ograniczenia dla migrantów z nowych państw członkowskich nie zostaną zniesione, EKES apeluje, aby proponowana dyrektywa miała także zastosowanie do pracodawców, którzy nielegalnie zatrudniają pracowników z państw UE nadal podlegających ograniczeniom. Ponadto, zdaniem EKES-u, niezwykle istotne jest, aby UE uważnie czuwała nie tylko nad transpozycją dyrektywy do prawodawstwa wszystkich państw członkowskich, lecz także nad jej stosowaniem w praktyce.

1.10 W zwalczaniu pracy na czarno pomocna byłaby jednoznaczna europejska definicja stosunku pracy, w której wyraźnie określono by różnicę między przyjęciem zlecenia (świadczeniem usług) a wykonywaniem pracy w ramach stosunku podległości (umowa o pracę). Międzynarodowa Organizacja Pracy wydała na ten temat wyraźne zalecenie. Przyznaje ono osobom faktycznie samozatrudnionym, których specjalizacja wykracza poza świadczenie taniej, niewykwalifikowanej pracy, wyraźniejszy status w środowisku pracy i gwarantuje pracownikom ochronę, do której mają prawo. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska zatwierdziła wniosek europejskich partnerów społecznych o przeprowadzenie badania dotyczącego zjawiska (pozorowanego) samozatrudnienia w sektorze budownictwa, a także z satysfakcją odnotowuje fakt, że Komisja również sfinansuje te badania.

1.11 W obliczu skutków ograniczeń w zakresie legalnej pracy byłoby być może lepiej zaniechać podczas przyszłych rozszerzeń UE stosowania tego rodzaju środków przejściowych. EKES apeluje także do Komisji Europejskiej o zbadanie możliwości zniesienia ograniczeń dla pracowników ze wszystkich 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 i 2006 r. Duża część partnerów społecznych w Europie również opowiada się za tym, pod warunkiem że na szczeblu wspólnotowym i krajowym, a także na poziomie partnerów społecznych, zostaną podjęte konkretne działania na rzecz zapewnienia równego traktowania pracowników migrujących.

2. Wstęp

2.1 Zgodnie ze strategią lizbońską Unia Europejska będzie musiała w przyszłości stać się niezwykle konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy, o zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz o wysokim stopniu spójności społecznej.

2.2 UE jest obecnie stosunkowo konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy, w której obecnie jeszcze występują niedostatecznie zrównoważone wzorce produkcji i konsumpcji, zaś poziom spójności społecznej pozostawia dużo do życzenia.

2.3 Niniejsza opinia dotyczy przede wszystkim ostatniej z wymienionych kwestii — spójności społecznej. W Unii dużo uwagi poświęca się kwestii rozwoju gospodarczego i poprawy stopnia zrównoważenia, przede wszystkim w odniesieniu do produkcji. Niedostateczna uwaga poświęcana trzeciemu filarowi strategii lizbońskiej podczas opracowywania polityki prowadzi do tego, że spójność społeczna nie wzrasta, lecz słabnie.

2.4 Konsekwencje osłabienia spójności społecznej są wyraźnie widoczne na rynku pracy. Zwiększa się udział nierejestrowanego zatrudnienia i na nowo pojawił się rodzaj pracownika, który do niedawna uważano za nieistniejący już od długiego czasu — robotnik dniówkowy.

2.5 Nowi robotnicy dniówkowi oferują swoje usługi na ulicy, w miejscach, z których do pracy zabierają ich pozbawieni skrupułów pośrednicy. Pracodawcy zatrudniają ich na jeden dzień, nie odprowadzając za nich podatku od wynagrodzeń czy składek na ubezpieczenia społeczne. Robotnicy dniówkowi muszą przepracować w ciągu dnia zbyt dużo godzin, pobierają zbyt niskie wynagrodzenie za godzinę pracy i w żadnym stopniu nie korzystają z ochrony wynikającej z prawa pracy, o ile ona istnieje.

2.6 Jeszcze kilka lat temu rynek pracy miał wciąż charakter narodowy, zwłaszcza w przypadku pracowników nieposiadających żadnych kwalifikacji lub nisko wykwalifikowanych. Rozszerzenie UE w 2004 r. doprowadziło do powstania europejskiego rynku pracy także w tym segmencie. Rozszerzenie z 2007 r., wraz z napływem pracowników bułgarskich i rumuńskich, przyczyniło się do znacznego zwiększenia podaży siły roboczej na tym rynku.

2.7 Tendencja ta nasila się znacznie w rolnictwie. Co więcej, wiele osób poszukujących pracy za granicą prawie zawsze znajduje pierwsze zatrudnienie przede wszystkim właśnie w tym sektorze.

2.8 Poprzez niniejszą opinię EKES pragnie wprowadzić omawiany problem do programu prac UE, tak aby odpowiednie instytucje europejskie mogły wraz z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi znaleźć rozwiązanie tego istotnego, palącego i niestety coraz większego problemu.

3. Rolnictwo

3.1 Rolnictwo obejmuje wszelkie rodzaje działalności gospodarczej polegającej na przekształcaniu środowiska naturalnego w celu wytworzenia produktów roślinnych i zwierzęcych⁽¹⁾. W tym celu stosuje się liczne i różnorodne techniki rolnicze w zależności od rodzaju produktu, metod produkcji i poziomu dobrobytu. Zakres prac sięga od czynności wykonywanych za pomocą prostych narzędzi po stosowanie ogromnych maszyn, które w coraz większym stopniu wypierają pracę ludzkich rąk.

3.2 Sektor rolniczy stanowi duży sektor gospodarki UE. Działalność rolnicza w Unii prowadzona jest bowiem na ponad 160 mln hektarów ziemi uprawnej, w 11 mln gospodarstw rolnych, w których pracuje łącznie 15 mln ludzi. Mimo że większość z nich stanowią sami rolnicy i członkowie ich rodzin, to w około milionie gospodarstw zatrudnionych jest 6,5 mln pracowników. Spośród nich 4,5 mln stanowią pracownicy sezonowi, spośród których nieznana liczba pracuje w innym kraju niż kraj ich pochodzenia⁽²⁾. Wielu pracowników sezonowych pochodzi z Polski, Bułgarii i Rumunii.

3.3 Rolnictwo składa się z kilku różnych rodzajów działalności: hodowli zwierząt (produkcji zwierzęcej) i akwakultury (produkcji rybnej), ogrodnictwa (uprawy na niewielką skalę roślin o krótkim cyklu życiowym, jak warzywa, rośliny ozdobne, owoce i grzyby) oraz uprawy rolnej (która różni się od ogrodnictwa tym, że produkcja roślinna odbywa się na większą skalę i wymaga mniejszego nakładu siły roboczej). Warto również zauważyć, że leśnictwo komercyjne nie wszędzie w UE uznawane jest za część rolnictwa — w wielu krajach jest ono uważane za całkowicie odrębny sektor gospodarki.

⁽¹⁾ Kod A w klasyfikacji NACE.

⁽²⁾ www.agri-info.eu

3.4 Produktem rolnictwa nie jest wyłącznie żywność, lecz w coraz większym zakresie także inne towary, takie jak kwiaty, futra, skóra, biopaliwa (biodiesel, etanol, gaz, rośliny drzewiaste o szybkim przyroście masy), enzymy, włókna itp. Z roślin zmodyfikowanych genetycznie wytwarzane są również specjalne leki.

3.5 Według danych MOP ⁽³⁾ oraz Eurofund ⁽⁴⁾ rolnictwo jest jednym z najbardziej niebezpiecznych sektorów dla pracowników. Co roku dochodzi w sumie do ok. 335 tys. wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym. Ponad połowa z nich — 170 tys. wypadków śmiertelnych — ma miejsce w sektorze rolniczym.

4. Formy pracy nierejestrowanej

4.1 Ze względu na liczne komplikacje prawne niemożliwe jest w UE sformułowanie jednolitej definicji pracy nierejestrowanej. Praktyki uznawane za całkiem normalne w jednym państwie członkowskim (gdy określona dziedzina nie jest uregulowana, nie obowiązują w odniesieniu do niej żadne przepisy) w innym uważane są za nietypowe, a nawet za naruszenie obowiązujących w danym kraju przepisów ustawowych lub wykonawczych.

4.2 Krajowe definicje pracy nierejestrowanej są różne w poszczególnych państwach członkowskich. Działalność ta nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach dotyczących gospodarki formalnej. Mimo że istnieją dane liczbowe, to często pochodzą one tylko z jednego źródła i nie zawsze można je zweryfikować, a zatem nie zawsze są wiarygodne. Nie da się jednak zaprzeczyć, że zjawisko pracy nierejestrowanej występuje na dużą skalę.

4.3 W niemal wszystkich krajowych definicjach pracy nierejestrowanej podkreśla się nieprzestrzeganie zobowiązań podatkowych. W prawie wszystkich wspomina się również o niepłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne. Co dziwne, prawie nigdy nie poświęca się w nich miejsca nieprzestrzeganiu innych zobowiązań wynikających z prawa pracy (warunków pracy, czasu pracy czy układów zbiorowych o ogólnie wiążącym charakterze).

4.4 Praca nierejestrowana jest wykonywana przez pracowników nieewidencjonowanych. Nie zawsze są to jednak imigranci bez pozwolenia na pracę czy pobyt. Osoby, które posiadają wymagane dokumenty lub które ich nie potrzebują, gdyż są obywatelami kraju, w którym wykroczenie to jest popełniane, również wykonują pracę nierejestrowaną. Pracownicy nieposiadający ważnych dokumentów są oprócz tego bardziej bezbronni, a przez to bardziej narażeni na wyzysk niż ci, którzy je posiadają. Ta ostatnia grupa ma wszakże dostęp do pracy legalnej, którego nie mają pracownicy należący do tej pierwszej grupy.

4.5 Oprócz klasycznej formy zatrudnienia za wynagrodzeniem istnieje także samozatrudnienie (samodzielna działalność gospodarcza, bez personelu). „Samozatrudnieni” są traktowani jako przedsiębiorcy, a zatrudniający ich nie mają obowiązku odprowadzania za nich podatku od wynagrodzeń ani składek na ubezpieczenia społeczne. Osoby samozatrudnione same odpowiadają za ich płacenie.

4.6 Samozatrudnieni nie korzystają też z przysługującej innym pracownikom ochrony wynikającej z prawa pracy. Nie mają do nich zastosowania przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia, maksymalnego tygodniowego czasu pracy czy zasady bezpieczeństwa i higieny pracy. Biorąc pod uwagę wysokie ryzyko poważnych wypadków przy pracy w tym sektorze (zob. pkt 3.5), jest to nie do przyjęcia. Samozatrudnieni mają prawo pracować według stawek i warunków uzgodnionych samodzielnie ze zleceniodawcą.

4.7 Początkowo na własny rachunek pracowali doświadczeni profesjonaliści, którzy zdobyli wiedzę fachową w określonym zawodzie. Z reguły dopiero po wielu latach osiągnęli poziom profesjonalizmu i kwalifikacji konieczny do przejścia na samodzielną działalność.

4.8 Obecnie, ze względu na outsourcing (podzlecenie usług) oraz coraz powszechniejsze zlecenie podwykonawstwa zadań niebędących zadaniami podstawowymi, coraz więcej pracy, nie tylko o charakterze wyspecjalizowanym, jest zlecane podwykonawcom. Wystarczy niewielki zespół stałych i dobrze przeszkolonych pracowników, a wykonywanie prostszych zadań w coraz większym stopniu ma miejsce w ramach podzlecenia i podwykonawstwa. Popyt na tego rodzaju pracę jest zaspokajany przez dużą grupę nowych osób samozatrudnionych, które pojawiają się na rynku pracy. Podstawową specjalizacją wielu nowych samozatrudnionych jest przede wszystkim tania praca niewykwalifikowana.

4.9 W rzeczywistości chodzi tu o fikcyjne samozatrudnienie stosowane pod koniec lat 80. ubiegłego wieku w celu „wyeksportowania” bezrobocia poza Irlandię i Wielką Brytanię. Przedtem brytyjskie ustawodawstwo zawierało szereg kryteriów umożliwiających sprawdzenie, czy samozatrudnieni rzeczywiście spełniają określone warunki. Jeden z tych warunków wymagał, aby byli oni doświadczonymi specjalistami w danym zawodzie. Ówczesny rząd brytyjski zniósł te kryteria weryfikacji, przez co nagle znacznie więcej osób mogło zarejestrować swoją działalność i pracować na kontynencie europejskim bez konieczności przestrzegania prawa pracy obowiązującego w tamtejszych państwach członkowskich ⁽⁵⁾.

4.10 Zjawisko to zresztą nie jest już dziś zarezerwowane dla krajów anglosaskich. Między innymi przedstawiciel polskiego rządu powiedział na konferencji w sprawie swobodnego przepływu pracowników, że jego rząd zachęca Polaków poszukujących pracy do zarejestrowania własnej działalności gospodarczej ⁽⁶⁾. Pozwala im to uniknąć wszelkich ograniczeń, o ile takie jeszcze istnieją, obowiązujących wobec pracowników w innych państwach członkowskich i wszędzie podejmować pracę. W ten sposób status osoby samozatrudnionej jest regularnie i celowo wykorzystywany jako sztuczny twór umożliwiający obejście przepisów prawnych lub wymogów w zakresie zatrudnienia w ramach łańcucha podwykonawców. Zawieranie umów nadużywających praw osób pozornie samozatrudnionych, których usługi są często oferowane przez biura pośrednictwa pracy, pozwala również uniknąć wszelkiej odpowiedzialności za przestrzeganie zobowiązań w zakresie podatku od wynagrodzeń i zabezpieczeń społecznych.

⁽³⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy, agencja Narodów Zjednoczonych z siedzibą w Genewie.

⁽⁴⁾ Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie.

⁽⁵⁾ Europejski Instytut ds. Badań nad Pracą w Budownictwie.

⁽⁶⁾ FAFO — konferencja w sprawie wolnego przepływu pracowników, która odbyła się 1 czerwca 2006 r. w Oslo, www.fafono.no.

4.11 W budownictwie zjawisko to także występuje na dużą skalę; w sektorze tym przeprowadzono jednak już znacznie więcej badań na jego temat niż w sektorze rolnictwa. Pomędzy tymi sektorami istnieją liczne podobieństwa, a głównymi punktami wspólnymi są trzy największe czynniki ryzyka, charakterystyczne dla pracy nierejestrowanej: praca o charakterze intensywnym i tymczasowym, wykonywana najczęściej przez pracowników napływowych. Europejscy partnerzy społeczni z branży budowlanej zwrócili już uwagę na to ryzyko i złożyli wniosek do Komisji Europejskiej o subsydiowanie badań dotyczących (pozorowanego) samozatrudnienia w 18 państwach członkowskich. Komisja zatwierdziła ten wniosek i jeszcze przed końcem bieżącego roku zostanie przeprowadzony ogólnoeuropejski przetarg na przeprowadzenie tych badań.

4.12 Ze względu na to, że wciąż jeszcze brakuje europejskich ram prawnych dotyczących stosunku pracy, pozostaje szerokie pole do podejrzanego handlu tanią siłą roboczą, co prowadzi do poważnych szkodliwych skutków ubocznych na skalę europejską. Komisja Europejska doszła do identycznych wniosków w sprawozdaniu z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r., w którym przyznano, że „stosowane ograniczenia mogły być czynnikiem zachęcającym obywateli UE-8 do poszukiwania innych sposobów prowadzenia działalności gospodarczej w państwach członkowskich UE-15, co znalazło odzwierciedlenie w dużym napływie pracowników delegowanych oraz pracowników deklarujących pracę na własny rachunek” (7).

4.13 W tym samym sprawozdaniu Komisja zauważyła: „Uznając fakt, że napływ migracyjny z państw członkowskich UE-8 do państw UE-15 był do tej pory niewielki, partnerzy społeczni mocno podkreślali, że należy unikać »erozji« standardów pracowniczych oraz »dumpingu społecznego«. Wskazali oni także, że ograniczenia w podejmowaniu legalnej pracy w rzeczywistości prowadzą do upowszechniania się pracy niezgłoszonej, fikcyjnego samozatrudnienia oraz fikcyjnego świadczenia usług i podwykonawstwa”. W dalszej części Komisja uściśliła opinię, zgodnie z którą ruchy migracyjne nie są szczególnie nasilone, stwierdzając, że „rzeczywiste ruchy migracyjne w rozszerzonej UE mogą być większe, niż wynikałoby to z danych zawartych w sprawozdaniu, jako że zjawisko pracy niezgłoszonej nie jest w pełni ujmowane w urzędowych danych statystycznych”. Ponadto, ujmując rzecz ogólniej, Komisja stwierdza, że ograniczenia dostępu do rynku pracy mogą spowodować, że więcej osób będzie zmuszonych uciekać się do pracy niezgłoszonej.

4.14 Na przykład w Holandii, w ogrodnictwie — sektorze rolnictwa, w którym pracuje najwięcej osób — w 1992 r. zatrudnionych było ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar godzin, 54 200 osób. Prawie 87 % z nich stanowili pracownicy etatowi, zaś niewiele ponad 13 % było związanych z przedsiębiorstwem innym rodzajem umowy (przez biuro pośrednictwa pracy, na czas określony, przez (fikcyjną) działalność gospodarczą). W 2005 r. w omawianym sektorze zatrudnionych było, w przeliczeniu na pełny wymiar godzin, 59 tys. osób, z czego 61 % stanowili pracownicy etatowi, zaś prawie 39 % pracownicy związani z przedsiębiorstwem na innych warunkach. Warto zauważyć, że powyższe dane liczbowe dotyczą jedynie gospodarki formalnej. Według danych szacunkowych liczba osób

pracujących wiosną 2007 r. w sposób nieformalny w omawianym sektorze wynosiła, w przeliczeniu na pełny wymiar godzin, 40 tys (8). Wszystko wskazuje jednak na to, że udział pracy nierejestrowanej w ogrodnictwie stale spada od momentu zniesienia restrykcyjnych środków dotyczących mieszkańców państw, które przystąpiły do UE w 2004 r.

5. Standardy pracy pod presją

5.1 Doświadczenia kilku ostatnich lat wykazały, że nałożenie ograniczeń w zakresie dostępu do rynku pracy często przynosi efekt przeciwny do zamierzonego. Może ono bowiem prowadzić do prób obejścia przepisów lub obowiązujących warunków pracy. Do dnia 31 grudnia 2008 r. osoby poszukujące pracy pochodzące z Rumunii i Bułgarii nie podlegają żadnym ograniczeniom na terytorium Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Czech, Szwecji, Finlandii, Cypru i Słowenii. W Finlandii, Słowenii i na Cyprze wymagane jest jednak zarejestrowanie się. Ograniczeniom podlegają natomiast w pozostałych 15 państwach członkowskich Unii (9). Dla poszukujących pracy z 10 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., również obowiązują jeszcze ograniczenia, jednak w niewielkiej części krajów oraz mniej restrykcyjne niż dla obywateli Bułgarii i Rumunii (10).

5.2 Migracja siły roboczej w UE ma charakter ekonomiczny. Jest ona konsekwencją swobodnego przepływu pracowników w Unii, w ramach której poziom życia w poszczególnych państwach znacznie się różni. Wysoki poziom bezrobocia w kilku nowych państwach członkowskich oraz popyt na tanią, słabo wykwalifikowaną siłą roboczą w 15 starych państwach UE przyczyniają się do stałego napływu osób poszukujących pracy.

5.3 Wiele z nich znajduje zatrudnienie w rolnictwie ze względu na sezonowy charakter prac — w czasie zbiorów zapotrzebowanie na dodatkowych pracowników tymczasowych jest bardzo wysokie. Ryzyko wystąpienia dumpingu społecznego jest również wyższe niż w innych sektorach, między innymi dlatego, że w szeregu państw członkowskich sektor rolnictwa nie podlega żadnym układom zbiorowym, zaś tam gdzie takie układy istnieją, nie mają one charakteru powszechnie obowiązującego.

5.4 Praca sezonowa stanowi cechę strukturalną rolnictwa europejskiego. Bez zapewnienia elastycznej siły roboczej nie jest możliwa zrównoważona, skuteczna produkcja rolna. W sektorze rolniczym prace sezonowe są w dużej mierze wykonywane przez pracowników migrujących. W niektórych przypadkach pojawiają się problemy, które zagrażają spójności społecznej.

5.5 Pracownicy migrujący w ramach gospodarki formalnej są już często tańsi niż pracownicy krajowi, zważywszy, że pracodawca nie musi odprowadzać za nich niektórych składek, na przykład na branżowy fundusz szkoleniowy i na fundusz emerytalny. Migranci pochodzący z dziesięciu państw, które przystąpiły do UE w 2004 r., nadal podlegający ograniczeniom na rynku pracy w niektórych starych państwach UE, pracują często częściowo na zasadach nieformalnych, gdyż nie wszystkie

(8) Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl

(9) http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_en.htm

(10) <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pl>

(7) COM(2006) 48 końcowy.

przepracowane godziny są zgłaszane do urzędu skarbowego. Migranci z Bułgarii i Rumunii, którzy w jeszcze większym stopniu podlegają ograniczeniom, są zazwyczaj zupełnie uzależnieni od strefy nieformalnej. W strefie nieformalnej nie za wszystkie godziny pracy otrzymuje się wynagrodzenie, stawka godzinowa jest zdecydowanie zbyt niska, a nieuczciwe warunki umów zmuszają ich do (pozorowanego) samozatrudnienia.

5.6 MOP poświęciła szereg konwencji problematyce poruszanej w niniejszej opinii. Są to konwencja nr 97 (dotycząca pracowników migrujących, z 1949 r.), nr 143 (dotycząca pracowników migrujących (postanowienia dodatkowe), z 1975 r.), nr 181 (dotycząca prywatnych biur pośrednictwa pracy, z 1997 r.) oraz nr 184 (dotycząca bezpieczeństwa i zdrowia w rolnictwie, z 2001 r.). Konwencje nr 97 i 181 **nie** zostały ratyfikowane przez 17 spośród 27 państw członkowskich UE. Konwencje nr 143 i 184 **nie** zostały ratyfikowane przez odpowiednio 22 i 24 państwa członkowskie. Żadne z obecnych 27 państw członkowskich UE nie ratyfikowało wszystkich czterech konwencji ⁽¹¹⁾. W 2006 r. MOP wydała także zalecenie dotyczące stosunku pracy ⁽¹²⁾. Głównym zamierzeniem tego zalecenia była poprawa ustawodawstwa krajowego we wszystkich państwach w celu wspólnego określenia wyraźnej różnicy między osobami samozatrudnionymi a pracownikami najemnymi. Jest to konieczne, aby położyć kres narastającej liczbie nieuczciwych praktyk stosowanych do tego, by ukryć fakt, że dane osoby są zatrudnione jako pracownicy, oraz by wywołać wrażenie, że są one samozatrudnione ⁽¹³⁾.

6. W obronie standardów pracy

6.1 Trzeba przede wszystkim ustalić zasadę, że pracownicy migrujący muszą być traktowani pod każdym względem tak samo jak pracownicy krajowi, z którymi pracują. Za jednakową pracę powinni otrzymywać jednakowe wynagrodzenie, a ponadto należy im zapewnić lepsze warunki dostępu do zabezpieczeń społecznych. Leży to nie tylko w interesie pracowników pod względem socjalnym, lecz także w interesie pracodawców pod względem gospodarczym (jednakowe warunki uczciwej konkurencji dla wszystkich), a także dla państw członkowskich pod względem finansowym (podatki). Podejście takie nie jest bynajmniej stosowane wszędzie. W Holandii np. w momencie zniesienia środków przejściowych dotyczących mieszkańców państw, które przystąpiły do UE w 2004 r., partnerzy społeczni wyrazili zamiar, by od 1 maja 2007 r. współpracować przy kontroli przestrzegania przepisów i zasad w zakresie prawa pracy i praw socjalnych. Rząd zobowiązał się opracować odpowiednią politykę wspierającą, ale do tej pory nie przyniosło to jeszcze konkretnych rezultatów.

6.2 Przygotowano już wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE ⁽¹⁴⁾. Wniosek ten przewiduje zharmonizowane kary dla pracodawców i środki zapobiegawcze, a także określenie i wymianę między państwami członkowskimi sprawdzonych rozwiązań w zakresie wdrażania systemu kar dla pracodawców.

6.3 Sporządzenie tego wniosku jest umotywowane wysoką liczbą — według szacunków od 4,5 do 8 mln — obywateli państw trzecich przebywających w UE nielegalnie. Zjawisko to

prowadzi do nielegalnego zatrudnienia. Rolnictwo jest jednym z czterech najbardziej nim dotkniętych sektorów, obok budownictwa, hotelarstwa/gastronomii i usług porządkowych. Parlament Europejski i Rada uznały we wniosku, że nielegalne zatrudnienie „powoduje — podobnie jak nieewidencjonowane zatrudnienie obywateli UE — straty w budżecie państwa, może być przyczyną obniżki płac i pogorszenia warunków świadczenia pracy oraz prowadzić do zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami, a dla nielegalnych pracowników oznacza niemożność korzystania z ubezpieczenia zdrowotnego i praw emerytalnych [...]”.

6.4 W sprawozdaniu z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. (obejmującym okres od 1 maja 2003 r. do 30 kwietnia 2006 r.) europejscy partnerzy społeczni stwierdzili, że „ograniczenia w podejmowaniu legalnej pracy w rzeczywistości prowadzą do upowszechniania się pracy niezgłoszonej, fikcyjnego samozatrudnienia oraz fikcyjnego świadczenia usług i podwykonawstwa”. W świetle tych doświadczeń należałoby znieść wszystkie ograniczenia, którym podlegają pracownicy z 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r., tak aby stworzyć jednakowe warunki dla wszystkich. Większość partnerów społecznych w Europie również jest temu przychylna, pod warunkiem że na szczeblu wspólnotowym i krajowym, a także na poziomie partnerów społecznych, podjęte zostaną konkretne działania na rzecz zapewnienia równego traktowania pracowników migrujących.

6.5 Dopóki wspomniane ograniczenia nie zostaną zniesione, EKES apeluje, aby proponowana dyrektywa przewidująca kary dla pracodawców nielegalnie zatrudniających obywateli państw trzecich przebywających w UE miała zastosowanie również do pracodawców, którzy nielegalnie zatrudniają pracowników z państw Unii nadal podlegających ograniczeniom. Ponadto, zdaniem Komitetu, niezwykle istotne jest, aby UE uważnie czuwała nie tylko nad transpozycją dyrektywy do prawodawstwa wszystkich państw członkowskich, lecz także nad jej stosowaniem w praktyce.

6.6 Co więcej, w dyrektywie tej zajęto się kwestią ogromnych różnic w jakości i intensywności kontroli oraz wysokości kar między poszczególnymi państwami członkowskimi. W Holandii maksymalna grzywna, jaką można nałożyć na osobę zatrudniającą pracowników niezgodnie z prawem, wynosi 6 700 euro za każdego pracownika. W Belgii może ona wynosić 20 tys. euro, zaś w Luksemburgu 50 tys. euro. Tymczasem w niektórych państwach członkowskich nie przewiduje się jeszcze żadnych kar dla pracodawców nielegalnie zatrudniających pracowników.

6.7 Wymiana sprawdzonych rozwiązań jest niezbędnym etapem tego procesu, który powinien prowadzić do wzrostu spójności społecznej. Podczas wysłuchania w Płowdiwie ⁽¹⁵⁾ wymieniono szereg sprawdzonych rozwiązań, takich jak:

— Utworzenie międzynarodowej rady pracowniczej w przygranicznym regionie Bürgenland, położonym na styku Austrii i Węgier ⁽¹⁶⁾. Austriackie i węgierskie związki zawodowe współpracują na forum tej rady, czuwając nad tym, by praca transgraniczna odbywała się w zgodzie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi.

⁽¹¹⁾ www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

⁽¹²⁾ MOP (2006) Zalecenie nr 198 dotyczące stosunków pracy.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 249 wersja ostateczna.

⁽¹⁵⁾ Płowdiw, Bułgaria, 18.9.2007.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at

- Licencjonowanie pośredników pracy w ramach tzw. systemu „gangmaster” w Wielkiej Brytanii ⁽¹⁷⁾. Za pomocą ścisłej kontroli władze wydają licencje dla rzetelnych pośredników pracy typu „gangmaster”, którzy są najważniejszymi pośrednikami w sektorze rolnictwa zaspokajającymi popyt na pracę sezonową. MOP wyraźnie wymienia ten przykład w swoich publikacjach jako sprawdzone rozwiązanie.
 - W Belgii partnerzy społeczni z sektora rolniczego uzgodnili dobrze funkcjonujący system kontroli administracyjnej służący zapobieganiu pracy nierejestrowanej ⁽¹⁸⁾.
 - W Holandii partnerzy społeczni wprowadzili w 2007 r. system certyfikacji, który ma zapewniać odpowiednią kontrolę w zakresie przestrzegania norm socjalnych i norm pracy w przypadku pracy organizowanej przez biura pośrednictwa ⁽¹⁹⁾. System ten boryka się jeszcze z kilkoma niedociągnięciami, ale zamiary są dobre, a rozwój obiecujący.
 - We Włoszech partnerzy społeczni oraz ministrowie pracy i rolnictwa uzgodnili we wrześniu 2007 r. obszerny program mający na celu przeciwdziałanie rozwojowi pracy nierejestrowanej i pozorowanego samozatrudnienia w sektorze rolnictwa ⁽²⁰⁾.
- MOP opracowała programy na rzecz tworzenia uregulowań dotyczących prywatnych pośredników pracy, mające na celu zapobieganie sytuacjom, w których pracownicy migrujący, w wyniku korzystania z usług podejrzanych pośredników, stają się obiektem handlu ludźmi i pracy przymusowej. Programy te są skierowane do ustawodawców, inspekcji pracy, służb policyjnych itd.

6.8 Nie wszystkie z sytuacji wymienionych w powyższych przykładach można porównać z sytuacją pracowników rumuńskich i bułgarskich, którzy szukają pracy w starych krajach UE-15. Przykładowo, Węgrzy pracujący w Burgenland wracają każdego dnia do domu, podczas gdy pracownicy rumuńscy czy bułgarscy przez wiele miesięcy przebywają z dala od domu. We wspomnianych sytuacjach może nadal dochodzić do nadużyć, lecz na znacznie mniejszą skalę, a przy aktywnym egzekwowaniu przepisów można je dobrze wykryć i karać. Można też odnieść ogólne wrażenie, że warunki pracy w wymienionych przykładach są możliwe do zaakceptowania pod względem socjalnym.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk

⁽¹⁸⁾ www.limoso.be, www.kszf.gov.be/En/CBSS.htm

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it, www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji zatrudnienia w rolnictwie

(2008/C 120/06)

Dnia 13 marca 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, działając na podstawie art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, podjęło decyzję o sporządzeniu opinii w sprawie:

sytuacji zatrudnienia w rolnictwie.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 października 2007 r. Sprawozdawcą był Hans-Joachim WILMS.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 96 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Komunikat Komisji „Zatrudnienie na obszarach wiejskich: wypełnianie luki w zatrudnieniu”⁽¹⁾ stał się ważnym bodźcem do dyskusji na temat zatrudnienia w rolnictwie jako istotnego czynnika tworzenia i zapewniania miejsc pracy na obszarach wiejskich.

1.2 W rolnictwie dokonują się zmiany strukturalne, co prowadzi do utraty pracy bądź zmiany sytuacji życiowej setek tysięcy osób zatrudnionych w tym sektorze. Komunikat jednak niemal nie porusza kwestii znaczącej części zatrudnienia w rolnictwie, jaką stanowią pracownicy najemni, a wśród nich zwłaszcza pracownicy sezonowi i migrujący.

1.3 Jest to godne ubolewania zwłaszcza w kontekście wysiłków Komisji w ramach Europejskiego Roku Mobilności Pracowników (2006). Liczba pracowników sezonowych oraz zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin sięgająca rocznie około 4 milionów (z czego około 2 miliony to pracownicy migrujący) świadczy o wysokiej mobilności i elastyczności w rolnictwie.

1.4 Zatrudnienie sezonowe, zwłaszcza w sadownictwie i warzywnictwie, jest elementem strukturalnym rolnictwa, bez którego niemożliwa byłaby efektywna i zrównoważona uprawa roli. Jako że popyt na sezonową siłę roboczą nie może być zaspokojony wyłącznie przez pracowników miejscowych, osoby migrujące za pracą przyczyniają się do rozwoju rolnictwa w Europie.

1.5 Produkcja zdrowej żywności stanowi cenny wkład w podstawy naszej egzystencji. Należy również wspomnieć w tym kontekście o sprawiedliwym wynagrodzeniu.

1.6 Mimo wysokiej stopy bezrobocia wiele regionów europejskich wyraża zainteresowanie przyciągnięciem dodatkowych pracowników sezonowych z Białorusi, Ukrainy i innych krajów. Rynek pracy w UE musi rozwijać się w sposób społecznie zrównoważony, tj. wszyscy muszą mieć możliwość utrzymywania się z własnej pracy. Możliwość ta jest ograniczona w wyniku przyjazdu taniej siły roboczej z państw trzecich.

1.7 Cele w odniesieniu do wzrostu, jakie postawiła sobie Unia Europejska, osiągnąć można jedynie poprzez uczciwą konkurencję. Pracownicy zatrudniani w rolnictwie muszą być traktowani jednakowo w każdej kwestii bez względu na ich pochodzenie.

1.8 Rynek pracy w rolnictwie cechuje się wysoką mobilnością. Odpowiada to celom Komisji. Niemniej pracownicy mobilni nie mogą znaleźć się w gorszej sytuacji. Dlatego też w ślad za integracją polityczną i gospodarczą musi iść integracja społeczna. EKES dostrzega potrzebę następujących działań w krótkim okresie:

- uregulowanie standardów minimalnych w zakresie stosunków pracy i sytuacji mieszkaniowej wszystkich pracowników migrujących w Europie;
- zapewnienie pracownikom migrującym wynikającej z faktu zatrudnienia kompleksowej opieki społecznej, w tym prawa do emerytury;
- włączenie pracowników sezonowych w programy skierowane na podnoszenie kwalifikacji;
- informowanie pracowników migrujących o warunkach pracy i przysługujących im prawach.

1.9 W rolnictwie europejskim brakuje przejrzystości odnośnie do rozmiarów zatrudnienia i zakresu standardów socjalnych, co prowadzi do zniekształcenia konkurencji. Instrumentem pozwalającym na przywrócenie uczciwej konkurencji jest certyfikacja gospodarstw według kryteriów socjalnych.

2. Wstęp

Praca w rolnictwie europejskim będzie się dalej zmieniać. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin oraz zatrudnienie sezonowe stanowią znaczną część pracy najemnej. Do pracowników migrujących, którzy przenoszą się z miejsca zamieszkania w miejsce pracy, odnoszą się szczególne uwarunkowania. Wspomniana sytuacja ogólna w przewidywalnej przyszłości nie ulegnie zasadniczym zmianom.

⁽¹⁾ COM(2006) 857 wersja ostateczna, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zatrudnienie na obszarach wiejskich: wypełnianie luki w zatrudnieniu”.

2.1 Tendencje dotyczące pracy sezonowej w rolnictwie

2.1.1 Sytuacja na rynku pracy w rolnictwie była już wielokrotnie przedmiotem opinii EKES-u. Dyskusja na temat pracy sezonowej i pracowników migrujących zyskuje na znaczeniu zarówno na szczeblu europejskim, jak i w wielu państwach członkowskich. W wielu obszarach i działaniach obserwuje się zaangażowanie trzech najważniejszych stron: przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych oraz reprezentantów właściwych władz politycznych lub administracyjnych. Wśród przykładów takiego zaangażowania wymienić można:

- Wiele związków zawodowych rolników prowadzi przy pomocy wielojęzycznych materiałów działania informacyjne dotyczące sytuacji prawnej w krajach docelowych.
- W niektórych krajach partnerzy społeczni zawierają umowy zbiorowe dostosowane do potrzeb pracowników migrujących i sezonowych.
- Pracownikom migrującym często oferuje się możliwość skorzystania z doradztwa prawnego, zwłaszcza przy zawieraniu umów o pracę.
- Niektóre rządy organizują debaty okrągłego stołu z udziałem partnerów społecznych, mające na celu poprawę sytuacji pracowników sezonowych i migrujących.
- W wyniku interwencji ze strony partnerów społecznych problematyce tej uwagę poświęca również Komisja Europejska, która w coraz większym stopniu wspiera ich przedsięwzięcia w odniesieniu do pracowników migrujących, zarówno na szczeblu europejskim, jak i poprzez swoje fundusze, na przykład w zakresie poprawy sytuacji mieszkaniowej i pośrednictwa pracy dla pracowników migrujących.

2.1.2 Już wielokrotnie wnioskowano o utworzenie centrum monitorowania pracowników migrujących i sezonowych, jednak nawoływania te pozostawały bez odpowiedzi. Gromadzenie oraz prezentacja czytelnych danych dotyczących zatrudnienia w rolnictwie oraz ich ocena są niezbędne dla polepszenia sytuacji pracowników.

2.2 Definicje

2.2.1 Zwlekanie z podjęciem dyskusji na temat pracy sezonowej w rolnictwie wynika z braku przejrzystości oraz niedostatecznego obrazu rzeczywistej sytuacji. Wciąż nie ma jasnych i szczegółowych danych na temat rozmiarów zjawiska pracy sezonowej w rolnictwie.

2.2.2 Rolnictwo w Unii Europejskiej zatrudnia w pełnym wymiarze godzin około 2 mln pracowników najemnych. Około 4 mln osób nie ma pewności zatrudnienia. Część z nich pracuje w niepełnym wymiarze godzin, inni są pracownikami sezonowymi zatrudnianymi na okres od kilku dni do 8 miesięcy w roku. Znaczna część owej sezonowej siły roboczej to pracownicy migrujący, którzy pracują poza miejscem zamieszkania i często zmuszeni są do pracy za granicą.

2.2.3 Przy analizie danych dotyczących liczby zatrudnionych potrzeba dokładnego wyjaśnienia, gdzie leżą granice na przykład w zakresie rozmiarów gospodarstwa rolnego, zasad klasyfikacji branżowej i sektorowej, a zwłaszcza granice w ogrodnictwie i w sektorze usług rolnych.

3. Pilny charakter opinii

3.1 Istnieje pilna potrzeba opracowania opinii z uwagi na następujące powody:

- a. W swoim komunikacie na temat sytuacji zatrudnienia na obszarach wiejskich Komisja zajmuje się szczegółowo obserwowanymi na rynku pracy tendencjami ilościowymi. Podkreśla ona, że pomimo niewielkiego udziału pracy rolniczej na obszarach wiejskich, sektor ten ma duże znaczenie. Komisja spodziewa się, że do 2014 r. zatrudnienie w rolnictwie (w przeliczeniu na pełne etaty), wynoszące obecnie 10 mln osób, zmniejszy się o 4–6 mln zatrudnionych (2 mln w UE 15, 1–2 mln w UE 10 oraz 1–2 mln w Bułgarii i Rumunii).
- b. W krajach UE 15 liczba pracowników zatrudnianych w pełnym wymiarze godzin ustabilizuje się, a nawet — jak w przypadku Niemiec (byłej RFN) — lekko wzrośnie. W krajach, które niedawno wstąpiły do UE, należy oczekiwać jeszcze dalszego spadku liczby zatrudnionych na pełen etat. Jasne jest, że jeżeli tendencja ta się utrzyma, wzrośnie zapotrzebowanie na pracowników sezonowych w regionach, gdzie uprawia się owoce i warzywa.
- c. W chwili obecnej prognozy w wielu krajach zapowiadają brak wykwalifikowanych pracowników, na przykład takich, którzy mogliby zajmować funkcje kierownicze w przedsiębiorstwach lub obsługiwać skomplikowane technicznie urządzenia.
- d. Obecnie przedsiębiorstwa uskarżają się, że nie mogą znaleźć pracowników, których mogłyby zatrudniać sezonowo. Pojawiają się pierwsze głosy, by nie tylko umożliwić swobodny przepływ pracowników w ramach UE, lecz także by w coraz większym stopniu udzielać zezwoleń na pracę sezonową również obywatelom krajów spoza UE. Pierwszy krok w tym kierunku wykonała już Polska, która zezwala na zatrudnianie pracowników z Białorusi i Ukrainy.
- e. Z drugiej strony, w wielu zwłaszcza rolniczych regionach panuje wysokie bezrobocie. Strategia Komisji polega na zwiększaniu mobilności pracowników. W tym celu jednak oferowane miejsca pracy muszą być atrakcyjne.
- f. Nie ulega wątpliwości, że praca związana z migracją wywołuje konflikty i problemy.
- g. Nie ulega również wątpliwości, że w rolnictwie zapotrzebowanie na pracowników wzrasta sezonowo zależnie od okresów wegetacji. Zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej należy tworzyć miejsca pracy, mają to być jednak miejsca o wysokiej jakości.

- h. W strategii z Göteborga państwa członkowskie uzgodniły cele w zakresie rozwoju zrównoważonego. Wymiar społeczny nabiera zatem równorzędnego znaczenia jak cele o charakterze gospodarczym i ekologicznym. Wynika stąd wymóg zapewnienia odpowiednich standardów socjalnych również pracownikom migrującym. W tej kwestii przedsiębiorstwa muszą wykazać się odpowiedzialnością społeczną. Pracownicy migrujący mają prawo do równego traktowania oraz godnych warunków życia i sytuacji mieszkaniowej. Ponadto muszą być oni w pełni włączeni w system zabezpieczeń społecznych.
- i. Wraz z podjętą przez Komisję Europejską inicjatywą na rzecz walki z dyskryminacją zapoczątkowana została również debata przeciwko dyskryminacji w zakresie warunków pracy i życia zatrudnianych obcokrajowców.
- j. Pełna swoboda przepływu pracowników w UE oddziałuje także na możliwość podejmowania działań w tym zakresie przez państwo. Zwiększa się w ten sposób konkurencja zarówno pomiędzy pracownikami, jak i między pracodawcami.
- k. W kontekście prognozowanej przez Komisję wielkości emigracji siły roboczej rządu 4–6 mln osób w debacie na temat wspólnej polityki rolnej nie można pominąć zagadnień dotyczących jakościowych aspektów pracy. Sytuacja pracowników zatrudnionych na stałe zmieni się, prognozy zapowiadają brak wykwalifikowanej siły roboczej, a w dłuższej perspektywie liczba pracowników ustabilizuje się.
- Pomimo licznych starań i inicjatyw ze strony związków zawodowych, informowanie pracowników migrujących o przysługujących im prawach nie przynosi pozytywnych rezultatów. W krajach docelowych nie przestrzega się stosownych przepisów i zasad. Tęgo rodzaju wykorzystywanie faktu pochodzenia z innego kraju stoi w rażącej sprzeczności z wysiłkami Unii Europejskiej na rzecz walki z dyskryminacją.
 - W zakresie ubezpieczeń społecznych pracownicy sezonowi wciąż ponoszą szkody finansowe z uwagi na brak ciągłości okresów składkowych.
 - Koszty wynikające z układów zbiorowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie nie znajdują w zasadzie zastosowania do pracowników sezonowych.
 - Warunki mieszkaniowe pracowników migrujących pozostawiają niemal we wszystkich krajach wiele do życzenia.
 - Kolejnym zjawiskiem jest korzystanie z agencji pośrednictwa pracy tymczasowej w celu zatrudniania osób w rolnictwie. Nawet jeżeli istnieją negatywne przykłady związane z działaniem takich agencji, tymczasowe zatrudnienie może często być korzystne zarówno dla pracodawców, jak i dla pracowników.
 - Branże, w których przeważają krótkoterminowe stosunki pracy, stanowią pożywkę dla nielegalnego zatrudnienia. Pracownicy nierzadko wykorzystują legalne zajęcia sezonowe, by po wygaśnięciu kontraktu pracy kontynuować ją bez ważnych papierów w innych branżach.

4. Aktualne problemy

4.1 Przyczyny migracji za pracę kryją się zasadniczo w różnicach poziomu życia w poszczególnych regionach europejskich. W dłuższej perspektywie migracja pracowników prowadzi w krajach pochodzenia do niedoboru rąk do pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o pracowników wykwalifikowanych. W regionach tych brakowi siły roboczej próbuje się zaradzić nie poprzez podwyższenie płac czy poprawę stanu edukacji, lecz poprzez zatrudnianie pracowników z regionów jeszcze biedniejszych, a w przyszłości w coraz większym stopniu spoza Unii Europejskiej.

4.2 Przyczyną niedoborów siły roboczej, natomiast, są niekiedy trudne i nietypowe warunki pracy w sektorach, których dotyczy ten problem. Pracownicy migrujący kierują się zasadami rynkowymi. Na wolnym rynku pracy przenoszą się tam, gdzie panują najlepsze warunki.

4.3 Migracja za pracę nieustannie wiąże się z problemami:

- Należy w większym stopniu uwzględnić sytuację migrujących kobiet w rolnictwie. W wielu krajach zatrudniane są przede wszystkim kobiety, co stwarza problemy o charakterze kulturowym i społecznym, zarówno w krajach docelowych, jak i w krajach pochodzenia.
- Ze względu na zastosowanie środków przejściowych w sprawie swobodnego przepływu pracowników po rozszerzeniach z 2004 r. i 2007 r., naruszenia prawa pracy zdarzają się w wypadku oddelegowania w ramach świadczenia usług. Zatem wynagrodzenie w tych wypadkach kształtuje się niejednokrotnie poniżej ustawowej płacy minimalnej i czasami poniżej stawek uzgodnionych w umowach zbiorowych czy zwyczajowo obowiązujących na danym terenie.

5. Wnioski i ramy działania

5.1 Ogólny kontekst polityczny

5.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji na rzecz zwiększenia zatrudnienia na obszarach wiejskich. Obejmują one również dalsze wysiłki zmierzające do propagowania przejrzystości sytuacji zatrudnienia w rolnictwie. Chodzi tutaj o statystyczne ujęcie zatrudnienia pracowników najemnych, a także wszechstronne informowanie pracowników o warunkach pracy i życia panujących w poszczególnych krajach.

5.1.2 Dotychczas polityka rolna koncentrowała się głównie na aspektach ilości i jakości produktów, natomiast zwykle nie uwzględniła aspektów związanych z zasadami i warunkami pracy osób zatrudnionych w tym sektorze.

5.1.3 Cele strategii lizbońskiej oraz strategii z Göteborga wymagają dalszej konkretyzacji. Dalszy rozwój zrównoważonego rolnictwa obok aspektów gospodarczych i środowiskowych uwzględnić musi także wymiar społeczny.

5.1.4 Najpilniejszym celem wszystkich zainteresowanych stron musi być likwidacja nierównowagi na europejskim rynku pracy. Nie sposób go osiągnąć poprzez sprowadzanie do Europy coraz tańszej siły roboczej z jeszcze bardziej oddalonych regionów. Kluczowym elementem modelu europejskiego jest również rozwój wspólnego życia społecznego w Europie. Nie ma w nim miejsca na getta, w których pracownicy migrujący wiodą mizerne życie w podłych warunkach mieszkaniowych, bez więzów kulturowych i społecznych z życiem miejscowym.

5.1.5 W przyszłych badaniach oraz tworzonych w ich wyniku koncepcjach rozwiązywania problemów należy w większym stopniu uwzględniać aspekty związane z problematyką płci.

5.1.6 Nadal brak jest odpowiednich warunków! Wzywa się wszystkie zainteresowane strony do aktywnego zaangażowania.

5.1.7 Pracowników migrujących należy traktować na równi z lokalnymi. Komisja musi zrobić wszystko w ramach swoich możliwości, by dopomóc w tym procesie. Pierwszym krokiem w tym kierunku byłoby ustalenie minimalnych standardów. Stanowiłyby one dobrą podstawę do szerokiej dyskusji na temat jakości pracy.

5.2 Zadania i inicjatywy partnerów społecznych

5.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje starania partnerów społecznych na rzecz promowania poprzez dialog społeczny kształcenia zawodowego w sektorze rolnictwa, a szczególnie uznawania doświadczenia zawodowego przez instytucje, które zostały do tego uprawnione przez państwa członkowskie. Opracowywany obecnie europejski paszport rolny „Agripass” ma na celu ułatwienie mobilności pracowników najemnych w sektorze rolnictwa na obszarze Europy. Taki paszport rolny nie może przyczynić się do dyskryminacji pracowników, którzy go nie posiadają, lecz powinien jedynie stanowić zachętę do zdobycia dowodu posiadania kwalifikacji zawodowych.

5.2.2 Równocześnie przejrzystość w zakresie kwalifikacji zawodowych przyczynić się może do poprawy mobilności pracowników oraz możliwości znalezienia pracy i osiedlenia się w innych krajach. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Komisji mające na celu wsparcie partnerów społecznych w ich wysiłkach na rzecz wprowadzenia paszportu rolnego.

5.2.3 We współpracy z Komisją Europejską i rządami państw członkowskich partnerzy społeczni powinni opracować i wprowadzić strategię na rzecz zwalczania nielegalnego zatrudnienia.

5.3 Wspólne inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa społecznego

5.3.1 Bezpieczeństwo społeczne pracowników sezonowych ma szczególne znaczenie. Osoby zatrudniane sezonowo na przestrzeni wielu lat nie mogą znajdować się w gorszej sytuacji pod względem zabezpieczenia społecznego w porównaniu do innych pracowników najemnych. Oznacza to w szczególności, że należy:

- zapewnić ich pełne włączenie do systemu emerytalnego w kraju docelowym oraz umożliwić im korzystanie w pełni z przysługujących im praw emerytalnych;
- zadbać o przestrzeganie przepisów BHP oraz o informowanie pracowników migrujących w ich języku ojczystym o ewentualnym ryzyku i zagrożeniach;

- zagwarantować pracownikom migrującym pełne ubezpieczenie zdrowotne.

5.3.2 Pracownicy muszą być informowani w swoim ojczystym języku o przepisach prawnych, umowach i praktykach dotyczących np. wynagrodzenia, organizacji, zabezpieczenia socjalnego, podatków oraz przepisów BHP. Jednocześnie UE musi respektować rolę stron zbiorowych umów pracy i nie wprowadzać regulacji prawnych w dziedzinach podlegających krajowym umowom zbiorowym.

5.4 Poprawa warunków życia i sytuacji mieszkaniowej pracowników migrujących

5.4.1 Pracownicy migrujący mają w kraju docelowym prawo do godnych warunków mieszkaniowych. Należy opracować odpowiednie ramy na szczeblu europejskim określające podstawowe standardy zakwaterowania pracowników migrujących.

5.5 Znak jakości dla uczciwej pracy sezonowej

5.5.1 Komitet od lat wypowiada się w swoich licznych opiniach za zrównoważonym rolnictwem. Zrównoważone rolnictwo ma wymiar nie tylko ekologiczny, lecz dotyczy także aspektów ekonomicznych i społecznych. Wprowadzenie pozarządowego, dobrowolnego systemu certyfikacji „sprawiedliwej pracy sezonowej” mogłoby uczynić konkurencję bardziej uczciwą. Ewentualnymi kryteriami dobrowolnej certyfikacji mogą być:

- odpowiednia płaca,
- należyte bezpieczeństwo i higiena pracy,
- udział pracowników w procesach wewnątrzzakładowych,
- postanowienia w umowach o pracę,
- zakwaterowanie,
- czas pracy.

Certyfikacja powinna:

- propagować uczciwą konkurencję,
- dostarczać zainteresowanym pracownikom sezonowym informacje na temat przedsiębiorstw,
- zachęcać do naśladowania dobrych praktyk w przedsiębiorstwach.

5.6 Rozpowszechnianie dobrych praktyk

5.6.1 W rolnictwie europejskim podejmuje się liczne ciekawe inicjatywy i projekty na rzecz zwiększenia mobilności oraz poprawy sytuacji pracowników sezonowych. EKES wzywa Komisję do podjęcia kroków zmierzających do oceny i rozpowszechniania przykładów dobrych praktyk.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli krajowych rad rozwoju zrównoważonego

(2008/C 120/07)

W dniach 25–26 kwietnia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

roli krajowych rad rozwoju zrównoważonego.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego (Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 27 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Roman HAKEN.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 115 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Uwagi końcowe

1.1 Krajowe rady rozwoju zrównoważonego (KRRZ) mogą być silnym i liczącym się budowniczym rozwoju zrównoważonego, ponieważ mogą pełnić funkcje niezależnego doradcy oraz wspierać dialog ze społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi stronami na temat rozwoju zrównoważonego.

1.2 Przegląd krajowych rad działających w UE daje bardzo zróżnicowany obraz. O ile rady w niektórych państwach członkowskich nie istnieją lub są nieaktywne, te z nich, które aktywne pozostają, wykazują znaczne zróżnicowanie pod względem zakresu kompetencji, składu, stopnia niezależności, posiadanych zasobów i oddziaływania.

1.3 Mając na względzie pozytywne doświadczenia państw członkowskich o „silnych” radach krajowych, EKES wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia swoich krajowych rad rozwoju zrównoważonego bądź do stworzenia operatywnych i skutecznych rad tam, gdzie takowe jeszcze nie istnieją.

1.4 Komitet zaleca, aby rady:

- obejmowały przedstawicieli wszystkich głównych sektorów społeczeństwa zainteresowanych kwestiami rozwoju zrównoważonego,
- były w wystarczającym stopniu niezależne od rządów,
- w istotnym zakresie uczestniczyły w kształtowaniu strategii rozwoju zrównoważonego, a także w procesie monitorowania ich realizacji,
- posiadały wystarczające środki na finansowanie, tak by mogły one wnosić rzeczywistą wartość w debatę i procesy decyzyjne,
- łączyły swoje doświadczenia, wymieniały się sprawdzonymi rozwiązaniami i prowadziły otwarty dialog, zwłaszcza poprzez wzmocnienie sieci europejskich komitetów doradczych ds. ochrony środowiska i trwałego rozwoju (EEAC).

2. Kontekst opinii

2.1 Rozwój zrównoważony oznacza zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia bez uszczerbku dla możliwości zaspoka-

jania potrzeb przyszłych pokoleń. Jest to jeden z ogólnych celów przyświecających wszystkim strategiom i działaniom unijnym. Opiera się na zasadzie demokracji, równości płci, solidarności, praworządności i poszanowania praw podstawowych, w tym wolności i równych szans dla wszystkich.

2.2 Po konferencji ONZ w Rio de Janeiro, w 1992 r., rozwój zrównoważony stał się ogólnie uznaną dziedziną polityki. Także idea utworzenia organów doradczych, takich jak KRRZ, narodziła się w wyniku konferencji w Rio de Janeiro. W Agendzie 21, kolejnym owocu tej konferencji, stwierdza się, że: „krajową strategię rozwoju zrównoważonego należy tworzyć przy jak najszerszym udziale (zainteresowanych stron)”, a w zaleceniach z konferencji w Johannesburgu w 2002 r. również wezwano do utworzenia rad rozwoju zrównoważonego.

2.3 Pierwsza strategia UE dotycząca rozwoju zrównoważonego przyjęta została w Göteborgu w 2001 r. Aby stworzyć bardziej wszechstronną i skuteczniejszą strategię, Komisja rozpoczęła w 2004 r. jej przegląd, a w czerwcu 2006 r. Rada przyjęła odnowioną strategię na rzecz rozwoju zrównoważonego dla rozszerzonej Unii Europejskiej⁽¹⁾. Celem tej odnowionej strategii jest osiągnięcie długoterminowego zaangażowania Europy w realizację celu rozwoju zrównoważonego.

2.4 W wyniku zaleceń z konkluzji ONZ i późniejszych unijnych, w latach 90. w wielu krajach zaczęły powstawać krajowe rady rozwoju zrównoważonego. Ich głównym celem było zapewnienie skutecznego wdrożenia Agendy 21 i zasad rozwoju zrównoważonego. Niektóre rządy powołały międzyministerialne organy koordynacji (np. węgierska Komisja Rozwoju Zrównoważonego, w 1993 r.), inne zdecydowały się na organy mieszane jak fińska Krajowa Komisja Rozwoju Zrównoważonego (1993), a jeszcze inne utworzyły rady z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, jak belgijska Rada Narodowa (1993) czy brytyjski Okrągły Stół ds. Rozwoju Zrównoważonego (1994). Inne państwa poszły w ich ślady: niektóre z wcześniej utworzonych organów zostały przekształcone, a inne ostatecznie rozwiązane.

⁽¹⁾ Strategia UE dotycząca trwałego rozwoju, konkluzje Rady, 26 czerwca 2006 r.

2.5 W odnowionej strategii UE stwierdza się, że: „Państwa członkowskie powinny rozważyć wzmocnienie krajowych komitetów doradczych ds. trwałego rozwoju, w których skład wchodzić mogą rozmaite zainteresowane podmioty, lub powołanie takich komitetów, jeżeli jeszcze nie istnieją, w celu stymulowania rzeczowych dyskusji, służenia pomocą w opracowywaniu krajowych strategii trwałego rozwoju lub udziału w ocenach postępów na poziomie krajowym i unijnym. Krajowe komitety ds. trwałego rozwoju mają za zadanie zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kwestie trwałego rozwoju i wzmocnienie powiązań między różnymi politykami i poziomami polityki, także poprzez wykorzystanie tworzonej przez nie sieci europejskich komitetów doradczych ds. ochrony środowiska i trwałego rozwoju (EEAC)”.

2.6 W wielu państwach członkowskich ustanowiono obecnie krajowe rady rozwoju zrównoważonego, zważywszy jednak na historyczne różnice pomiędzy nimi, krajowe rady przyjmują bardzo różne formy w poszczególnych państwach UE. W 24 państwach członkowskich istnieją różne rodzaje rad odpowiedzialnych za rozwój zrównoważony lub politykę ochrony środowiska, z czego w ośmiu krajach powołano odrębne rady rozwoju zrównoważonego, a w kolejnych sześciu funkcjonują rady ochrony środowiska z udziałem zainteresowanych stron lub ekspertów, których zakres działania obejmuje rozwój zrównoważony. W innych krajach działają rządowe organy koordynacji zwane radami, a w niektórych z nich zasiadają przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre z tych rad nie są aktywne. W pewnych krajach, których regiony posiadają znaczną władzę, w uzupełnieniu do rad krajowych powołano rady regionalne. Gwałtowny wzrost liczby tych rad wskazuje na ich potencjał i możliwość wniesienia wkładu w proces kształtowania polityki i debaty ogólnospołecznej.

2.7 Celem niniejszej opinii jest analiza roli krajowych rad rozwoju zrównoważonego, zakresu ich kompetencji, składu, zasobów, metod pracy, a przede wszystkim tego, jak angażują one społeczeństwo obywatelskie. Do pewnego stopnia celem niniejszej opinii jest również zbadanie skuteczności tych rad, biorąc pod uwagę fakt, że podobna ocena narażona jest zawsze na brak obiektywizmu. Ocena ta oparta jest głównie o wyniki badań przeprowadzonych przez sieć europejskich komitetów doradczych ds. ochrony środowiska i trwałego rozwoju (EEAC) ⁽²⁾, odpowiedzi na kwestionariusz rozesłany przez EKES do kilku krajowych punktów kontaktowych i KRRZ oraz szeregu organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto przeprowadzono szereg wywiadów z przedstawicielami KRRZ i społeczeństwa obywatelskiego.

3. Przegląd krajowych rad rozwoju zrównoważonego

3.1 Poniższy przegląd krajowych rad rozwoju zrównoważonego wskazuje na ich niezwykle zróżnicowany charakter.

Zakres kompetencji rad

3.2 Można określić cztery główne zadania KRRZ. Są to:

- doradzanie organom rządowym (poprzez uczestnictwo w tworzeniu strategii rozwoju zrównoważonego i opracowywanie sprawozdań dotyczących konkretnych polityk);

⁽²⁾ Zob. lista głównych źródeł informacji na końcu dokumentu.

- śledzenie postępów we wdrażaniu strategii rozwoju zrównoważonego lub w osiąganiu konkretnych celów, i zwracanie uwagi na niedociągnięcia;
- zachęcanie do dialogu i konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim (podczas pracy rad, dzięki uczestniczącym w nim przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego, poprzez ułatwianie ich dialogu z rządem);
- komunikowanie o rozwoju zrównoważonym (poprzez organizację imprez i wydarzeń oraz publikację informacji na temat rozwoju zrównoważonego na stronach internetowych, w mediach itp.).

3.2.1 Nie wszystkie rady w państwach członkowskich realizują te cztery zadania. W niektórych państwach zakres kompetencji rad jest o wiele bardziej ograniczony, a w innych, mimo iż powierzono radom te zadania, są one realizowane jedynie częściowo lub wcale. Odzwierciedla to również fakt, że niektóre rady zbierają się niezwykle rzadko (dwa, trzy razy do roku). Inne spotykają się częściej i posiadają dodatkowe grupy robocze (szczególnie skuteczne wydają się grupy robocze powołane w formie zespołów pracujących nad konkretnym projektem, a nie statyczne grupy koncentrujące się na jednym zagadnieniu tematycznym). W niektórych państwach członkowskich rady mogą uczestniczyć w opracowaniu krajowych strategii rozwoju zrównoważonego na wczesnym etapie, a w innych proszone są o zdanie bardzo późno lub wcale. Liczba opracowywanych sprawozdań waha się od zera do dziesięciu rocznie. Rady o ustalonej pozycji systematycznie współpracują z zainteresowanymi stronami oraz regularnie organizują wydarzenia publiczne i spotkania ekspertów.

Wielkość i skład rad

3.3 Krajowe rady rozwoju zrównoważonego różnią się między sobą wielkością i składem: liczba członków waha się od 15 osób, jak ma to miejsce w Niemczech, do 78, 81 czy 90 osób, jak w przypadku odpowiednio Belgii, Finlandii czy Francji. W większości rad zasiadają przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego (świata biznesu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i instytutów badawczych). W innych uczestniczą także przedstawiciele różnych departamentów rządowych. W niektórych wypadkach rządowy organ koordynacji nazwano radą, a w jego skład może wchodzić niewielka liczba przedstawicieli zainteresowanych stron. Często reprezentowany jest także samorząd lokalny i regionalny. Kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego wyraziło swoje niezadowolenie z powodu niewystarczającego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w prace krajowych rad i ogólnie w procesy związane z rozwojem zrównoważonym.

Skala niezależności

3.4 Jako że rady są ustanawiane i finansowane z ramienia rządów, są od nich z tego względu zależne. Aby zdobyć poważanie zarówno wśród organów rządowych jak i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, rady muszą osiągnąć pewien poziom niezależności, a uzyskanie odpowiedniej równowagi jest trudnym zadaniem. Różne są procedury selekcji, ale ogólnie rzecz biorąc to rządy mianują jej członków, najczęściej w

oparciu o kandydaty wytypowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentowane w radzie. Kolejną kwestią jest personel administracyjny rady: w niektórych krajach składa się on z pracowników organizacji rządowych. Może to ograniczać niezależność rady. Ponadto, niektórym radom przewodniczy członek rządu.

Zasoby

3.5 Rady dysponują zróżnicowanymi zasobami, zarówno w zakresie kadr jak i środków budżetowych. W niektórych krajach, gdzie sekretariatem zajmuje się ministerstwo, do dyspozycji jest tylko jeden administrator, który często nie poświęca całego czasu pracy na rzecz rady. Łączna liczba pracowników administracji waha się od mniej niż jednej do około dwudziestu osób. Największy zespół posiada rada brytyjska zatrudniająca 58 pracowników. Nie wszystkie rady posiadają własny budżet. Zasoby budżetowe wahają się od mniej niż 100 tys. do około 1 mln EUR, za wyjątkiem rady brytyjskiej, która dysponuje budżetem 5,5 mln EUR.

Wpływ

3.6 Ocena oddziaływania prac rad nie jest łatwa, ale z uzyskanych informacji można wyciągnąć kilka wniosków. Można przykładowo zauważyć, że w kilku krajach posiadających radę o silnym umocowaniu, znaczna część zaleceń rady była uwzględniana w polityce rządu, zwłaszcza w odniesieniu do krajowej strategii rozwoju zrównoważonego. Niektóre rady cieszą się wyraźnie dobrym dostępem do ministrów i departamentów rządowych i regularnie konsultowane są podczas procesu kształtowania polityki. Inne trzymane są na dystans. Można również stwierdzić, że niektórym radom udało się dotrzeć do dużej grupy zainteresowanych stron i szerszych grup społeczeństwa dzięki organizowanym przez nie, licznie odwiedzanym wydarzeniom, a tym samym zapewniając większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w procesy związane z rozwojem zrównoważonym.

Ocena

3.7 Krajowe rady rozwoju zrównoważonego mogą być silnym i liczącym się budowniczym rozwoju zrównoważonego. Mogą pełnić funkcje niezależnego doradcy i dostarczać szerokiego spektrum wiedzy; mają możliwość wspierania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi stronami; mogą odgrywać istotną rolę w śledzeniu postępów na rzecz długoterminowych celów rozwoju zrównoważonego i pełnić cenne funkcje, kwestionując postępy, o ile nie są one wystarczające.

3.8 O ile rady w niektórych państwach członkowskich nie istnieją lub są nieaktywne, te z nich które są aktywne, wykazują znaczne różnicowanie pod względem zakresu kompetencji, składu, stopnia niezależności, posiadanych zasobów i oddziaływania. Różne czynniki składają się na taki wynik: rozmiar i polityczna organizacja kraju, znaczenie, jakie rząd przykładają do polityki rozwoju zrównoważonego, tradycje zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, istnienie innych organów, których kompetencje częściowo pokrywają się z kompetencjami rady, wola rządu do przyjmowania rad ze strony innych organów itp.

3.9 Nie wszystkie państwa członkowskie w pełni wykorzystują potencjał krajowych rad. W niektórych z nich powołanie

tych rad wygląda raczej na działanie pozorne, niż faktyczną wolę uzyskania wkładu społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej, w niektórych krajach rady te cieszą się ustaloną pozycją, która współgra z ich rolą, i pozwala im wpływać na kształtowanie polityki.

3.10 Większość rad wydaje się nie posiadać wystarczających zasobów do wypełnienia wszystkich powierzonych im zadań. Aby zbierać materiały, analizować strategie polityczne i ich oddziaływanie, organizować posiedzenia rady i proces zaangażowania społeczeństwa, tworzyć dobrze uargumentowane i poparte informacjami sprawozdania oraz aktywnie je propagować w środowisku rządowym i innych, konieczne są znaczne zasoby ludzkie i finansowe.

3.11 W niektórych państwach członkowskich rola rządu wydaje się bardzo znacząca, np. w zakresie mianowania członków rady, liczby przedstawicieli rządu w radzie i personelu administracyjnego pracującego na rzecz rady. W takich wypadkach istnieje pewne ryzyko, że w pracach rady przeważać może stanowisko rządowe, a co za tym idzie ograniczone jest prawdopodobieństwo, że rada może odegrać znaczącą rolę w przeniesieniu uwagi rządu z krótkoterminowych rozważań natury politycznej w stronę długoterminowych celów rozwoju zrównoważonego.

3.12 Rady posiadają mieszane doświadczenia w zakresie krzewienia zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kwestie związane z rozwojem zrównoważonym. Europejskie rady mogłyby się nawzajem od siebie wiele nauczyć, jeśli chodzi o rozwijanie najlepszych rozwiązań związanych z tym zagadnieniem.

3.13 W wielu kwestiach dotyczących rozwoju zrównoważonego Unia Europejska i państwa członkowskie posiadają wspólne kompetencje. Jednakże wiele rad posiada ograniczone możliwości skoncentrowania się na aspektach polityki unijnej lub wywierania jakiegokolwiek wpływu w Brukseli. Częściowo starały się one rozwiązać ten problem tworząc sieć EEAC, która staje się coraz istotniejszym rzecznikiem rozwoju zrównoważonego w Europie.

4. Zalecenia

4.1 Mając na względzie pozytywne doświadczenia państw członkowskich o „silnych” radach krajowych, EKES wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia swoich krajowych rad rozwoju zrównoważonego bądź do stworzenia silnych rad tam, gdzie takowe jeszcze nie istnieją.

4.2 Skład mandat i funkcje krajowych rad rozwoju zrównoważonego będą się różnić w poszczególnych krajach zależnie od lokalnej sytuacji i struktur politycznych. EKES zaleca, by państwa członkowskie zwróciły szczególną uwagę na poniższe ogólne zalecenia dotyczące najważniejszych zagadnień związanych z radami.

4.2.1 Członkostwo: Krajowe rady rozwoju zrównoważonego cieszą się większym uznaniem i są bardziej wiarygodne, jeżeli obejmują przedstawicieli wszystkich głównych sektorów społeczeństwa zainteresowanych tą tematyką. Im szersze uczestnictwo, tym większe prawdopodobieństwo znalezienia rozwiązań, które spotkają się z powszechną akceptacją.

4.2.2 Mandat i wizja: Cel, jakim jest zapewnienie rozwoju zrównoważonego, wymaga od decydentów opracowania długookresowej wizji oraz uwzględniania potrzeb przyszłych pokoleń i całej planety, a także bardziej bezpośrednich kwestii politycznych w krótszej perspektywie. Krajowe rady rozwoju zrównoważonego odegrać mogą znaczącą rolę w procesie formułowania owej długookresowej wizji. By jednak były przy tym skuteczne, ich członkowie muszą mieć wizję, wpływy i pozycję w społeczeństwie oraz muszą być zdolni do zajmowania niezależnego stanowiska i kwestionowania stosowanych dotąd rozwiązań i istniejących praktyk.

4.2.3 Niezależność: Krajowe rady rozwoju zrównoważonego mogłyby silniej oddziaływać w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju, gdyby dysponowały wystarczającą niezależnością od rządu i gdyby mogły podejmować trudne kwestie polityczne, w zakresie których dochodzić może w pewnym stopniu do konfliktu między krótkookresowymi celami politycznymi a potrzebami rozwoju zrównoważonego w dłuższej perspektywie.

4.2.4 Zakres: Krajowe rady rozwoju zrównoważonego powinny w istotnym zakresie uczestniczyć w opracowywaniu strategii rozwoju zrównoważonego (oraz innych związanych z nimi strategii) i to już od najwcześniejszych etapów, a także w procesie monitorowania ich realizacji. Oznacza to, że powinny one wypowiadać się w wielu kwestiach dotyczących rozwoju zrównoważonego, takich jak zmiany klimatu, polityka energetyczna i transportowa, różnorodność biologiczna, problemy obszarów wiejskich i rolnictwa czy zarządzanie całą gospodarką w sposób zgodny z zasadami rozwoju zrównoważonego. Krajowe rady rozwoju zrównoważonego będą najefektywniejsze wtedy, gdy będą w stanie zarówno analizować określone zagadnienia na zlecenie rządu, jak i podejmować z własnej inicjatywy kwestie należące do innych obszarów, które uznają za istotne.

4.2.5 Dostęp do informacji: Aby krajowe rady rozwoju zrównoważonego mogły właściwie funkcjonować, trzeba zapewnić im możliwość czerpania wiedzy ze wszystkich właściwych źródeł, a zwłaszcza łatwy dostęp do informacji rządowych i zapatrywań rządu.

4.2.6 Propagowanie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kwestie rozwoju zrównoważonego: Jednym z istotnych zadań krajowych rad rozwoju zrównoważonego jest podniesienie świadomości społecznej. Mogą one służyć właściwym organom cenną pomocą we włączaniu problematyki rozwoju zrównoważonego do formalnych programów nauczania i do kształcenia nieformalnego. Ponadto mogą wspierać szersze zrozumienie dla tego rodzaju zagadnień w mediach. Publikacja przez rady dorocznych sprawozdań o stanie rozwoju zrównoważonego mogłaby zwrócić większą uwagę społeczeństwa na tę tematykę oraz zachęcać do publicznej debaty.

4.2.7 Zasoby: EKES wzywa państwa członkowskie do zapewnienia wystarczających środków na finansowanie krajowych rad, tak by mogły one realizować swoje zadania i wносить rzeczywistą wartość w debatę i procesy decyzyjne w kwestiach dotyczących rozwoju zrównoważonego.

4.2.8 Zaangażowanie na szczeblu europejskim: Komitet zachęca krajowe rady rozwoju zrównoważonego do połączenia swoich doświadczeń, wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz do otwartego dialogu, zwłaszcza poprzez wzmocnienie sieci EEAC. W ten sposób stałyby się one wspólnie zdecydowanym orędownikiem zrównoważonego rozwoju na szczeblu europejskim.

4.3 EKES zaleca również, by rady starały się rozwijać swoje możliwości w zakresie indywidualnych i wspólnych interakcji z instytucjami europejskimi w kwestiach europejskiej polityki rozwoju zrównoważonego z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego. Komitet — a zwłaszcza Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego — mógłby odegrać cenną rolę, umożliwiając większe zaangażowanie krajowych rad rozwoju zrównoważonego w te kwestie na szczeblu europejskim. EKES mógłby regularnie włączać w swoje przyszłe prace EEAC i jej członków. Mógłby on wspierać ogólnoeuropejskie analizy porównawcze dotyczące tego rodzaju zagadnień, koncentrując się w szczególności na wkładzie i roli społeczeństwa obywatelskiego. Mógłby on również zwracać uwagę na przykłady sprawdzonych rozwiązań oraz zajmować się ich rozpowszechnianiem.

4.4 EKES podkreśla, że kluczowe znaczenie ma także szeroki udział społeczeństwa w sprawach dotyczących rozwoju zrównoważonego również poza działalnością rad krajowych. Wzywa on zatem władze krajowe, regionalne i lokalne do angażowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie decyzje polityczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju zrównoważonego. Nie ma wytycznych wyznaczających minimalne standardy dotyczące zasad właściwego postępowania w zakresie angażowania społeczeństwa. Celem wsparcia owego udziału Komitet zaleca regularne dokonywanie porównań lub nagradzanie najlepszych rozwiązań. Krajowe rady rozwoju zrównoważonego powinny także starać się współpracować ściśle z innymi organizacjami i instytucjami zajmującymi się w państwach członkowskich tą problematyką, w tym z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, tam gdzie one istnieją.

4.5 Na zakończenie EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że działalność krajowych rad rozwoju zrównoważonego może być owocna tylko wówczas, gdy poszczególne rządy będą skłonne słuchać ich porad i uwzględniać je w swoich decyzjach oraz podejmować konkretne działania, by polityka krajowa w większym stopniu opierała się na zasadach rozwoju zrównoważonego, w tym poprzez przydzielanie odpowiednich środków.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków

COM(2007) 269 wersja ostateczna

(2008/C 120/08)

Dnia 22 maja 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków*.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 października 2007 r. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje proponowane przez Komisję działania zarówno międzynarodowe, jak i na szczeblu regionalnym mające na celu możliwie najszybsze zaniechanie obecnych niedopuszczalnych praktyk w zakresie demontażu statków.

1.2 Obecna struktura międzynarodowego przemysłu demontażu statków obejmuje zarówno bezpieczne zakłady podlegające odpowiednim przepisom, gdzie praca przebiega w suchych dokach, jak i plaże, na których statki są demontowane ręcznie, gdzie zapewnia się jedynie minimalne warunki ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska. Obecnie wraz z końcem okresu eksploatacji większość statków żeglugi handlowej kończy na jednej z plaż Azji Południowej. Na świecie brakuje wielu zakładów demontażu statków odpowiadających zasadom równowagi środowiskowej i społecznej.

1.3 Komitet jest zaniepokojony faktem, że sytuacja ta pogorszy się jeszcze w wyniku gwałtownego wzrostu liczby statków wycofywanych z eksploatacji w nadchodzących latach w związku z wycofywaniem zbiornikowców jednokadłubowych, obecnych załogoci ocenianych na 15 mln ton wyporności statku pustego⁽¹⁾ oraz obecnego rozkwitu działalności przemysłu stoczniowego. Części tej nadmiernej liczby statków trzeba będzie się pozbyć w nadchodzących latach w wyniku działań podjętych przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO), zachęconą przez UE do działania na rzecz ochrony jej środowiska naturalnego, tak więc na UE spoczywa oczywiście odpowiedzialność za podjęcie odpowiednich kroków.

1.4 Stwierdza się, że niektórzy właściciele statków w swych kosztach operacyjnych nie uwzględniają demontażu statku wycofanego z eksploatacji przebiegającego w bezpiecznych i zamkniętych warunkach. Niemniej jednak duża część⁽²⁾ z nich zauważa konieczność podjęcia działań i zaczynają podejmować dobrowolne kroki w tym kierunku.

1.5 Stwierdza się również, że choć w UE istnieją przepisy prawne, które powinny uniemożliwić wysyłanie statków w ostatni rejs do takiego miejsca demontażu, w którym brak jest odpowiednich zakładów, łatwo jednak takie ograniczenia ominąć. Komitet nieustannie przekonywał, ostatnio w marcu 2007 r. w opinii w sprawie Zielonej księgi „W kierunku przy-

szłej unijnej polityki morskiej”⁽³⁾, że państwa członkowskie powinny bezzwłocznie ratyfikować międzynarodowe konwencje dotyczące bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska oraz zapewnić ich odpowiednie wdrożenie.

1.6 Zdajemy sobie sprawę, że demontaż statków wycofywanych z eksploatacji jest zadaniem złożonym, źródłem znacznej liczby miejsc pracy i zasobów surowcowych, które napływają do krajów rozwijających się oferujących niskie koszty demontażu. Jednocześnie Komitet stwierdza, że problemy ubóstwa strukturalnego oraz inne zagadnienia społeczne i prawne na niektórych obszarach Azji Południowej są silnie powiązane z brakiem lub niestosowaniem choćby minimalnych norm bezpieczeństwa pracy, minimalnych standardów dotyczących warunków pracy i ochrony środowiska.

EKES zaleca zatem:

1.7 W ramach prac IMO należy ustanowić ścisły międzynarodowy system identyfikacji, kontroli i złomowania statków wycofywanych z eksploatacji. System ten powinien dysponować poziomem kontroli równoważnym do poziomu ustanowionego przez Konwencję Bazylejską: uwzględniać wszystkie odnośne normy ustanowione przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP), nie dopuszczać odstępstw oraz uniemożliwiać statkom wycofywanym z eksploatacji zawierającym szkodliwe odpady przemieszczanie się do krajów, które nie są stronami konwencji i nie mają odpowiedniego wyposażenia.

1.8 Niemniej jednak wdrożenie takiego porozumienia w ramach IMO zabierze kilka lat, dlatego też:

— Należy zachęcać właścicieli statków do opracowywania skutecznych i dobrowolnych programów na rzecz minimalizowania problemów związanych ze złomowaniem statków oraz popierać takie działania;

— UE powinna jednostronnie przestrzegać istniejących przepisów egzekwując postanowienia rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów. Należy podjąć natychmiastowe kroki celem zagwarantowania, by państwa portowe miały uprawnienia do zarządzania wycofania statku z eksploatacji, i celem wsparcia prac nad dokumentem przewodnim uściślającym znaczenie pojęć „intent to dispose” („zamiar złomowania”) i „exporting state” („państwo wysyłające”). EKES

⁽¹⁾ Komisja Europejska, Dyrekcja ds. Środowiska Naturalnego: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships (Demontaż i wstępne czyszczenie statków)* sprawozdanie końcowe, czerwiec 2007 r.

⁽²⁾ Członkowie ICS, BIMCO, ESCA, INTERTANKO, INTERGARGO łącznie stanowią wspomnianą dużą część światowej floty.

⁽³⁾ Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50.

domaga się także, by Komisja bezzwłocznie opracowała i wdrożyła dodatkowe środki zapobiegające uchylaniu się od przestrzegania takich przepisów, np. wymóg zabezpieczeń finansowych na statki, które mają ponad dwadzieścia pięć lat lub są uznane za jednostki przedstawiające wysokie ryzyko, czy uzależnienie stałych subsydiów przyznawanych sektorowi żeglugi od korzystania z ekologicznych zakładów demontażu lub wstępnego czyszczenia statków; oraz

- UE powinna przygotować system certyfikacji i kontroli dokonywanych przez strony trzecie w zakresie bezpiecznych i ekologicznych zakładów demontażu statków. Do tego wzywa środowisko właścicieli statków, a przyczyni się to do stworzenia przejrzystych i uczciwych zasad konkurencji.

1.9 EKES zdecydowanie opowiada się za zachęcaniem do poszukiwania wzorcowych rozwiązań w zakresie recyklingu i wstępnego oczyszczania statków z gazów i substancji toksycznych na obszarze UE. Istotnym krokiem ku wspieraniu takiego podejścia byłoby zobowiązanie się państw członkowskich do takiego postępowania w wypadku statków państwowych oraz wiążące klauzule dotyczące wycofywania z eksploatacji, gdy takie statki są sprzedawane stronom trzecim. Wstępne czyszczenie statków przed wywozem umożliwi uzyskanie czystej stali wtórnej dla odbiorców w Azji Południowej, gdzie popyt na nią jest wysoki. W tym celu należałoby opracować dokument zawierający wytyczne w zakresie wstępnego czyszczenia.

1.10 Zapewnienie pomocy finansowej i technicznej krajom Azji Południowej, aby poprawić stan ich zakładów złagodziłoby niektóre z najpoważniejszych problemów. Chodziłoby tu przy najmniej o przeniesienie operacji, które obecnie odbywają się na plażach do zamkniętych pirsów lub suchych doków, oraz o zapewnienie większego bezpieczeństwa i uruchomienia zakładów dalszego zagospodarowania odpadów.

1.11 EKES przyznaje, że skuteczne działania w tym zakresie pociągną za sobą dodatkowe koszty. Komitet popiera wstępną propozycję Komisji dotyczące mechanizmów zapewniających, że koszty te będą stanowiły część normalnych kosztów operacyjnych żeglugi. Pilne zdają się zwłaszcza działania ze strony IMO i właścicieli statków w celu zapewnienia, by każdy statek posiadał fundusz recyklingowy gromadzony w ciągu lat jego eksploatacji albo ustanowiony jako zabezpieczenie finansowe w chwili jego wodowania. Różne instytucje finansowe mają odpowiednie kompetencje do zaplanowania i przeprowadzenia takich działań. Jeśli ustanowienie takiego funduszu okaże się niemożliwe, UE powinna skierować swą uwagę na mechanizmy regionalne, takie jak państwowe opłaty portowe lub temu podobne rozwiązania.

1.12 Projektowanie statków z myślą o ich recyklingu, określanie istniejących zagrożeń oraz eliminowanie jak największej ilości substancji toksycznych na statku w czasie jego budowy, w dalszej perspektywie przyniesie pozytywne skutki i EKES popiera wysiłki podejmowane w tym kierunku zarówno przez UE, IMO, jak i właścicieli i konstruktorów statków.

2. Wstęp

2.1 Tłem powstania opinii są zagadnienia żeglugi międzynarodowej i międzynarodowego przemieszczania odpadów. Każdego roku demontuje się od 200 do 600 dużych statków, odzyskując w ten sposób stal i inne surowce. Wiele z tych czynności odbywa się na równiach pływowych (plażach morskich, gdzie występują odpływy i przyływy) w krajach południowoazjatyckich, bez dbałości o bezpieczeństwo pracowników czy ochronę środowiska. Szacuje się, że w ciągu najbliższych ośmiu lat do stoczni demontażowych dla statków wycofanych z eksploatacji trafi około 5,5 mln ton materiałów niebezpiecznych, w szczególności pozostałości olejowe, oleje, farby, PCV i azbest.

2.2 Żaden z zakładów demontażu statków na subkontynencie indyjskim nie dysponuje systemem zapobiegającym zanieczyszczeniu gleby i wody, a uzdatnianie wody rzadko spełnia nawet minimalne normy w zakresie ochrony środowiska. Ze względu na niski poziom środków bezpieczeństwa powszechna jest wysoka wypadkowość oraz długoterminowe zagrożenie dla zdrowia wskutek tego, że pracownicy obchodzą się z materiałami toksycznymi bez należytej ochrony⁽⁴⁾.

2.3 Transfer statków wycofanych z eksploatacji z krajów uprzemysłowionych do rozwijających się podlega prawu międzynarodowemu dotyczącemu przemieszczania odpadów, natomiast wywóz ze Wspólnoty Europejskiej statków zawierających materiały niebezpieczne jest zabroniony rozporządzeniem WE w sprawie przemieszczania odpadów. Niemniej jednak korzystanie z maklerów okrętowych i zmiana bandery zaciemniają stosunki własności oraz zagadnienie odpowiedzialności utrudniając tym samym egzekwowanie istniejących przepisów i dając nieodpowiedzialnym właścicielom możliwość uchylania się od odpowiedzialności.

2.4 Częściowym rozwiązaniem jest pobudzanie do tworzenia większych zdolności przetwórczych w UE. Jednak choć byłby to właściwy krok, który mogłyby odjąć zarówno okręty wojenne, jak i statki będące własnością państwa, jest mało prawdopodobne, by można było sobie poradzić z czymś więcej niż tylko niewielki odsetek 105 mln ton wyporności statku pustego, które szacunkowo zostaną poddane demontażowi do 2020 r.⁽⁵⁾

2.5 W zielonej księdze pilnie poszukuje się zatem rozwiązań, które w sposób opłacalny i kompleksowy poprawią standardy zgodnie ze wspomnianymi wyżej obowiązującymi przepisami europejskimi i międzynarodowymi.

3. Streszczenie zielonej księgi

3.1 W konkluzjach z posiedzenia w listopadzie 2006 r. Rada uznała, że ekologiczne zarządzanie demontażem statków stanowi jedno z priorytetowych zadań Unii Europejskiej. Komisja określiła już swoje stanowisko w Zielonej księdze w sprawie polityki morskiej z czerwca 2006 r.⁽⁶⁾, w której proponuje się, aby przyszła polityka morska UE wspierała podejmowane na szczeblu międzynarodowym inicjatywy na rzecz osiągnięcia wiążących minimalnych standardów w zakresie recyklingu statków i na rzecz tworzenia ekologicznych zakładów odzysku.

⁽⁴⁾ Raport Young Power in Social Action (YPSA) z 2005 r. dotyczący pracowników sektora demontażu statków.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, Dyrekcja ds. Środowiska Naturalnego: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships (Demontaż i wstępne czyszczenie statków)* sprawozdanie końcowe, czerwiec 2007 r.

⁽⁶⁾ COM(2006) 275 wersja ostateczna, Bruksela, 7.6.2006.

3.2 Zielona księga przedstawia nowe rozwiązania, tak aby kontynuować i wzmocnić dialog z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami oraz przygotować podstawy przyszłych działań oraz zachęca do szukania odpowiedzi na liczne zasadnicze pytania podsumowujące główne zagadnienia.

3.3 Głównym celem tej inicjatywy jest ochrona środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzkiego; przy tym nie chodzi o sztucznie sterowany powrót recyklingu statków do UE i pozbawienie w ten sposób państw południowoazjatyckich jednego z głównych źródeł dochodu i niezbędnych surowców. Ostatecznym celem jest znalezienie rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju na skalę światową.

3.4 Obecnie możliwości przerobowe w zakresie recyklingu statków spełniające normy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego osiągają wielkości najwyższej 2 mln ton rocznie w skali światowej — stanowi to 30 % ogólnego przewidywanego zapotrzebowania na złomowanie w przeciętnym roku. Większość tych zakładów recyklingu statków — zwłaszcza w Chinach, ale także w niektórych państwach członkowskich UE — nie może oferować takich samych cen złomowania i ponosi o wiele większe koszty w porównaniu z konkurentami z Azji Południowej. Wkrótce te (i wszystkie inne) zakłady znajdują się pod dużą presją, ponieważ do 2015 r. nawet 1300 zbiornikowców jednokadłubowych będzie musiało zostać wycofanych z eksploatacji w wyniku działań podjętych po katastrofach statków *Erika* i *Prestige* (⁷). Największe obawy budzi to, że zatrudnianie słabiej wykwalifikowanych pracowników w celu uporania się ze znacznie większą ilością pracy spowoduje dalsze obniżenie norm w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Punkt kulminacyjny nastąpi w 2010 r., kiedy, jak się szacuje, 800 zbiornikowców jednokadłubowych może zostać przeznaczonych na złom, dlatego też potrzebne są pilne działania.

3.5 Sytuacja prawna

Konwencja bazylejska z 1989 r. ustanawia ramy kontroli eksportu odpadów niebezpiecznych przez granice międzynarodowe. W 1997 r. całkowity zakaz (tzw. „zakaz bazylejski”) wywozu odpadów niebezpiecznych z państw OECD do państw nienależących do OECD (⁸) włączono do prawodawstwa UE i jest on wiążący dla państw członkowskich. Jeśli jednak statek opuścił wody europejskie, bardzo trudno jest zastosować zakaz wywozu. W projekcie konwencji, który jest obecnie przedmiotem dyskusji w ramach IMO, proponuje się dalsze wiążące przepisy w zakresie demontażu statków, ale panuje przekonanie, że kulminacyjny okres demontażu dawno minie, zanim konwencja ta wejdzie w życie.

3.6 Aspekty ekonomiczne demontażu statków

Znaczna większość statków jest obecnie demontowana w Azji Południowej ze względu na korzyści wynikające z szeregu czynników gospodarczych. Najważniejsze z nich to:

(⁷) Rozporządzenie (WE) nr 417/2002 PE i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu do tankowców pojedynczokadłubowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94.

(⁸) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 259/93 z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej i poza jej obszar, (Dz.U. L 30 z 6.2.1993, s. 1), z późniejszymi zmianami.

— Niższe i nieegzekwowane wymogi prawne dotyczące odpadów oraz kwestii zdrowia i bezpieczeństwa.

— Znacznie niższe koszty płac. Demontaż statków na równiach pływowych nie pozwala na używanie ciężkich maszyn, a zatem praca fizyczna pozostaje znacznym elementem kosztów.

— Dostawa statków jest nieregularna i zróżnicowana. Statki wycofuje się z eksploatacji zazwyczaj w okresie niskich stawek przewozowych; są one projektowane w bardzo różny sposób i mają różną strukturę.

— Rynek złomu stalowego i używanego wyposażenia statków w gruncie rzeczy nie istnieje w państwach OECD ze względu na uregulowania prawne.

Zasadniczo Komisja nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że rynek w Azji Południowej funkcjonuje z powodu krańcowej eksternalizacji kosztów, która prowadzi do powstania bardzo problematycznych warunków społecznych i środowiskowych.

3.7 Oddziaływanie na środowisko naturalne i skutki społeczne

Większość działań związanych z demontażem statków odbywa się na otwartych plażach, gdzie nie istnieją systemy zapobiegania zanieczyszczeniom, odzysku czy unieszkodliwiania odpadów. Wiele różnych substancji szkodliwych dla środowiska przedostaje się do gleby, piasku i morza, a palenie farby i plastikowych izolacji powoduje zanieczyszczenie atmosfery. Powszechne są wybuchy ze skutkiem śmiertelnym, wypadkowość jest wysoka, a środki bezpieczeństwa są zupełnie niewystarczające. Robotnicy są narażeni na nieuleczalne choroby przewlekłe — u 16 % pracowników mających bezpośredni kontakt z azbestem w indyjskiej stoczni Alang stwierdzono pylicę azbestową. W Bangladeszu w ciągu ostatnich dwudziestu lat w wypadkach zginęło ponad 400 pracowników, a 6000 zostało ciężko rannych (⁹).

3.8 Sytuacja międzynarodowa

Od 2005 r. IMO wspólnie z MOP i UNEP (United Nations Environment Programme — Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska) prowadzi prace na rzecz wiążącego międzynarodowego systemu dotyczącego ekologicznego demontażu statków. Toczą się obecnie negocjacje na temat przyjęcia do 2009 r. projektu konwencji, ale wejdzie ona w życie dopiero kilka lat później. Obecnie projekt nie obejmuje okrętów wojennych ani statków państwowych. Nadal nierozstrzygnięte są pytania dotyczące: zewnętrznych norm obowiązujących poza IMO, podstawowej normy dla zakładów recyklingu statków, wymogów w zakresie sprawozdawczości (w tym powiadamiania między państwami) oraz mechanizmów zapewniających przestrzeganie przepisów. Komisja sugeruje, że jest mało prawdopodobne, aby proponowana konwencja zapewniła poziom kontroli, egzekwowania przepisów i ochrony równoważny poziomowi konwencji bazylejskiej.

(⁹) Raport Young Power in Social Action (YPSA) z 2005 r. dotyczący pracowników sektora demontażu statków.

3.9 Rozwiązania na szczeblu międzynarodowym

W zielonej księdze sugeruje się, że najlepszym podejściem w średnim i długim okresie jest wspieranie bieżących prac nad konwencją IMO. Szczególne obawy budzi fakt, że konwencja nie jest wystarczająco silnym instrumentem oraz że zostanie przyjęta za późno, aby rozwiązać problem zbiornikowców jednokadłubowych wycofywanych z eksploatacji; potrzebne tu będzie rozwiązanie przejściowe. W tej sytuacji Komisja przedstawia możliwości poprawy europejskiego zarządzania demontażem statków, które są pomyślane tak, by wzajemnie uzupełniały wysiłki podejmowane na szczeblu międzynarodowym, co jest zagadnieniem pilnym, gdyż bardzo duża liczba statków wycofywanych z eksploatacji zostanie oddana do demontażu w najbliższych kilku latach.

3.10 Lepsze egzekwowanie przepisów UE w zakresie przemieszczania odpadów

Oprócz lepszej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i dalszych wskazówek co do definicji odpadów i dopuszczalnych zakładów recyklingu, będzie to obejmowało lepsze egzekwowanie przez organy ds. przemieszczania odpadów i organy portowe w europejskich portach, ukierunkowane na statki powyżej określonego wieku (np. 25 lat) lub statki, w związku z którymi istnieją podejrzenia co do planowanego demontażu. Ponadto trzeba usprawnić śledzenie losów statków wycofywanych z eksploatacji oraz poprawić współpracę z kluczowymi krajami trzecimi (takimi jak Egipt, ze względu na Kanał Sueski). Komisja proponuje także skoncentrowanie działań politycznych na demontażu okrętów wojennych i innych statków państwowych.

3.11 Zwiększenie możliwości przerobowych w zakresie demontażu statków w UE

Możliwości UE i innych państw OECD (zwłaszcza Turcji) w zakresie demontażu statków ledwie wystarczą do demontażu okrętów wojennych i innych statków państwowych, które w ciągu najbliższej dekady zostaną wycofane z eksploatacji, i w najbliższej przyszłości wystąpi znaczny deficyt możliwości przerobowych w zakresie dopuszczalnych warunków demontażu. Jednakże zakłady demontażowe spełniające wymogi ochrony środowiska w swoim obecnym stanie nie mogą konkurować z zakładami w Azji Południowej. Komisja sugeruje, że do czasu, gdy stosowane będą skuteczne środki międzynarodowe służące zapewnieniu równych warunków, należy skoncentrować działania na statkach państwowych. Państwa członkowskie, działając w sposób godny naśladowania w zakresie demontażu okrętów wojennych, mogą zagwarantować wykorzystanie potencjału zakładów spełniających wymogi ochrony środowiska. Taki zakres odpowiedzialności można odpowiednio rozszerzyć poprzez uwzględnianie klauzul dotyczących wycofywania z eksploatacji w każdej umowie sprzedaży okrętów wojennych do państw spoza UE.

3.11.1 Jeśli chodzi o znacznie większą flotę handlową, konieczne są inicjatywy do zmiany aktualnych praktyk sektora żeglugowego. Na przykład, jak to przedstawiamy poniżej, ustanowienie systemu finansowania, za pośrednictwem którego właściciele statków i inne podmioty wnosiliby wkład na rzecz bezpiecznego i ekologicznego demontażu statków na całym świecie.

3.12 Pomoc techniczna oraz transfer technologii i wzorcowych rozwiązań do państw, w których prowadzi się recykling

Pomimo poważnych uchybień w kwestiach społecznych i ekologicznych demontaż statków w niezmiernie istotny sposób przyczynia się do rozwoju gospodarczego państw Azji Południowej. Tak więc należy rozważyć wspieranie modernizacji zakładów demontażu statków w tych państwach poprzez udzielenie pomocy technicznej i wprowadzenie lepszych uregulowań prawnych. Przyznaje się jednak, że brak lub niestosowanie podstawowych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony środowiska ściśle wiąże się z ubóstwem strukturalnym i innymi problemami społecznymi i prawnymi. Aby spowodować trwałe zmiany, wszelka pomoc będzie musiała wpisywać się w szersze ramy.

3.13 Wspieranie dobrowolnych działań

Właściciel statku jest najważniejszym podmiotem do zapewnienia bezpiecznego demontażu statków i istnieją przykłady pozytywnych dobrowolnych porozumień między europejskimi właścicielami statków a stoczniami demontażowymi, służących zapewnieniu wsparcia dla modernizacji zakładów. W krótkim okresie pewne korzyści przyniesie promowanie dobrowolnych kodeksów i porozumień, wraz z systemem nagród i certyfikatów przyznawanych w uznaniu społecznej odpowiedzialności biznesu⁽¹⁰⁾. Księgowość uwzględniająca wymogi odpowiedzialności społecznej i dobrowolne porozumienia, stanowiące najszybsze sposoby poprawy sytuacji, mogą być skuteczne, pod warunkiem że są one właściwie opracowane. Jeżeli jednak okaże się, że zobowiązania nie są realizowane, konieczne może być wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych.

3.14 Fundusz na rzecz demontażu statków

Prowadzone są dyskusje nad tym, czy warto jest rozważać kwestię bezpośredniego wsparcia finansowego dla ekologicznych zakładów demontażu statków w UE lub dla właścicieli, którzy wysyłają swoje statki do ekologicznych stoczni w celu ich całkowitego demontażu bądź w celu ich odkażenia. Podkreśla się wysoki koszt takiego wsparcia i potencjalny konflikt z zasadą „zanieczyszczający płaci”. W zielonej księdze sugeruje się zatem, że standardową praktyką powinna stać się zasada, że koszt ekologicznego wycofywania z eksploatacji powinien być uwzględniany w kosztach eksploatacji statków.

3.14.1 Pozytywnym krokiem może być ustanowienie za pośrednictwem IMO opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju funduszu na rzecz demontażu statków jako obowiązkowego elementu nowego międzynarodowego systemu w zakresie demontażu statków. Precedensem są tu istniejące fundusze związane z zanieczyszczeniami olejowymi w ramach konwencji MARPOL.

3.15 Inne rozwiązania

Proces modernizacji sektora demontażu statków może zostać wsparty przez kilka innych środków wprowadzonych w perspektywie krótko- i średnioterminowej. W skrócie są to:

a) *prawodawstwo UE, zwłaszcza dotyczące zbiornikowców jednokadłubowych,*

⁽¹⁰⁾ Na przykład opracowane przez Marisec (www.marisec.org/recycling) i European Community Shipowners Association (Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej).

- b) usprawnienie pomocy dla żeglugi połączone z ekologicznym demontażem statków,
- c) ustanowienie europejskiego systemu certyfikacji dla ekologicznego demontażu statków oraz nagród za wzorcowy recykling ekologiczny,
- d) rozwój międzynarodowych badań naukowych nad demontażem statków.

4. Uwagi ogólne

4.1 Często recykling statków przebiega w warunkach sprzecznych z przyjętymi światowymi normami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników czy też ochrony środowiska.

4.2 Istotne jest, by UE zadbała o to, by narzucone przez nią zasady ochrony środowiska morskiego i bezpieczeństwa, np. dotyczące zbiornikowców jednokadłubowych, nie sprowadzały się jedynie do przesunięcia szkodliwych skutków do krajów rozwijających się, lecz by zagrożenia te zostały podjęte w ramach pełnego wdrożenia rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, które obejmuje Konwencję Bazylejską łącznie z poprawką do niej wprowadzającą zakaz wywozu odpadów niebezpiecznych i zawarte w niej zasady.

4.3 Poza pomocą techniczną i finansową służącą poprawie warunków w zakładach demontażu statków w krajach rozwijających się, fundusz będzie wykorzystywany do finansowania działań naprawczych w stosunku do skażonej gleby i wód oraz

innych szkód spowodowanych niekontrolowaną działalnością w zakresie demontażu statków. Należy jednak także podkreślić, że problemów występujących endemicznie na obszarach krajów rozwijających się nie można rozwiązać jedynie poprzez przekazanie im zaawansowanych technologii.

4.4 EKES podziela troskę Komisji w tej sprawie oraz jej podejście obejmujące zastosowanie wielu różnych środków. Ze względu na pilną potrzebę poprawy stanu zakładów i warunków, zwłaszcza w Bangladeszu, priorytetem powinien być szybko przebiegający proces określania najskuteczniejszych form pomocy, regulacji i zachęt, tak by w białej księdze można było sprecyzować propozycje i przygotować odpowiednie analizy oddziaływania. Sektor żeglugi również stwierdza potrzebę poprawy warunków zdrowotnych i norm bezpieczeństwa w stoczniach recyklingowych ⁽¹⁾ na świecie i jest przekonany o znacznej roli, którą UE może tu odegrać i o jej wpływie na IMO.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W trosce o jasność i spójność szczegółowe komentarze wynikające z prac Komitetu nad tym zagadnieniem zostały zredukowane do praktycznych działań ujętych w punkty i zaprezentowane w początkowej części niniejszej opinii w rozdziale „Wnioski i zalecenia” (zob. pkt 1.1 do 1.12).

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Ship Recycling — The Way Forward, BIMCO, ECSA, INTERTANKO, INTERCARGO.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie — Warianty działań na szczeblu UE

COM(2007) 354 wersja ostateczna

(2008/C 120/09)

Dnia 29 czerwca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie — Warianty działań na szczeblu UE”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Frederic Adrian OSBORN.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 1 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Zmiany klimatyczne stanowią jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi świat w XXI wieku. Głównym priorytetem są działania mające na celu ograniczenie tych zmian poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Jednak ważne jest także zaplanowanie zawczasu dostosowań do zmian, które obecnie stały się nieuniknione. Zielona księga jest pożądanym pierwszym krokiem Europy w kierunku sprostania tej sytuacji.

1.2 EKES zaleca ustanowienie ogólnej europejskiej strategii adaptacyjnej jako ram określających działania, które powinny zostać podjęte na szczeblu europejskim i krajowym oraz przez inne podmioty.

1.3 Zdaniem EKES-u podczas opracowywania europejskich i krajowych strategii adaptacyjnych należy uwzględnić następujące kluczowe punkty:

- Strategie powinny obejmować planowanie związane ze wszystkimi tematami wskazanymi w zielonej księdze, w tym ochronę obszarów przybrzeżnych, powódzie i susze, zasoby wodne, pożary, zdrowie publiczne, rolnictwo i różnorodność biologiczną, użytkowanie gruntów i planowanie infrastruktury, budownictwo itp.
- Konieczność adaptacji powinna pociągać za sobą znacznie większy udział budżetu europejskiego w przyszłych programach, a także powinna ona zostać uwzględniona w kryteriach oceny programów i projektów.
- UE i jej państwa członkowskie powinny poświęcić znaczące nowe i dodatkowe środki wspomagające adaptację w krajach rozwijających się.
- Strategie w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych i łagodzenia ich skutków muszą być ze sobą zgodne i wzajemnie się uzupełniać. Ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem powinny być głównym narzędziem stosowanym do ustalania priorytetów.

— Należy znacznie zwiększyć liczbę badań europejskich nad skutkami zmian klimatycznych oraz nad adaptacją.

— Europejskie społeczeństwo obywatelskie, w tym konsumenci i szerokie kręgi społeczne, powinno być zaangażowane na większą skalę, by szerzyć wśród opinii publicznej lepsze zrozumienie problemów związanych ze zmianami klimatycznymi oraz upowszechniać zmiany zachowań, które będą konieczne do ograniczenia dalszych zmian klimatu oraz do dostosowania się do zmian, które są obecnie nieuniknione.

— Należy ustanowić niezależny organ w celu monitorowania postępów w adaptacji do zmian klimatycznych i łagodzeniu ich skutków oraz utrzymania presji ukierunkowanej na konieczne działania i realizację zobowiązań.

2. Uwagi ogólne

2.1 Zmiany klimatyczne stanowią jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi świat w XXI wieku.

2.2 Do tej pory koncentrowano się przede wszystkim na próbach łagodzenia skutków zmian klimatycznych poprzez ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Jednak obecnie staje się coraz bardziej oczywiste, że same emisje z przeszłości spowodują znaczne dalsze ocieplenie atmosfery i mórz w następnym stuleciu i w późniejszym okresie. Będzie to miało poważny wpływ na warunki klimatyczne i pogodowe oraz na środowisko fizyczne i naturalne na całym świecie. Dlatego musimy obecnie skupić się bardziej na tychże nieuniknionych skutkach globalnego ocieplenia i zmiany klimatu oraz na tym, w jaki sposób najlepiej się do nich dostosować.

2.3 Takie działania nie mogą osłabić wysiłków związanych z ograniczaniem emisji w celu łagodzenia dalszych zmian klimatycznych. Wręcz przeciwnie, właściwe zrozumienie tego, jak trudna mogłaby stać się adaptacja, powinno pomóc we wzmocnieniu determinacji wszystkich do osiągnięcia znacznego zmniejszenia emisji. Zezwolenie na dalszy niekontrolowany wzrost emisji skazałoby przyszłe pokolenia na bardziej bolesną i kosztowną adaptację.

2.4 Strategie w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych i łagodzenia ich skutków muszą być ze sobą zgodne i wzajemnie się uzupełniać. Musimy opracować wiarygodne i możliwe do zrealizowania strategie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do akceptowalnego poziomu lub zakresu w realistycznym terminie. Strategie adaptacyjne muszą nakreślić, w jaki sposób świat może najlepiej przystosować się do najbardziej prawdopodobnego zakresu zmian klimatycznych, jaki wynika z konkretnych celów w zakresie ich łagodzenia. Ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem powinny być głównym narzędziem stosowanym do ustalania poziomu koniecznych działań oraz kolejności priorytetów.

2.5 Zielona księga Komisji w sposób pomocny wyszczególnia wiele sektorów, które będą dotknięte zmianami klimatycznymi oraz wskazuje rodzaj kwestii, jakie pojawiają się w przyszłości.

2.6 Zdaniem EKES-u istnieją poważne argumenty przemawiające za ustanowieniem ogólnej europejskiej ramowej strategii obejmującej szereg zagadnień związanych z adaptacją oraz określającej działania, które powinny zostać podjęte na szczeblu europejskim i krajowym oraz przez inne podmioty.

2.7 Taka europejska strategia adaptacyjna powinna wzywać do stworzenia w odpowiednim terminie krajowych strategii adaptacyjnych, a następnie przygotowywania regularnych sprawozdań krajowych z jej realizacji.

2.8 Europejska strategia adaptacyjna będzie musiała mieć silny wymiar zewnętrzny określający, w jaki sposób Europa planuje pomóc innym częściom świata w radzeniu sobie z problemami w zakresie adaptacji.

2.9 Europa będzie potrzebowała silnych i niezależnych rozwiązań instytucjonalnych, aby zorganizować niezbędne badania i monitorowanie oraz zobowiązać organy polityczne do podjęcia zawnazawczasu koniecznych działań. Społeczeństwo obywatelskie musi być w pełni zaangażowane w prace tych instytucji.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES uważa, że konkretne obszary działania określone w zielonej księdze są zasadniczo właściwe. W nawiązaniu do zielonej księgi EKES zaleca Unii Europejskiej i jej państwom członkowskim, aby opracowały już teraz konkretne programy i działania w każdej z tych dziedzin w ramach swoich ogólnych strategii. Należy wyznaczyć harmonogramy i plany, a także zmobilizować odpowiednie zasoby finansowe.

3.2 W wypadku większości zagadnień główna odpowiedzialność za zorganizowanie odpowiednich prac będzie spoczywać na władzach krajowych i lokalnych. Jednakże również Unia Europejska powinna odgrywać ważną rolę w ustalaniu ram oraz stymulowaniu i wspieraniu krajowych wysiłków w zakresie adaptacji. Komitet sugeruje w szczególności, że UE powinna:

- Przeprowadzić szczegółowe badania i monitoring w celu dostarczenia bardziej szczegółowych prognoz i scenariuszy dotyczących prawdopodobnego tempa i wpływu zmian klimatycznych w różnych częściach Europy oraz pomagać w koordynacji poszczególnych badań nad tymi kwestiami podejmowanych na różnych szczeblach w całej Europie.
- Opracować metodologię oceny wpływu i formułowania odpowiednich strategii adaptacyjnych, a także promować

wymianę doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań w tym zakresie.

- Stymulować rozwój krajowych, regionalnych i lokalnych strategii adaptacyjnych oraz planów realizacji, a także zachęcać do rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń w oparciu o przeprowadzone już działania na różnych szczeblach.
- Określić kwestie transgraniczne, które mogą wymagać koordynacji działań między sąsiadującymi krajami lub w obrębie Europy (na przykład przenoszenie poszczególnych społeczności lub działalności rolniczej bądź innej działalności gospodarczej; ochrona siedlisk i różnorodności biologicznej; wsparcie praktyczne w wypadku poważnych powodzi, pożarów, epidemii itp.).
- Oszacować różne skutki ekonomiczne zmian klimatycznych w różnych częściach Unii oraz potrzebę wsparcia programów adaptacyjnych z Funduszu Spójności lub z funduszy strukturalnych.
- Oszacować różne skutki zmian klimatycznych dla gospodarstw domowych i jednostek, a także MŚP oraz ocenić, czy rozwiązania w zakresie ubezpieczenia i odszkodowań w UE są odpowiednie.
- Wskazać wszelkie obszary, w których prawodawstwo lub inicjatywy europejskie mogłyby odegrać korzystną rolę, np. poprzez ustanowienie standardów oceny potencjalnych skutków zmian klimatycznych, a także właściwych reakcji na nie.

4. Uwagi na konkretne tematy

4.1 **Ochrona obszarów przybrzeżnych** — Poziom morza podniesie się w wyniku topnienia lodów i zwiększy się temperatura wody w morzach. W niektórych miejscach może być konieczne utworzenie lub wzmocnienie barier fizycznych w celu ochrony łąd i obszarów zamieszkałych. Na innych obszarach sterowane wycofywanie i rekonstrukcja ochronnych nadmorskich obszarów zalewowych mogą być powiązane z przenoszeniem osób zajmujących zagrożone nieruchomości.

4.2 **Powodzie** — Zmiany klimatyczne prawdopodobnie doprowadzą do większej zmienności pogody z dłuższymi okresami suszy przerywanymi sporadycznymi intensywnymi opadami deszczu powodując szybkie spływanie wody i powodzie. Plany ochrony przeciwpowodziowej powinny być aktualizowane z uwzględnieniem nowych warunków pogodowych. W niektórych przypadkach konieczne będą nowe programy dotyczące prac w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. W innych może powstać potrzeba stworzenia lub przywrócenia odpowiednich obszarów zalewowych i zlewisk w celu zebrania wody pochodzącej z powodzi. Być może trzeba będzie ograniczyć zabudowę na takich obszarach, a także rozważyć możliwość delokalizacji.

4.3 **Zasoby i niedobory wody** — W wielu częściach Europy zasoby wodne już są niewystarczające, a niedobory te prawdopodobnie staną się bardziej dotkliwe, ponieważ zmiany klimatyczne doprowadzą do dłuższych okresów charakteryzujących się niskimi opadami i suszami. Może zaistnieć potrzeba podjęcia środków w zakresie udostępnienia nowych źródeł wody na dotkniętych obszarach (np. poprzez odsalanie lub

przesył na duże odległości), a także bardziej efektywnego zarządzania zużyciem wody. Należy wzmocnić zachęty do propagowania efektywnego zużycia wody (w tym ustalanie cen wody). Może być także konieczne zniechęcanie do działalności takiej jak intensywne rolnictwo lub turystyka na najbardziej dotkniętych obszarach. (EKES przygotowuje obecnie oddzielną, bardziej szczegółową opinię w sprawie niedoboru wody i susz.).

4.4 Ryzyko i częstotliwość występowania groźnych pożarów rośnie już w obszarach, takich jak południe Europy, których klimat staje się coraz bardziej gorący i suchy. Zagrożenie to może przybrać na sile wraz z dalszym wzrostem temperatur. Konieczne będzie wzmocnienie i lepsza koordynacja działań ochronnych i systemów reagowania. (EKES przygotowuje oddzielną, bardziej szczegółową opinię w sprawie katastrof naturalnych i ochrony ludności).

4.5 **Zdrowie publiczne** — Zmiany klimatyczne mogą mieć wiele różnych konsekwencji dla zdrowia publicznego. Mogą one spowodować szerokie rozpowszechnianie się wektorów chorób, w tym szczególnie przemieszczanie się na północ wielu chorób, które wcześniej ograniczone były do regionów tropikalnych. Skrajne temperatury mogą również wywierać bardziej bezpośredni wpływ. Należy sporządzić plany przygotowań do tych zmian.

4.6 **Rolnictwo** — Rolnictwo będzie bardzo silnie dotknięte zmianami klimatycznymi. Zmiany temperatury oraz poziomu opadów wpłyną na przydatność gruntów do różnych celów rolniczych i doprowadzą do znaczących zmian w jakości i ilości uzyskiwanej produkcji oraz, co za tym idzie, funkcjonalności różnych systemów rolnych w różnych częściach Europy.

4.6.1 Ocena stanu WPR, która ma zostać przeprowadzona w 2008 r., powinna stworzyć możliwość dokonania dalszych zmian tak, aby zachęcać rolników do dostosowania swoich praktyk rolniczych do nadchodzących zmian klimatycznych.

4.6.2 Należy rozszerzyć badania z zakresu rolnictwa nad nowymi uprawami i metodami upraw bardziej dostosowanymi do nowo powstających warunków klimatycznych. Podobnie, powinno się dokonać oceny wpływu zmian klimatycznych na perspektywy hodowli zwierząt w różnych częściach Europy, uwzględniając sposoby sprostania rozpowszechnianiu się chorób wywołanemu zmianami klimatycznymi. (EKES przygotowuje wkrótce oddzielną, bardziej szczegółową opinię w sprawie zmian klimatycznych i rolnictwa).

4.7 **Różnorodność biologiczna** — Zmiany klimatyczne spowodują poważne zmiany w środowisku, w którym występują rośliny i zwierzęta w całej Europie. W niektórych przypadkach poszczególne gatunki nie będą w stanie przetrwać w zmienionych warunkach lub staną się poważnie zagrożone. Niektóre gatunki mogą z powodzeniem przenosić się na nowe obszary w wyniku naturalnych procesów. Inne będą potrzebowały pomocy podczas tego przejścia, aby mogły przetrwać. Należy zaktualizować obowiązujące strategie i programy dotyczące różnorodności biologicznej oraz zasoby przeznaczone na ich realizację, jeżeli przejście to ma zostać zrealizowane bez poważniejszej utraty poszczególnych gatunków.

4.8 **Drzewa i lasy** — Zmiany klimatyczne wywrą także znaczny wpływ na drzewa i lasy. Niektóre obszary staną się mniej korzystne dla określonych gatunków. Inne obszary mogą

natomiast stać się bardziej przyjazne dla innych gatunków. Trzeba będzie odpowiednio dostosować programy sadzenia, przesadzania, pielęgnacji drzew i gospodarki leśnej.

4.9 **Planowanie przestrzenne** — Planowanie miast i innych osiedli, a także transportu i infrastruktury będzie coraz bardziej wymagało uwzględnienia zmian temperatury i pogody. Kwestie te muszą zostać wzięte pod uwagę podczas ustanawiania standardów, a także w praktyce zawodowej i szkoleniach. Poszczególne programy i projekty zabudowy będą także wymagały uwzględnienia tych skutków zmian klimatycznych. Będzie trzeba odpowiednio dostosować metodologię oceny wpływu.

4.10 **Budownictwo** — Sektor nieruchomości i budownictwa będzie poważnie dotknięty zmianami klimatycznymi. Potrzebujemy bardziej restrykcyjnych uregulowań minimalnych w zakresie efektywności energetycznej budynków, lepszych norm w budownictwie itp. Należy także zapewnić obywatelom lepszy dostęp do informacji dotyczących sprawdzonych rozwiązań oraz dostępności metod, materiałów i dotacji w zakresie renowacji starszych i nowych budynków w celu zmniejszenia zużycia energii oraz lepszego dostosowania ich do zmian temperatury i warunków pogodowych.

4.11 **Budżet UE** — EKES zaleca, by w rocznym budżecie pojawiła się pozycja „adaptacja” w przypadku obszarów polityki, w których konieczne będą natychmiastowe inwestycje (np. energia, badania, rolnictwo, transport, normy budowlane, pomoc w przypadku klęsk żywiołowych, ochrona różnorodności biologicznej, polityka dotycząca zdrowia publicznego itp.) W przyszłych ramach finansowych powinno się przeznaczyć znacznie większą część dostępnych zasobów na programy dotyczące adaptacji do zmian klimatycznych i łagodzenia ich skutków. Państwa członkowskie powinny dokonać podobnych zmian w swoich własnych budżetach krajowych i programach wydatków.

4.12 **Fundusze strukturalne** — W ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz IPA (instrument pomocy przedakcesyjnej) istnieją kryteria wspierania projektów związanych ze środowiskiem, lecz nie wspomina się wyraźnie o adaptacji do zmian klimatycznych, natomiast oceny wpływu są często nieadekwatne (wiele projektów w zakresie transportu i energii jest wyraźnie szkodliwych dla środowiska i klimatu). W kolejnych przeglądach tych programów należy przeznaczyć znacznie więcej dostępnych funduszy na środki wspierające łagodzenie zmian klimatycznych i dostosowywanie się do nich.

4.13 **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR)** powinny włączyć zmiany klimatyczne do swoich procesów budżetowych oraz do swoich kryteriów oceny projektów i programów.

4.14 **Branża ubezpieczeniowa** wyraziła ogromne zainteresowanie zmianami klimatycznymi i w coraz większym stopniu uwzględnia kwestie związane ze zmianami klimatycznymi w swoich decyzjach dotyczących zdarzeń, które jest skłonna ubezpieczać oraz warunków ich ubezpieczenia. UE i jej państwa członkowskie powinny zinstytucjonalizować stały dialog z branżą ubezpieczeniową, aby zapewnić, że sektor ten będzie odgrywał znaczącą rolę w pomocy przedsiębiorstwom i innym podmiotom w dostosowaniu się do zmian klimatycznych.

4.15 **Kraje rozwijające się** — Wiele krajów rozwijających się będzie miało bardziej poważne problemy adaptacyjne niż Europa, a także mniej zasobów, aby sobie z nimi radzić. Niektóre najmniej rozwinięte kraje w bardzo niewielkim stopniu przyczyniły się do powstania problemu zmian klimatycznych, lecz znajdują się wśród najbardziej dotkniętych i ze względu na poszanowanie zasady równości i sprawiedliwości mają w szczególności duże prawo do współpracy i wsparcia. Będą one potrzebowały wsparcia ze strony krajów rozwiniętych, obejmującego zasoby ludzkie, techniczne i finansowe, aby mogły odpowiednio się przystosować. Europa powinna wziąć na siebie wiodącą rolę w dostarczaniu dodatkowych zasobów dla środków adaptacyjnych w ramach własnych zbiorowych i krajowych programów pomocy rozwojowej, a także we wspieraniu międzynarodowej społeczności finansowej w dostosowaniu się do wyzwania, jakim jest adaptacja.

4.16 Niektóre części świata staną się mniej przyjazne dla osiedlania się ludzi (a w skrajnych przypadkach mogą nawet stać się praktycznie niemożliwe do zamieszkania) w wyniku podniesienia się poziomu morza lub ekstremalnych warunków pogodowych. Zmiany klimatyczne mogą wywoływać większą chęć migracji do Europy z innych części świata, a także przemieszczania się ludności w Europie. Agencje rozwoju i inne właściwe resorty rządowe będą musiały być gotowe do pomocy krajom rozwijającym się w rozpoznaniu takich sytuacji w odpowiednim czasie i wspierania ich w planowaniu koniecznych programów delokalizacyjnych.

4.17 Potencjalny wpływ zmian klimatycznych na szczeblu krajowym i lokalnym w Europie, a także prawdopodobne tempo zmian nadal nie zostały jeszcze w pełni zgłębione, w związku z tym konieczne będzie przeprowadzenie dużej liczby dalszych badań i analiz w celu udoskonalenia i dopracowania prognoz. Europejska Agencja Środowiska może odgrywać pomocną rolę jako punkt koordynujący wszystkie badania na ten temat, monitorowanie, analizy i prognozy w tej dziedzinie oraz rozpowszechniający najlepsze dostępne informacje wśród decydentów i innych osób biorących udział w szczegółowej realizacji strategii adaptacyjnych. EKES jest gotowy do odegrania roli w propagowaniu głębszego i bardziej rozpowszechnionego zrozumienia wpływu zmian klimatycznych w różnych częściach Europy oraz koniecznych środków adaptacyjnych.

4.18 Społeczeństwo obywatelskie będzie musiało być głęboko zaangażowane w proces dostosowywania się do zmian klimatycznych. Wspólnoty lokalne, przedsiębiorstwa i inne różnego rodzaju organizacje będą w coraz większym stopniu dotknięte zmianami klimatycznymi i będą musiały zostać zaangażowane w opracowywanie odpowiednich środków zarad-

czych. Różne osoby i organizacje potrzebują lepszego zrozumienia zmian, które już mają miejsce i które prawdopodobnie nastąpią w przyszłości za ich życia, a także za życia ich dzieci. Potrzebują oni również pełniejszego zrozumienia, co będzie dla nich oznaczało Strategie w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych i łagodzenia ich skutków. W coraz większym stopniu wiedza na temat tych kwestii powinna stać się kluczową częścią programów nauczania w ramach edukacji formalnej i nieformalnej.

4.19 EKES podkreśla znaczenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich poziomach, a także konsumentów i szerokich kręgów społecznych. W pełni popiera zawarte w zielonej księdze propozycje, aby sektorowe grupy robocze z udziałem zainteresowanych stron pomagały w opracowywaniu koniecznych odpowiedzi dotyczących danego sektora. Ważnym zadaniem takich grup będzie opracowanie technik oceny poziomu ryzyka oraz kontrola gotowości oraz przygotowania organizacji i społeczności do odpowiedzi na ekstremalne zdarzenia pogodowe i inne klęski, które mogą stać się poważniejsze i częstsze w miarę postępowania zmian klimatycznych.

4.20 Władze lokalne i regionalne mają do odegrania ważną rolę w koordynacji i stymulowaniu działalności na odpowiadających im szczeblach, a także w mobilizowaniu odpowiedzi i zaangażowania opinii publicznej. Władze publiczne na wszystkich szczeblach mogą także odgrywać kluczową rolę we wskazywaniu drogi postępowania poprzez odpowiednie planowanie swoich własnych budynków i innej zabudowy, a także w ramach swojej polityki przetargowej.

4.21 W zielonej księdze sugeruje się utworzenie europejskiej grupy doradczej ds. adaptacji do zmian klimatycznych z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, decydentów politycznych i naukowców, która odgrywałaby rolę grupy ekspertów w trakcie opracowywania strategii. Komitet może poprzeć ideę utworzenia takiej grupy.

4.22 Komitet sugeruje ponadto, by UE rozważyła utworzenie niezależnego organu monitorującego z niezależnym przewodniczącym, odpowiedzialnego za dokonywanie przeglądu postępów całej strategii dotyczącej zmian klimatycznych (zarówno w zakresie adaptacji jak i łagodzenia). Powinien on sporządzać regularne i publicznie dostępne sprawozdania z postępów, a także udzielać wczesnych ostrzeżeń, zgodnie z wymogami sytuacji i jeżeli działania nie będą odpowiadać zobowiązaniom. EKES także zamierza regularnie kontrolować postępy w tej dziedzinie.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku wina oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia

COM(2007) 372 wersja ostateczna — 2007/0138 (CNS)

(2008/C 120/10)

Dnia 7 września 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 36 i 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku wina oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Adalbert KIENLE.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 5 — 12 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje, proponowane przez Komisję Europejską we wniosku dotyczącym reformy europejskiej organizacji rynku wina, zasadnicze zachowanie organizacji rynku wina. Życzeniem Komitetu byłoby, aby Komisja uwzględniła większą liczbę jego propozycji zawartych w opinii z 14 grudnia 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „W kierunku zrównoważonego europejskiego sektora wina”⁽¹⁾.

1.2 EKES ponownie wzywa do uznania, że najważniejszym celem reformy powinna być poprawa konkurencyjności europejskich win i odzyskanie udziału w rynku. Przy tym Komisja powinna w ramach reformy i regulacji dotyczących handlu z krajami trzecimi w większym stopniu uwzględniać pozycję europejskiego sektora wina jako lidera na światowym rynku.

1.3 EKES podkreśla, że wino i uprawa winorośli to ważne i integralne elementy europejskiej kultury i stylu życia. Uprawa winorośli kształtuje środowisko społeczne i gospodarcze wielu europejskich regionów winiarskich. Z tego względu Komitet przywiązuje dużą wagę do tego, by w reformie, zarówno w odniesieniu do celów, jak i do stosowanych środków, uwzględniono nie tylko skutki ekonomiczne, ale i konsekwencje dla zatrudnienia, struktury społecznej, ochrony środowiska (zwłaszcza związane z programami karczowania winorośli) oraz ochrony konsumenta i zdrowia. We wniosku przedłożonym przez Komisję zagadnienia te uwzględniono w niewystarczającym stopniu.

1.4 EKES zwraca uwagę, że w Unii Europejskiej uprawa winorośli zapewnia utrzymanie dla 1,5 miliona przede wszystkim małych rodzinnych firm oraz daje, przynajmniej sezonowo, pracę ponad 2,5 milionom pracowników. Dlatego EKES zważa w szczególności na to, by w ramach reformy w pierwszej kolejności przedsięwzięto te środki, które pozytywnie wpłyną na dochody producentów wina i zatrudnienie w europejskim sektorze wina.

1.5 EKES postrzega propozycję Komisji Europejskiej, by udostępnić państwom członkowskim będącym producentami wina koperty krajowe, jako ważny wkład w zwiększenie pomocniczości i uwzględnienie różnic regionalnych. Jednak aby osiągnąć cele reformy, należy rozszerzyć katalog instrumentów wsparcia.

1.6 EKES jest zdania, że przedłożone przez Komisję Europejską propozycje odnoszące się do działań w zakresie informowania konsumentów są niewystarczające. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje odnoszące się do promocji na rynkach eksportowych, jednak uważa, że konieczne jest objęcie nią również rynku wewnętrznego.

2. Propozycje Komisji Europejskiej

2.1 Komisja Europejska proponuje przeprowadzenie reformy organizacji rynku wina w szczególności w następujących obszarach:

— środki wsparcia w ramach koperty krajowej na rzecz restrukturyzacji i przekształcania winnic, wycinania części niedojrzałych gron (zielone zbiory), funduszy wspólnego inwestowania, ubezpieczenia zbiorów oraz wspierania promocji na rynkach krajów trzecich;

— transfer finansowy na rozwój obszarów wiejskich;

— zmiana przepisów dotyczących produkcji wina, w szczególności praktyk enologicznych, zwiększenia zawartości alkoholu i zakwaszania;

— zmiana przepisów odnoszących się do etykietowania, w szczególności odnoszących się do informacji o pochodzeniu, oraz dostosowanie pozostałych przepisów odnoszących się do etykietowania;

— organizacje producentów i organizacje międzybranżowe;

(1) Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 29.

- liberalizacja uregulowań dotyczących nowych nasadzeń po 2013 r.;
- program dobrowolnego karczowania winorośli;
- zniesienie dotychczasowych mechanizmów rynkowych;
- przeniesienie kompetencji z Rady Ministrów na Komisję Europejską.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES w znacznej mierze popiera cele wniosku Komisji Europejskiej, uważa jednak, że konieczne jest dostosowanie i ulepszenie proponowanych rozwiązań.

3.2 EKES ponownie wzywa do zwiększenia konkurencyjności europejskich producentów wina na rynku wewnętrznym oraz na rynkach eksportowych, wzmocnienia kondycji gospodarki europejskiej, wsparcia wysiłków na rzecz poprawy jakości oraz uwzględnienia w większym stopniu rozwoju sytuacji rynkowej i oczekiwań konsumentów. W przedłożonym projekcie rozporządzenia Komisja nie uwzględniła tych postulatów w dostatecznym stopniu.

3.3 EKES sądzi ponadto, że ważne jest skonkretyzowanie celów gospodarczych oraz uzupełnienie ich o cele społeczne i cele polityki zatrudnienia. Chodzi tu przede wszystkim o zwiększenie dochodowości winnic, poprawę możliwości rozwoju dostępnych dla młodych właścicieli winnic, zapewnienie możliwości trwałego zatrudnienia oraz odpowiedniego wynagrodzenia pracowników stałych i sezonowych.

3.4 EKES podtrzymuje krytyczne stanowisko wobec przeniesienia kompetencji z Rady Ministrów na Komisję, np. w zakresie dopuszczania nowych metod produkcji wina, ponieważ w trakcie negocjacji porozumień dwustronnych Komisja niewystarczająco broniła interesów europejskich producentów wina.

3.5 EKES nadal uważa, że obecne środki finansowe powinny zostać zwiększone, aby uwzględnić przystąpienie do UE dwóch nowych państw członkowskich będących producentami wina.

3.6 EKES ponownie wzywa do zadbania o sprawniejsze i bardziej kompleksowe monitorowanie rynku, co zapewniłoby lepsze dane o produkcji, handlu oraz konsumpcji, służące za podstawę organizacji rynku wina. Wykorzystywane dotychczas ogólne dane są ważne, lecz niewystarczające. Poza tym potrzebne są aktualne informacje o zmianach struktury produkcji, kanałów sprzedaży oraz postaw konsumentów.

3.7 EKES podziela zdanie Komisji, zgodnie z którym nowa organizacja rynku wina powinna zacząć funkcjonować możliwie jak najszybciej. Trzeba będzie jednak dać przedsiębiorstwom czas na stopniowe dostosowanie się do nowych warunków, wprowadzając okres dostosowawczy.

3.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie przez Komisję zmian do jej propozycji programu karczowania. Komitet uważa jednak, że właściwe byłoby realizowanie tych rozwiązań w ramach regionalnych lub krajowych programów strukturalnych, aby zapobiec negatywnym skutkom szczegól-

nych przypadków karczowania (np. grunty odłogowane pośród winnic) i zapewnić uporządkowane wdrażanie.

3.9 EKES podtrzymuje sprzeciw wobec całkowitej liberalizacji zasad dotyczących nowych nasadzeń, ponieważ stanowi ona zagrożenie dla gospodarczych, społecznych, ekologicznych i krajobrazowych celów reformy rynku wina.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Tytuł II: Środki wsparcia, rozdział I: Programy wsparcia

4.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że spełniono jego postulaty odnoszące się do większego uwzględnienia różnic regionalnych i bardziej konsekwentnego stosowania zasady pomocniczości w sektorze wina, czego zasadniczym wyrazem jest wprowadzenie koperty krajowej. Komitet uważa jednak, że proponowane środki wsparcia są niewystarczające.

4.1.2 EKES zgadza się z Komisją, że konieczne jest zachowanie spójnych i odpowiednich ram wspólnotowych. W tych ramach państwa członkowskie powinny być uprawnione do wyboru środków wsparcia na rzecz ich regionów winiarskich. Znaczną rolę powinny przy tym odgrywać organizacje producentów, stowarzyszenia branżowe, organy regulacyjne i inne podmioty kierujące się odpowiednimi celami.

4.1.3 Aby sprostać celom organizacji rynku, EKES opowiada się za obszerniejszym katalogiem środków. Komitet odsyła do swoich wcześniejszych opinii dotyczących reformy wspólnej organizacji rynku wina ⁽²⁾, w których wzywał między innymi do opracowania programów wspierania wysokiej jakości w zakresie uprawy winorośli, technik winiarskich, wprowadzania produktu na rynek oraz informowania konsumentów, do podejmowania działań na rzecz regionów o utrudnionych warunkach, a także do stworzenia możliwości bezpośrednich płatności obszarowych.

4.1.4 EKES ponownie wzywa do prowadzenia spójnych i zintegrowanych działań w celu osiągnięcia maksymalnej skuteczności. Działania te należy zatem scalić w szeroko zakrojone plany obejmujące cały łańcuch produkcji: od uprawy wina, poprzez przetwarzanie, aż po wprowadzenie produktu na rynek. Zalicza się do nich również działania służące wykorzystaniu alternatywnych rynków zbytu dla wszystkich produktów wytwarzanych z winogron.

4.1.5 EKES ponownie wzywa do utworzenia specjalnego programu wspierania terenów o utrudnionych warunkach dla uprawy winorośli, np. dla terenów pagórkowatych i o dużym nachyleniu stoków, a także obszarów wystawionych na działanie ekstremalnych warunków klimatycznych.

4.1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja Europejska przypisuje duże znaczenie działaniom wspierającym eksport w ramach kopert krajowych. Konieczne są również działania na rynku wewnętrznym informujące konsumentów o kulturze uprawy winorośli oraz w szczególności o zaletach umiarkowanego spożycia wina i przestrzegające przed nadmierną konsumpcją. Komitet ponownie wzywa, by wesprzeć utworzenie europejskiego systemu monitorowania rynku.

⁽²⁾ Dz.U. C 101 z 12.4.1999, s. 60–64 i przypis 1.

4.1.7 EKES jest zdania, że natychmiastowa rezygnacja z działań interwencyjnych nie zasługuje na poparcie. Dlatego zaleca, aby w ramach krajowych kopert w okresie dostosowawczym w latach 2008–2010 przewidzieć wsparcie dla destylacji do produkcji wyrobów spirytusowych oraz dla prywatnego składowania.

4.1.8 EKES jest zdania, że w ramach kopert krajowych należy zaplanować środki zarządzania kryzysowego, oparte na współodpowiedzialności producentów. Przewidziane dotychczas rozwiązania (ubezpieczenie zbiorów, fundusze wspólnego inwestowania) nie wystarczą do przeciwdziałania załamaniom koniunktury. Dlatego też należy sprawdzić, czy dotychczasowy system destylacji kryzysowej okazał się skuteczny i czy można go uwzględnić w ramach koperty krajowej.

4.1.9 Obowiązujący zakaz nadmiernego tłoczenia winogron, zacieru i osadu winiarskiego okazał się skuteczny, jeśli chodzi o gwarantowanie jakości w produkcji wina i zapobieganie ewentualnym nadużyciom. Powinien zatem zostać utrzymany. Państwa członkowskie powinny mieć prawo do zwiększania odsetka produkcji poddawanej destylacji w określonych latach.

4.1.10 EKES przyjmuje do wiadomości wypracowanie przez Komisję Europejską propozycji w odniesieniu do podziału budżetu na koperty krajowe. Dla nowych państw członkowskich UE, dla których brak odniesienia historycznego, należy opracować odrębny klucz finansowy na podstawie udziału powierzchni winnic.

4.2 Rozdział II: Transfer finansowy

4.2.1 Komitet w wielu opiniach podkreślał znaczenie drugiego filara dla przyszłego rozwoju obszarów wiejskich, do których zalicza się także regiony winiarskie. Jednak również mając na uwadze ten zasadniczy kierunek, Komitet uważa, że aby rozwiązać specyficzne problemy sektora wina, działania omawiane w ramach reformy rynku wina powinny być w całości finansowane z budżetu na rzecz sektora wina. Dlatego nie można dopuścić do ograniczenia tego budżetu ani przez cięcia, ani przez transfer środków.

4.3 Tytuł III: Środki prawne, rozdział II: Praktyki enologiczne i ograniczenia

4.3.1 Zdaniem EKES-u absolutnie konieczne jest opracowanie definicji produktu „wino”, która byłaby akceptowana na rynku międzynarodowym. Wymaga to także ustalenia uznanych metod produkcji. Należałoby wyjaśnić, że tzw. „wina owocowe” nie są przedmiotem organizacji rynku wina.

4.3.2 Komitet opowiada się za tym, by zgodność metod produkcji wina z normami OIV bardziej konsekwentnie włączyć w strategiczne ukierunkowanie bilateralnych i międzynarodowych umów handlowych. Dopuszczenie w odniesieniu do wina importowanego wszelkich metod, które są akceptowane gdzieś na świecie, jest sprzeczne z celem bardziej zdecydowanego kierowania się normami OIV w odniesieniu do win europejskich

i prowadziłyby do dalszych zakłóceń konkurencji. EKES sprzeciwia się również propozycji dopuszczenia w odniesieniu do wina eksportowanego praktyk enologicznych zabronionych w przypadku sprzedaży na rynku wewnętrznym.

4.3.3 EKES opowiada się za sporządzeniem wykazu dopuszczalnych praktyk enologicznych w formie załącznika do przedmiotowego rozporządzenia, a Rada powinna zachować kompetencje w zakresie aktualizacji tych praktyk i dopuszczania nowych praktyk.

4.3.4 EKES jest zadowolony, iż Komisja Europejska zdystansowała się od planowanego dopuszczenia w UE produkcji wina z importowanego moszczu gronowego czy koncentratu moszczu lub do kupażowania wyrobów z krajów trzecich z produktami europejskimi.

4.3.5 EKES wzywa Komisję, by w swoich propozycjach dotyczących zasad produkcji uwzględniała zróżnicowane warunki lokalizacyjne, klimatyczne i pogodowe występujące w Unii Europejskiej. EKES zwraca uwagę, że zagadnienie to jest bardzo drażliwe i nie można dopuścić, by spowodowało konflikt w europejskim sektorze wina czy nawet zablokowało propozycje reform. EKES zgadza się, że konieczna jest większa kontrola wszystkich praktyk enologicznych w celu wspierania i zapewnienia wysokiej jakości wina.

4.3.6 Oceniając propozycje Komisji, EKES bierze zatem pod uwagę swoją wcześniejszą opinię, przedstawione analizy Komisji, proponowaną liberalizację metod produkcji wina i uznanie praktyk enologicznych w umowach dwustronnych, a także cele reformy, w szczególności zwiększenie konkurencyjności i zmniejszenie kosztów produkcji. Po rozważeniu wszystkich za i przeciw dotyczących wniosku Komisji Komitet opowiada się za zasadniczą kontynuacją obowiązujących przepisów regulujących stosowanie sacharozы oraz za wsparciem wykorzystywania koncentratów moszczu.

4.4 Rozdział III: Nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne

4.4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja doprecyzowała swoje propozycje dotyczące etykietowania win odpowiednio do ich pochodzenia. Komitet podziela opinię Komisji, że koncepcja win gatunkowych opiera się we Wspólnocie między innymi na szczególnych cechach związanych z pochodzeniem geograficznym wina. Ochrona nazwy pochodzenia oraz oznaczenia geograficznego jest priorytetem. Z tego względu należy też ściśle powiązać stosowanie oznaczenia pochodzenia lub oznaczenia geograficznego z produkcją wina na ograniczonym obszarze.

4.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wyjaśniła i doprecyzowała swoje propozycje w sposób umożliwiający utrzymanie sprawdzonych systemów polityki jakości, które nie opierają się na zasadzie nazwy pochodzenia lub opierają się na niej tylko częściowo. W szczególności badanie wina gatunkowego sprawdziło się w wielu krajach z korzyścią dla producentów i przede wszystkim dla konsumentów.

4.4.3 Niemniej jednak bez odpowiedzi pozostaje wiele pytań dotyczących zgodności z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 753/2002 z dnia 29 kwietnia 2002 r. ustanawiającym niektóre zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999 odnośnie do opisu, oznaczenia, prezentacji i ochrony niektórych produktów sektora wina⁽³⁾. EKES wzywa zatem do opracowania tabeli zgodności w celu określenia skutków dla oznaczeń geograficznych i nazw tradycyjnych.

4.5 Rozdział IV: Etykietowanie

4.5.1 EKES ocenia propozycje jako bardzo złożone i oczekuje od Komisji Europejskiej dokładnej symulacji oddziaływań wynikających z zaproponowanych zmian.

4.5.2 EKES zwraca przy tym uwagę na fakt, że prawo dotyczące oznaczeń zostało zmienione dopiero niedawno po trwających wiele lat dyskusjach. Wzywa zatem Komisję Europejską, aby wskazała te nowe aspekty, których nie wzięto pod uwagę w zakończonej właśnie debacie.

4.5.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje uproszczenie zasad etykietowania, gdyż służy to lepszemu informowaniu konsumenta. Tego typu zmiany nie mogą jednak powodować wzrostu ryzyka zakłóceń konkurencji lub wprowadzania w błąd konsumenta, co skutkowałoby falą sporów sądowych. Z tego punktu widzenia wątpliwość budzi także propozycja Komisji polegająca na tym, by fakultatywnie podawać odmianę winorośli i rocznik win nieposiadających chronionej nazwy pochodzenia lub oznaczenia geograficznego. Propozycja ta może zostać zaakceptowana tylko w przypadku, gdy stworzony zostanie system kontroli i certyfikacji zapewniający identyfikowalność tych win z myślą o ochronie konsumenta oraz w celu zapobieżenia wprowadzaniu w błąd i nieuczciwej konkurencji.

4.5.4 EKES zwraca uwagę, że wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii Europejskiej rośnie różnorodność językowa, co może spowodować utrudnienia w handlu, takie jak choćby te związane obecnie z podawaniem informacji o zawartości siarczynów. Dlatego w kwestii etykietowania należy stworzyć możliwość podawania obowiązkowych informacji, np. o dodatkach, za pomocą ogólnie zrozumiałych symboli.

4.6 Tytuł V: Potencjał produkcyjny

4.6.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja zmieniła swoje propozycje w zakresie przepisów odnoszących się do karczowania oraz zmniejszyła planowany budżet. Komitet docenia znaczenie karczowania jako instrumentu organizacji rynku, który należy udostępnić jako element regionalnych lub

krajowych programów strukturalnych w ogólnych ramach wspólnotowych w ograniczonym okresie od trzech do pięciu lat. Powinno się proponować karczowanie jako dobrowolne działanie w celu usuwania winorośli na obszarach, które nie nadają się do jej uprawy oraz łagodzenia społecznych skutków likwidacji nierentownych przedsiębiorstw.

4.6.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja zmieniła pierwotnie przewidywany harmonogram liberalizacji zasad dotyczących nowych nasadzeń. Jednakże EKES nadal odrzuca pełną liberalizację — także wprowadzoną w późniejszym okresie — ponieważ stanowi ona zagrożenie dla gospodarczych, społecznych, ekologicznych i krajobrazowych celów reformy rynku wina. Ze względu na wspólną odpowiedzialność za zatrudnienie, gospodarkę i infrastrukturę regionów winiarskich, za strukturę społeczną, środowisko naturalne i ochronę przyrody nie sposób poprzeć pomysłu przenoszenia upraw winorośli z obszarów, gdzie uprawy te stanowią ważny element kulturowy, na tereny, gdzie można uprawiać taniej.

4.6.3 Jeśli nie da się dalej utrzymać europejskich zasad dotyczących uprawy połączonych z zakazem nowych nasadzeń, wówczas trzeba stworzyć ramy upoważniające regiony winiarskie do dalszego stosowania lub kształtowania swych zasad dotyczących zakładania i prowadzenia upraw, zgodnie z celami europejskiej organizacji rynku wina.

4.7 Nowy tytuł: promocja i informacja

4.7.1 Zdaniem EKES-u propozycje Komisji są niewystarczające dla odzyskania udziałów w rynku wewnętrznym utraconych na rzecz win z krajów trzecich, w szczególności z Nowego Świata.

4.7.2 EKES wzywa Komisję do przewidzenia w ramach koperty krajowej możliwości wsparcia działań w zakresie informowania konsumentów i promocji nie tylko na rynkach eksportowych, ale również na rynku wewnętrznym. Należy przy tym poświęcić szczególną uwagę obszernemu informowaniu o zalecanych umiarkowanego spożycia wina jako elementu zdrowego odżywiania się i nowoczesnego stylu życia.

4.7.3 EKES podkreśla, że w działaniach służących informowaniu i promocji należy uwzględnić wszystkie produkty wytwarzane z winogron.

4.7.4 EKES zaleca, by działania informacyjne dotyczące wyrobów winiarskich wiązały się z turystyką, gastronomią oraz innymi produktami pochodzącymi z regionów uprawy winorośli.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Dz.U. L 118 z 4.5.2002, s. 1–54.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 4.3.6

Zastąpić ostatnie zdanie następującym tekstem:

Po rozważeniu wszystkich za i przeciw dotyczących wniosku Komisji Komitet uważa, że możliwość wykorzystywania sacharozy mogłaby zostać utrzymana zgodnie z prawem i tradycją dla krajów, które stosują taką praktykę. Aby jednak zagwarantować równe traktowanie producentów wina w UE, należy utrzymać wsparcie dla rektyfikowanych koncentratów moszczu oraz dostosować je do nowych warunków rynku wynikających z niższych cen cukru. Wsparcie takie, niezbędne do zachowania istotnej równości kosztów, nie powinno mieć wpływu na koperty krajowe, lecz winno stanowić odrębną pozycję w budżecie sektora wina.

Uzasadnienie

Obowiązująca już reforma WOR cukru i całościowa reforma WOR wina zmieniają w dużym stopniu strukturę kosztów produkcji wina, tak więc, jeśli chcieć rzeczywiście zachować *status quo ante* i przestrzegać zasady niezakłócania konkurencji, wzięwszy pod uwagę, że cukier i moszcz są w rzeczywistości wobec siebie konkurencyjne w procesie wzbogacania wina, należy przewidzieć dostosowanie wsparcia dla stosowania moszczu lub jego osobne zaksięgowanie, niezależne od kopert krajowych.

Wynik głosowania

Za: 25 Przeciw: 54 Wstrzymało się: 8

Nowy punkt 4.3.7

Wstawić nowy punkt.

Komitet, zważywszy że stosowanie sacharozy do wzbogacania wina nie zalicza się do praktyk enologicznych dopuszczonych przez OIV oraz mając na uwadze — zgodnie ze swoją rolą jako instytucji — przejrzystość etykietowania i ochronę konsumentów, jest zdania, że informacja o takiej praktyce enologicznej powinna być podawana na etykietach win wzbogaconych tą metodą.

Uzasadnienie

Do zadań EKES-u, niezbywalnych i niepodlegających negocjacji, należy ciągła dbałość o utrzymanie maksymalnej przejrzystości informacji kierowanej do konsumentów towarów i artykułów żywnościowych.

Wynik głosowania

Za: 30 Przeciw: 70 Wstrzymało się: 21

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych (regiony górskie, wyspiarskie i ultraperyferyjne)

(2008/C 120/11)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 lit. a) regulaminu wewnętrznego, podjął decyzję o sporządzeniu opinii w sprawie

przyszłości rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych (regiony górskie, wyspiarskie i ultraperyferyjne).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był **Gilbert BROS**.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 1 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dnia 13 września 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię z inicjatywy własnej w sprawie przyszłości rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych (regiony górskie, wyspiarskie i ultraperyferyjne) ⁽¹⁾.

1.1.1 W opinii tej EKES poświęcił cały rozdział, mianowicie rozdział czwarty, problematyce regionów górskich, podkreślając m.in. potrzebę:

- szczególnej polityki na rzecz terenów górskich;
- zharmonizowanej unijnej definicji;
- priorytetowego traktowania obszarów górskich przy rozdzielaniu środków w ramach drugiego filaru;
- konsolidacji pomocy dla rolnictwa na terenach górskich;
- integracji polityki rolnej i regionalnej w celu zagwarantowania ich większego oddziaływania na obszary górskie.

1.2 W dniu 7 grudnia 2006 r., podczas dialogu politycznego odbywającego się na zakończenie sesji plenarnej Komitetu Regionów, José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, opowiedział się za sporządzeniem **Zielonej księgi na temat przyszłości polityki na rzecz obszarów górskich**.

1.3 Z tego względu EKES uznał za stosowne przygotowanie opinii dodatkowej, żeby móc wypowiedzieć się w kwestii zasady sporządzenia takiej zielonej księgi.

1.4 W istocie wszyscy obywatele Europy korzystają z szeregu dóbr publicznych i gospodarczych oraz z usług zapewnianych przez obszary górskie. Należą do nich m.in.:

- zmniejszanie ryzyka naturalnego (z którego korzystają zarazem mieszkańcy obszarów górskich i pozostali mieszkańcy, np. dzięki ochronie korytarzy transportowych),
- obszary krajobrazowe służące wypoczynkowi i turystyce (co ma zasadnicze znaczenie dla obywateli zurbanizowanego kontynentu i dla konkurencyjności europejskiej),

— wysoki stopień różnorodności biologicznej,

— niepowtarzalne zasoby wodne,

— produkty wysokiej jakości, zwłaszcza wyroby spożywcze.

1.5 Bez odpowiedniego zarządzania obszarami górkimi przez zamieszkujących je ludzi produkcja tych towarów i usług będzie zagrożona.

1.6 Obecnie należy podjąć nowe istotne wyzwania, zarówno te aktualne, jak i przyszłe, takie jak zwiększenie konkurencyjności europejskiej, transformacja demograficzna, zmiany klimatyczne itd. O ile wyzwania te dotyczą wszystkich obszarów, to ich oddziaływanie jest znacznie silniejsze w górach, a zatem wymaga specyficznej reakcji.

1.7 Tymczasem większość strategii politycznych realizowanych na obszarach górskich dotyczy poszczególnych sektorów i została uchwalona poza omawianymi obszarami, bez odpowiedniego uwzględnienia specyfiki tych regionów. Publiczne strategie polityczne dotyczące obszarów górskich mają tendencję do banalizowania się, bywają rozszerzane na inne tereny i nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyfiki regionów górskich. Jednocześnie europejska i krajowa polityka publiczna koncentruje się coraz bardziej na przewagach konkurencyjnych danych obszarów, czy to pod względem promocji, czy rozwoju.

1.8 Pomimo swojego znaczenia na szczeblu europejskim, obszary górskie są do pewnego stopnia marginalizowane w ramach polityki europejskiej; istnieje ponadto poważny brak uznania ich znacznego potencjału w kategoriach wkładu we wzrost Europy i w jej różnorodność, który to wkład szczególnie wynika z nowatorskiego podejścia stosowanego przez te regiony.

1.9 Dlatego też EKES opowiada się za znacznie spójniejszym i znacznie lepiej zintegrowanym podejściem politycznym. Obszary górskie potrzebują podejścia terytorialnego do rozwoju zrównoważonego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 93.

1.10 Europejska Zielona księga na temat przyszłości polityki dotyczącej obszarów górskich pozwoliłaby na racjonalizację i konsolidację strategii politycznych i inicjatyw istniejących na szczeblu europejskim, tak aby zwiększyć ich skuteczność w konkretnym kontekście obszarów górskich. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla rolnictwa na obszarach górskich, jak wspomniano w niniejszej opinii. W większości europejskich regionów górskich bowiem rolnictwo jest podstawą, na której opiera się rozwój innych typów działalności społeczno-gospodarczej, rolno-przemysłowej, turystycznej itd. i na której opiera się atrakcyjność tych regionów. Wspólna polityka rolna odgrywa tu więc ważną rolę i powinna zostać uwzględniona w analizie europejskich strategii politycznych dotyczących obszarów górskich, która jest celem zielonej księgi.

1.11 EKES domaga się zatem, żeby Zielona księga na temat przyszłości polityki dotyczącej obszarów górskich jak najprędzej znalazła się w programie prac Komisji Europejskiej, aby wyodrębnić zagadnienia o strategicznym znaczeniu dla obszarów górskich państw członkowskich Unii Europejskiej, jasno określić zadania poszczególnych szczebli władzy i sektorów gospodarki oraz sposób koordynacji między nimi, wzmocnić podstawy statystyczne, na których opierają się strategie polityczne w tych regionach, przeanalizować środki towarzyszące i środki wsparcia, które należy wdrożyć w tych obszarach, w świetle strategicznych celów określonych przez Unię Europejską, oraz

aby naszkicować dalsze kierunki rozwoju europejskich i krajowych polityk publicznych.

1.12 Poprzez ułatwienie wykorzystania różnych przejawów przewagi konkurencyjnej obszarów górskich, **Zielona księga na temat przyszłości polityki dotyczącej obszarów górskich** wpisze się w odnowioną strategię lizbońską oraz w strategię göteborgską. Przyczyni się w ten sposób do osiągania celu dotyczącego wzrostu i zatrudnienia oraz pomoże Unii Europejskiej stawać się w najbliższych latach bardziej konkurencyjną w świecie gospodarką opartą na wiedzy. Obszary górskie mogą wnieść znaczący wkład służący całej Europie i w związku z tym należałoby jak najlepiej wykorzystać ich potencjał w zakresie innowacji i wzrostu.

1.13 Na sesji plenarnej EKES-u w dniach 11–12 lipca 2007 r. Danuta Hübner, komisarz UE ds. polityki regionalnej, wspomniała o „agendzie terytorialnej UE” oraz zapowiedziała na 2008 r. sprawozdanie w sprawie spójności terytorialnej, w którym zbadane zostaną wpływ przyszłych wielkich wyzwań na regiony oraz środki umożliwiające stawienie im czoła. EKES apeluje, aby lokalna specyfika regionów górskich oraz regionów wyspiarskich i ultraperyferyjnych została odpowiednio uwzględniona w trwającym procesie definicji polityki spójności Unii Europejskiej oraz w procesie wdrażania agendy terytorialnej.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt stosowanych do niehandlowego przemieszczania zwierząt domowych w odniesieniu do przedłużenia okresu przejściowego

COM(2007) 572 wersja ostateczna — 2007/0202 (COD)

(2008/C 120/12)

Dnia 23 października 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 37 i art. 152 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt stosowanych do niehandlowego przemieszczania zwierząt domowych w odniesieniu do przedłużenia okresu przejściowego.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u CESE 1411/2000 przyjętej dnia 29 listopada 2000 r. ⁽¹⁾, na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet 131 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Dz.U. C 116 z 20.4.2001, s. 54–56.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

- wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 76/768/EWG, 88/378/EWG, 1999/13/WE oraz dyrektywy 2000/53/WE, 2002/96/WE oraz 2004/42/WE w celu dostosowania ich do rozporządzenia (WE) ... w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającej dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006
- oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 648/2004 w celu dostosowania go do rozporządzenia (WE) ... w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006

COM(2007) 611 wersja ostateczna — 2007/0212 (COD)

COM(2007) 613 wersja ostateczna — 2007/0213 (COD)

(2008/C 120/13)

Dnia 13 listopada 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 76/768/EWG, 88/378/EWG, 1999/13/WE oraz dyrektywy 2000/53/WE, 2002/96/WE oraz 2004/42/WE w celu dostosowania ich do rozporządzenia (WE) ... w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającej dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 648/2004 w celu dostosowania go do rozporządzenia (WE) ... w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006.

Komitet zgadza się z treścią obu wniosków i uważa, że nie wymagają one jakichkolwiek uwag z jego strony.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet 139 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat wniosków.

Komitet przedstawi swoje stanowisko w sprawie treści wniosku Komisji dotyczącego klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin ⁽¹⁾ w opinii ⁽²⁾, która jest obecnie opracowywana, a której przyjęcie planuje się podczas sesji plenarnej Komitetu w marcu 2008 r.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 — COM(2007) 355 wersja ostateczna.

⁽²⁾ NAT/367 — Sprawozdawca: David Sears.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu terytorialnego zasięgu przepisów podatkowych na przemiany w przemyśle

(2008/C 120/14)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

wpływu terytorialnego zasięgu przepisów podatkowych na przemiany w przemyśle.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 13 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Robert SCHADECK, współsprawozdawcą Bernard GAY.

Na 440 sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 102 do 7 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

Część pierwsza — Wnioski i zalecenia

A. Gospodarka europejska jest ściśle połączona z gospodarką światową. Integracja ta może być silniejsza lub słabsza w zależności od branży. Jest ona szczególnie widoczna w dziedzinach działalności przemysłowej najbardziej otwartych na globalizację. W związku z powyższym polityka gospodarcza, a także fiskalna Unii Europejskiej (UE) również musi zostać określona w stosunku do rozwoju sytuacji na świecie. Nawet jeśli nasza opinia zajmuje się wpływem terytorialnego zasięgu przepisów podatkowych na przemiany w przemyśle w UE, nie należy rozważać tego zagadnienia poza kontekstem światowym.

B. Na UE i każdym państwie członkowskim spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie polityki gospodarczej, finansowej, społecznej i ochrony środowiska naturalnego, których wymogi w tym zakresie wykraczają poza mechanizm rynkowy. Należy wobec tego zadbać o to, by zasięg terytorialny przepisów podatkowych miał pozytywny wpływ na przemiany przemysłowe na szczeblu europejskim, które muszą oczywiście być reakcją na rozwój sytuacji rynkowej, jednak ujęcie ich w szerszym kontekście wyżej wymienionych obszarów polityki jest dla nich korzystne. Proces lizboński przebiega zgodnie z logiką równowagi pomiędzy różnymi osiami tej strategii (konkurencyjność, wymiar społeczny, ochrona środowiska naturalnego). Ten stan równowagi musi być przedmiotem troski również w zakresie konkurencji podatkowej pomiędzy państwami członkowskimi⁽¹⁾.

C. Komitet stwierdza, że konkurencja podatkowa jest jednym ze zjawisk na rynku wewnętrznym, które może doprowadzić do powstania zakłóceń konkurencji. Zakłada ona pewne zasady przejrzystości oraz rozpoznawanie ewentualnych nadużyć i szkodliwych praktyk⁽²⁾. Przyjmuje również istnienie pewnych

wskaźników stanowiących użyteczne mierniki sytuacji w zakresie konkurencji podatkowej. EKES pragnie jednak zauważyć, że system podatkowy nie stanowi czynnika decydującego przy inwestycjach w małe i średnie przedsiębiorstwa. Odgrywa dużo większą rolę w przypadku bardziej mobilnych przedsiębiorstw międzynarodowych.

D. Konkurencja podatkowa nie dotyczy jedynie opodatkowania przedsiębiorstw. Z powodu rosnącej mobilności aktywów finansowych, dotyka ona również sferę dochodów kapitałowych osób fizycznych, jak również opodatkowanie majątku.

E. Komitet jest zdania, że koordynacja wytycznych podatkowych wydawanych przez różne administracje może być czynnikiem pobudzającym lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego poprzez znoszenie nieprawidłowości oraz kosztów związanych z ujednolicaniem przepisów podatkowych, zwłaszcza w regionach przygranicznych. EKES podtrzymuje zalecenia przedstawione w swej niedawnej opinii w sprawie Fiscalis 2013⁽³⁾.

F. W opinii Komitetu, brak koordynacji między państwami członkowskimi w sferze bezpośredniego opodatkowania na szczeblu krajowym prowadzi do sytuacji braku opodatkowania⁽⁴⁾, nadużyć, a nawet zniekształceń w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Podobnie, taki stan rzeczy wywołuje destabilizację, a nawet erozją globalnych wpływów z podatków UE.

G. Niczym nieograniczona konkurencja podatkowa w obrębie UE grozi z jednej strony zwiększeniem obciążeń czynnikami wchodzącymi w skład podstawy opodatkowania podmiotów najmniej mobilnych, takich jak małe przedsiębiorstwa lub usługodawcy nie mający możliwości delokalizacji

⁽³⁾ Dz.U. C 93 z 27.4.2007.

⁽⁴⁾ Podwójny brak opodatkowania może być wynikiem braku koordynacji między krajowymi systemami podatkowymi. „Rozbieżności mogą pojawić się również na przykład w związku z klasyfikacją kapitału dłużnego i zakładowego w poszczególnych państwach członkowskich. Jedno państwo członkowskie może uznawać transakcję za wkład kapitałowy (a nie za pożyczkę) i w związku z tym nie traktować dochodu od kapitału jako podlegającego opodatkowaniu, podczas gdy w innym państwie członkowskim transakcja zostanie uznana za pożyczkę, co pozwoli danemu przedsiębiorstwu odliczyć płacone odsetki przy określaniu dochodu podlegającego opodatkowaniu. Skutkiem tego może być odliczenie w jednym państwie członkowskim, któremu nie odpowiada żadne odpowiednie opodatkowanie w innym państwie. Inna kwestia dotyczy istnienia mieszanych (hybrydowych) podmiotów, tzn. podmiotów, które w jednym państwie członkowskim uznawane są za spółki kapitałowe (nietransparentne), natomiast w innym państwie za spółki osobowe (transparentne)”. Ta różnica w kwalifikacji może prowadzić do przypadków podwójnego zwolnienia z podatku lub podwójnego odliczenia. (Źródło: komunikat Komisji: „Koordynowanie systemów podatków bezpośrednich w państwach członkowskich w ramach wspólnego rynku”, COM(2006)823 wersja ostateczna, punkt 3).

⁽¹⁾ Z konkurencją podatkową mamy do czynienia wtedy, gdy decyzje podejmowane przez jedną administrację (krajową, regionalną lub lokalną) mają bezpośredni wpływ na możliwości działania innych administracji, oraz gdy mechanizmy rynkowe okazują się niewystarczające, by uregulować tego rodzaju oddziaływanie (źródło: OECD): więcej informacji znajduje się w załączniku 1.

⁽²⁾ Szkodliwe środki podatkowe zdefiniowano ogólnie w Kodeksie postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej jako takie, „które w istotny sposób wpływają lub mogą wpływać na decyzje o lokalizacji prowadzenia działalności gospodarczej we Wspólnocie”. Następnie definiuje się w kodeksie jako „potencjalnie szkodliwe” środki „łącznie z zerową stawką podatku, powodujące znacznie niższy poziom rzeczywistego opodatkowania niż ten zazwyczaj obowiązujący w określonych państwach członkowskich” (zob. [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/EAAE2F1637C27003-C1256E75005614DD/\\$file/ME2106PL.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/EAAE2F1637C27003-C1256E75005614DD/$file/ME2106PL.pdf?Open))

swoich usług, a z drugiej strony, do redystrybucji obciążeń podatkowych pomiędzy podatnikami a konsumentami w celu pokrycia wydatków publicznych i kosztów transferów społecznych. To ostatnie mogłoby w konsekwencji mieć szkodliwy wpływ na spójność społeczną.

H. Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz firmy usługowe są słabiej wyposażone do korzystania z konkurencji podatkowej. Komitet zaleca wdrożenie środków wspomagających, programów szkoleniowych dla kierownictw tych przedsiębiorstw (jak i dla urzędników administracji publicznej), a także utworzenie odpowiednich baz danych, zwłaszcza w regionach przygranicznych i peryferyjnych UE, w celu wsparcia tych przedsiębiorstw w podejmowanych przez nie działaniach w kierunku wchodzenia na rynek międzynarodowy.

I. Komitet uważa, że walka z oszustwami podatkowymi powinna być priorytetem i przywołuje tutaj wnioski zawarte w swej niedawnej opinii na ten temat ⁽⁵⁾.

J. Przeniesienie obciążeń podatkowych na najmniej mobilne czynniki produkcji może prowadzić do obniżenia konkurencyjności dotkniętych tym zjawiskiem przedsiębiorstw i tworzonych przez nie miejsc pracy w stosunku do zagranicznych konkurentów. Ów transfer będzie miał szkodliwy wpływ na stopę wzrostu krajowego PKB, co może doprowadzić do obniżenia zdolności w zakresie inwestycji publicznych wobec braku nowych wpływów budżetowych.

K. Konkurencja podatkowa prowadzi każde państwo członkowskie do skuteczniejszej kontroli swych wydatków publicznych. Komitet domaga się, by nie odbiło się to negatywnie na ofercie i jakości swych usług publicznych. Te ostatnie mają kluczowe znaczenie dla utrzymania i pobudzenia działalności produkcyjnej odpowiedzialnej za tworzenie dobrobytu, miejsc pracy i w ostatecznym rachunku, podstawy opodatkowania. Konkurencja podatkowa nie powinna utrudniać finansowania i pokrycia zbiorowych zabezpieczeń społecznych.

L. Komitet popiera wysiłki państw członkowskich zmierzające do wyeliminowania szkodliwej konkurencji podatkowej oraz ich zaangażowanie na rzecz zniesienia szeregu szkodliwych systemów podatkowych najpóźniej do 2010 roku, takich jak przedstawione w kodeksie postępowania przyjętym w 1997 r. ⁽⁶⁾. Ponadto, wzywa on Komisję do kontynuowania wysiłków podejmowanych w tym kierunku od tego czasu.

M. Komitet popiera również politykę Komisji zmierzającą do tego, by pomoc publiczna, w tym przywileje podatkowe przyznawane wybiórczo przedsiębiorstwom, służyły osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju, takich jak przemiany w przemyśle i rozwój terytorialny przy poszanowaniu zasad polityki konkurencji w obrębie UE.

N. Komitet domaga się wprowadzenia wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych (ang. *Common Consolidated Corporate Tax Base* — CCCTB) ⁽⁷⁾ zgodnie z zasadą uproszczenia, sprawiedliwości i przejrzystości praktyk podatkowych stosowanych między państwami członkowskimi. Pozwoliłoby to

na możliwie najpełniejsze wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego przy zachowaniu suwerenności budżetowej i podatkowej państw członkowskich i wyeliminowaniu ryzyka niezgodności tych praktyk z postanowieniami Traktatu. Zważywszy, że CCCTB będzie prawdopodobnie wprowadzona na podstawie wzmocnionej współpracy, Komitet pragnąłby, by została ona przyjęta przez możliwie jak największą liczbę państw.

O. Komitet domaga się dokładniejszych informacji na temat zawartości, trybu stosowania i zmian w projekcie CCCTB przed ponownym opracowaniem opinii w tej złożonej i strategicznej kwestii; w chwili obecnej Komitet pragnie ograniczyć się do przypomnienia swojej opinii rozpoznawczej z 2006 r., sporządzonej na wniosek komisarza László KOVÁCSA ⁽⁸⁾.

P. Niemniej Komitetowi nasuwa się szereg refleksji i pytań związanych z CCCTB. Uważa za słuszne, aby ten fakultatywny projekt został przyjęty przez jak największą liczbę państw członkowskich (nawet, jeśli oznacza to wprowadzanie środków przejściowych) i aby po okresie współistnienia państwa członkowskie ostatecznie zastosowały jeden system podstawy opodatkowania dla wszystkich podatników. Ponadto należałoby zbadać, czy wspólna podstawa dla przedsiębiorstw działających na rynkach zewnętrznych powinna zostać powierzona instancji ponadnarodowej. I wreszcie należy zadać sobie pytanie, co do skutków takiej podstawy na rozbieżność stóp opodatkowania, która może się pogłębić. Przyjmując taką hipotezę, należałoby ustalić dolny pułap opodatkowania, który mógłby sytuować się nieco poniżej średniej stopy opodatkowania, jaka w tej chwili obowiązuje w nowych państwach członkowskich.

Q. Komitet zaleca Komisji, by intensywniej monitorowała praktyki podatkowe stosowane w niektórych obszarach „chronionych”, mające na celu przechwytywanie dochodów, które zgodnie z przepisami podatkowymi państw członkowskich podlegają opodatkowaniu.

Cześć druga — Uzasadnienie

1. Kontekst opinii

1.1 System podatkowy (poziom obciążenia podatkowego i pobierane kwoty podatków) jest często wymieniany jako jeden z czynników oceny stopnia atrakcyjności danego regionu pod kątem lokalizacji działalności przemysłowej, finansowej i handlowej. Nie ma natomiast zgody, co do wagi tego kryterium w porównaniu do innych, takich jak lokalny potencjał rynkowy, koszty produkcji, dostępność wykwalifikowanego personelu, infrastruktura i obiekty publiczne, pomoc publiczna itd.

1.2 Systemy podatkowe są bardzo złożone i nie jest łatwo porównać je między sobą. Dlatego ważna jest możliwość oceny, czy zachęty podatkowe różnych władz osiągają wyznaczone im cele, oceny wpływu decyzji mających na celu stworzenie sprzyjających warunków do pozytywnych przemian w przemyśle na ich terytorium i porównać je z szacunkowymi kosztami.

1.3 Opinia Komitetu mogłaby przynieść wskazówki pozwalające na przewidywanie przemian w przemyśle i zarządzania nimi, na wzrost konkurencyjności europejskiej w ramach celów lizbońskich i ustanowienie prawdziwego wewnętrznego rynku, cechującego się zdrową konkurencją, w ramach której nie dochodzi do zakłóceń, lub przynajmniej, jest ona „dopuszczalna” (zgodna z zasadami rynku wewnętrznego).

⁽⁵⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 8.

⁽⁶⁾ Dostępny na stronie http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct. W polskiej wersji na stronie UKIE [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointgr.nsf/0/EAAE2F1637C27003C1256E75005614DD/\\$file/ME2106PL.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointgr.nsf/0/EAAE2F1637C27003C1256E75005614DD/$file/ME2106PL.pdf?Open). Zob. także załącznik 4.

⁽⁷⁾ Patrz niedawny komunikat Komisji pt. „Realizacja wspólnotowego programu poprawy wzrostu i zatrudnienia oraz konkurencyjności przedsiębiorstw w UE: Dalsze postępy w 2006 r. i kolejne działania zmierzające do przedstawienia wniosku w sprawie ustanowienia wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)” (COM(2007) 223 wersja ostateczna z 2.5.2007).

⁽⁸⁾ ECO/165 — CESE 241/2006, Dz.U. C 88 z 11.4.2006.

2. Konkurencja podatkowa i mobilność czynników gospodarczych

2.1 Mobilność ta jest przyspieszona w obrębie UE z następujących przyczyn:

- wielkie przedsiębiorstwa uważają wewnętrzny rynek europejski za jeden rynek, ich rynek krajowy;
- handel elektroniczny nie zna granic krajowych;
- czynniki produkcji i dystrybucji coraz bardziej rozbijają swoje łańcuchy wartości, których poszczególne elementy są coraz bardziej mobilne⁽⁹⁾;
- poprawa infrastruktury transportu oraz obniżenie kosztów wynikające z przegrupowania transportu towarowego umożliwiają rozproszenie geograficzne przedsiębiorstw i ich filii;
- coraz więcej jest wielonarodowych przejęć i fuzji przedsiębiorstw;
- rozszerzenie UE również przyczynia się do mobilności inwestycji ekonomicznych, osób i kapitału;
- podwyższenie poziomu wiedzy i nauka języków zbiegają się z większą mobilnością osób.

2.2 Każde państwo członkowskie wykorzystuje wszystkie elementy swego systemu podatkowego, strukturalne bądź inne specyficzne dla niego instrumenty, by przyciągnąć na swój obszar inwestycje i działalność gospodarczą zwiększając w ten sposób swój potencjał zatrudnienia i podstawę opodatkowania.

Ze swej strony podatnicy (przedsiębiorstwa i osoby prywatne) szukają poza krajem możliwości optymalizacji swojej sytuacji ekonomicznej. Obciążenia podatkowe, które różnią się w zależności od krajowych systemów fiskalnych, stanowią w sposób nieunikniony czynnik strategiczny.

2.3 Ta konkurencja podatkowa mająca na celu przyciągnięcie inwestycji jest zjawiskiem występującym także w obrębie każdego państwa.

2.4 Nie łatwo jest ocenić jej intensywność i rzeczywisty wpływ na mobilność czynników produkcji i kapitału. Istnieje wiele badań na ten temat, brak jest jednak zbieżności wniosków z nich wypływających, z wyjątkiem tego, że kryterium podatkowe jest jednym tylko z czynników przesądzających o lokalizacji inwestycji ruchomych. Punkt ten będzie omówiony bardziej szczegółowo w dalszej części tekstu.

2.5 Dzięki rozszerzeniu z 15 do 27 państw członkowskich, Unia Europejska bezsprzecznie zyskała na różnorodności. Każde z nowych państw członkowskich charakteryzuje się swym odrębnym kontekstem geograficznym, historycznym, kulturowym, społecznym, politycznym i gospodarczym. Wnosi ono swą specyficzną strukturę przemysłową, jak i odrębne przepisy podatkowe.

3. Wpływ podatków na przemiany w przemyśle

a) Opodatkowanie pracy i opodatkowanie zainwestowanego kapitału

3.1 W odniesieniu do całej Unii Europejskiej opłaty z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych wynoszą średnio około

39 % europejskiego PKB. Poniżej podajemy rozkład tychże obciążeń⁽¹⁰⁾:

Podatek dochodowy od przedsiębiorstw	10 %
Podatek dochodowy od osób fizycznych	25 %
Składki na ubezpieczenia społeczne	26 %
Podatki pośrednie	30 %
Inne podatki	9 %
RAZEM opłaty podatkowe i na ubezpieczenia społeczne	100 %

3.2 Podatki pośrednie to przede wszystkim ogólne podatki od konsumpcji, a mianowicie podatek od wartości dodanej (VAT), który został ujednolicony na poziomie UE, jak i niektóre podatki i opłaty pobierane w obrocie pewnymi dobrami i usługami, jak np. akcyzy, które są częściowo ujednolicone w Unii. Ponieważ podatki pośrednie odgrywają drugorzędą rolę w lokalizacji przedsiębiorstw, opinia nasza skupi się głównie na opodatkowaniu dotyczącym pracy (punkt 3.2.1) oraz kapitału zainwestowanego przez przedsiębiorstwa (punkt 3.2.2).

3.2.1 **Podatek od dochodu pracowników oraz wszystkie opłaty wynikające ze składek na ubezpieczenia społeczne** sięgają razem około połowy wszystkich obciążeń podatkowych i parapodatkowych. Są one bezpośrednio powiązane z pracą, stąd też zwiększają one koszty siły roboczej pracowników. Koszt siły roboczej jest czynnikiem finansowym o pierwszorzędym znaczeniu dla przemysłu, można więc stwierdzić, że obciążenia podatkowe i parapodatkowe — w tym na ubezpieczenia społeczne — dochodów pracowników mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw przemysłowych w UE. Wpływ ten jest bezpośredni wtedy, kiedy władze publiczne ściągają od przedsiębiorstw podatki lub składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę. W sytuacji, kiedy opłaty te ściągane są z dochodów pracowników, obniżają one dochód netto pracowników. Mogą mieć następnie bezpośredni wpływ na negocjacje dotyczące ich dochodu brutto, a wręcz być przyczyną migracji ku innym regionom i zniechęcać do rozwijania innej działalności niż działalność wytwórcza o niskich kosztach wynagrodzeń.

3.2.1.1 Wzrost kosztu siły roboczej naturalnie zachęca przedsiębiorstwa do zwiększania wydajności pracy poprzez intensyfikację zainwestowanego kapitału. Jest to szczególnie wyraźne w państwach członkowskich, gdzie koszt czynnika pracy jest wyższy. Z kolei względny koszt czynnika pracy jest zmienną (jedną z wielu) zachęcającą przedsiębiorstwa do lokalizacji ich pracochłonnych inwestycji raczej w państwach członkowskich, gdzie siła robocza jest tańsza. W związku z tym, że obciążenia podatkowe i składki na ubezpieczenia społeczne są raczej wyższe w państwach członkowskich, w których poziom wynagrodzeń dla pracowników (w tym składek na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę i obciążeń podatkowych) wykracza poza średnią europejską, ciężar opodatkowania pracy zwiększa różnicę kosztów siły roboczej i zachęca do tworzenia miejsc pracy w państwach członkowskich, gdzie struktura kosztów jest bardziej konkurencyjna.

⁽⁹⁾ Patrz opinia Komitetu „Rozwój łańcucha wartości i dostaw w perspektywie europejskiej i światowej” (CCMI/037) — Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 7.

⁽¹⁰⁾ Źródło OECD „Revenue Statistics 1965–2005, 2006 Edition”. Dane dotyczą UE-15.

3.2.1.2 Z punktu widzenia konsumenta ostateczna cena produktu przemysłowego zależy oczywiście od każdego elementu kosztu, w tym od systemu podatkowego. Na etapie sprzedaży produktu konsumentom podatki pośrednie mają neutralny wpływ. VAT jest taki sam w państwie członkowskim konsumenta, bez względu na to, czy produkt powstał w przedsiębiorstwie położonym w tym państwie, w innym państwie członkowskim czy poza UE. Z kolei opodatkowanie pobierane w Unii na różnych etapach produkcji, zwłaszcza obciążenia podatkowe i paropodatkowe związane z kosztem pracy, to obciążenia czysto krajowe dotyczące produktów w miejscu ich wytwarzania. Wynika z tego, że konsument może wybrać pomiędzy produktami, mniej lub bardziej obciążonymi opodatkowaniem w zależności od państwa członkowskiego, w którym zostały one wytworzone. Co więcej, nawet jeśli obciążenia podatkowe i z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zostałyby ujednoczone wewnątrz UE, konsument i tak będzie miał do wyboru produkty wytworzone w jej obrębie, mniej lub bardziej obciążone podatkami czy składkami na ubezpieczenia społeczne, oraz produkty pochodzące spoza UE, obciążone innymi, nawet znacznie niższymi kosztami. Zatem ważne jest nie tylko skoordynowanie struktury opodatkowania pracy w obrębie Unii w zakresie obciążeń podatkowych i składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, lecz również uwzględnienie w analizie aspektów związanych z handlem między UE a resztą świata.

3.2.1.3 Komitet zaleca Komisji intensywniejsze monitorowanie praktyk podatkowych stosowanych w niektórych obszarach „chronionych” mających na celu przechwytywanie dochodów, które podlegają opodatkowaniu zgodnie z przepisami podatkowymi państw członkowskich.

3.2.2 Opodatkowanie **zainwestowanego kapitału** dotyczy najpierw przedsiębiorstwa a następnie inwestora, czyli zasadniczo akcjonariusza.

3.2.2.1 Podatek od zysku przedsiębiorstwa jest pobierany według stawek nominalnych⁽¹⁾, które znacznie różnią się pomiędzy państwami członkowskimi (patrz tabela w załączniku 2). W Belgii, Niemczech, Hiszpanii i na Maltcie wynoszą one od 34–38 %, natomiast na Cyprze, w Irlandii, na Litwie i Łotwie mieszczą się one w przedziale 10–15 %.

Ogólnie rzecz biorąc w nowych państwach członkowskich podatki są wyraźnie niższe niż w starych państwach

⁽¹⁾ Nominalna stawka opodatkowania (statutory tax rate) to ustawowo nałożona stawka.

Efektywna stawka opodatkowania (effective tax rate) to kwota podatków jaką płaci osoba fizyczna lub prawna po zsumowaniu wszystkich innych rządowych opłat lub ulg podatkowych i ich podzieleniu na łączny dochód osoby fizycznej lub prawnej lub jej dochód podlegający opodatkowaniu.

Ukryte stawki podatkowe określane są dla każdej funkcji gospodarki. Obliczane są jako stosunek łącznych dochodów podatkowych danej kategorii (konsumpcja, praca, kapitał) do przybliżonej wartości potencjalnej podstawy opodatkowania określonej na podstawie rachunków produkcji i przychodów z rachunków narodowych.

Łączna ukryta stawka podatku od kapitału obliczana jest jako stosunek przychodów ze wszystkich podatków kapitałowych do (zasadniczo) całości podlegających opodatkowaniu dochodów kapitałowych i biznesowych w gospodarce. Jej celem jest zobrazowanie średniego obciążenia podatkowego dochodów kapitałowych.

(Źródło powyższych definicji: Komisja Europejska, DG TAXUD — Zob. Structures of the taxation systems in the EU, 1995–2004, Komisja Europejska).

W załącznikach 2 i 3 przedstawiono tabele porównawcze nominalnych i ukrytych stawek podatku od kapitału w krajach unijnych. Ze względu na rozbieżności metod wyliczania stawek efektywnych, nie można przedstawić podobnej tabeli dla tych stawek.

członkowskich: średnia dla UE-15 wynosi 29,5 %, natomiast dla UE-10 — 20,3 %⁽¹²⁾.

3.2.2.2 Niemniej nominalne stawki opodatkowania nie są wskaźnikiem w pełni odzwierciedlającym obciążenia podatkowe. W istocie w obciążeniach podatkowych należy uwzględnić sposób wyliczenia dochodu podlegającego opodatkowaniu oraz różne techniki kalkulacji na etapie ustalania kwoty podatku. Dlatego też celowe wydaje się również odnieść do efektywnej stawki opodatkowania kapitału, porównującej podatek pobierany od przedsiębiorstw z nadwyżką operacyjną⁽¹³⁾. (patrz tabela w załączniku 3).

3.2.2.3 Rozbieżność między tymi dwoma instrumentami pomiarów jest uderzająca:

- Niektóre państwa członkowskie stosują bardzo wysoką nominalną stawkę opodatkowania, niemniej wydaje się, że w rzeczywistości nakładają stosunkowo lekkie obciążenia na swe przedsiębiorstwa.
- Inne państwa członkowskie stosują „atrakcyjną” nominalną stawkę podatku (bardzo niską), niemniej wydaje się, że w rzeczywistości nakładają stosunkowo duży podatek od dochodów przedsiębiorstw.
- Wynika z tego jasno, że niektóre państwa członkowskie stosują w praktyce wysoką stawkę przy wąskiej podstawie opodatkowania, podczas gdy inne stosują mniej wygórowaną stawkę przy szerszej bazie opodatkowania. Efektywne obciążenie podatkowe jest ewidentnie wynikiem owych dwóch zmiennych tak, że nie sposób jest ograniczyć badania do analizy oficjalnie stosowanych stawek. Teza ta znajduje potwierdzenie w danych odnoszących się przykładowo do Irlandii i Niemiec⁽¹⁴⁾.

3.2.2.4 Same tylko przedstawione wyżej statystyki ilustrują złożoność zagadnień podatkowych⁽¹⁵⁾. Wstrzymamy się od wyciągania — zresztą przedwczesnych — wniosków z powyższych danych i ograniczymy się jedynie do wskazania różnicy pomiędzy państwami członkowskimi, którą w konkretnej sytuacji może napotkać przedsiębiorstwo prowadzące działalność przemysłową na rynku europejskim w związku obciążeniami podatkowymi — w tym składkami na ubezpieczenia społeczne — które mogą się bardzo różnić pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

b) Łańcuch tworzenia wartości w przedsiębiorstwie

3.3 Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są coraz bardziej otwarte na globalizację rynków — czy to uczestnicząc w tym zjawisku, czy to podporządkowując się jemu. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw usytuowanych w regionach przygranicznych i peryferyjnych UE. Często zakładane jako przedsiębiorstwa na bazie kapitału osobistego lub rodzinnego, owe MŚP nie odnoszą takich samych korzyści z konkurencji podatkowej co duże przedsiębiorstwa wielonarodowe. Nie dysponują one

⁽¹²⁾ Źródło: Komisja Europejska: Structures of the taxation system in the European Union: 1995–2004, s. 83 (dok. TAXUD E4/2006/DOC/3201). Dane dotyczące Bułgarii i Rumunii nie są dostępne na dzień dzisiejszy.

⁽¹³⁾ Dokładniejsza analiza metodologiczna oraz szczegółowe przedstawienie danych: patrz op.cit., s. 84–87.

⁽¹⁴⁾ Jeśli chodzi o Niemcy i Irlandię, to jeszcze inny wskaźnik zdaje się potwierdzać odnotowany wyżej paradoks. Rzeczywisty udział opodatkowania kapitału w ogólnym obciążeniu podatkowym w Niemczech wynosi 15 %, podczas gdy w Irlandii 28 % (źródło: Structures of the taxation systems in the EU, 1995–2004, European Commission., table C.3 T).

⁽¹⁵⁾ W ramach niniejszej opinii nie będzie możliwa analiza ani dokładna interpretacja danych w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego ani też zestawienie wskaźników statystycznych ze wskaźnikami pochodzącymi z innych baz danych.

odpowiednimi formami organizacyjnymi ani formami zarządzania, ani środkami, ani wiedzą, by odnosić największe możliwe korzyści z tej konkurencji. Przeciwnie, ujednoczanie deklaracji podatkowych pomiędzy państwami, zróżnicowanie podstaw opodatkowania, stawek i zwolnień podatkowych oraz zasad amortyzacji itp. stanowią dla nich dodatkowe koszty utrudniające dostęp do rynków zewnętrznych. A tymczasem ów segment umiędzynarodowionych MŚP (lub które można by było umiędzynarodowić) reprezentuje jeden z najlepszych atutów wzrostu pod względem tworzenia dobrobytu, wartości dodanej, innowacyjności i rzecz jasna miejsc pracy, zgodnie z procesem lizbońskim. Wynika z tego jasno potrzeba utworzenia struktur, w ramach których przedsiębiorstwa otrzymywałyby pomoc w załatwianiu różnych formalności. W tym celu zarówno kierownictwo tych przedsiębiorstw, jak i urzędnicy administracji publicznej, powinni przechodzić szkolenia w zakresie wspierania procesu zmian.

3.4 Wiele przedsiębiorstw mających znaczący wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową, a tym bardziej przedsiębiorstwa obecne w handlu międzynarodowym, poza UE, działają według innego modelu gospodarczego, a mianowicie:

- przedsiębiorstwa takie posiadają status spółki kapitałowej, a akcjonariusze niekoniecznie zamieszkują w regionie lub w państwie członkowskim, w którym znajduje się główna siedziba przedsiębiorstwa;
- mają one zwykle formę spółki-matki i spółek zależnych, tworzących razem grupę spółek silniej lub słabiej zintegrowanych;
- poszczególne podmioty w grupie działają w kilku państwach członkowskich; oraz
- poszczególne jednostki w grupie mają konkretną funkcję; każda jednostka uczestniczy w tworzeniu wartości, a łańcuch tworzenia wartości jest wyraźnie podzielony pomiędzy poszczególnymi spółkami, przy czym każda spółka wykonuje konkretną funkcję jako logiczny element całości.

3.5 Nowoczesne grupy przemysłowe wykonują cały szereg nakładających się na siebie funkcji gospodarczych (zarządzanie łańcuchami wartości i dostaw, organizacja różnych etapów produkcji, jak najlepsze wykorzystanie aktywów niematerialnych, takich jak specjalistyczna wiedza, patenty, marki itd.) celem pomyślnego wprowadzania produktów na rynek zgodnie ze strategią opartą na systematycznych analizach rynku. Umiejętowanie wspomnianych funkcji gospodarczych odpowiada logice całości, której jedną ze zmiennych jest opodatkowanie.

3.6 W takiej strukturze grupy należy zbadać jednocześnie każdy podmiot prawny z osobna oraz grupę jako całość. Grupa przyznaje funkcje gospodarcze swym poszczególnym jednostkom w zależności od sytuacji gospodarczej na rynku, optymalizując efektywność i rentowność całej grupy w globalnej perspektywie. Jest uzasadnione, że państwa członkowskie udoskonalają swoje systemy podatkowe w celu pobudzenia działalności gospodarczej. Jest również jak najbardziej zasadne, że przedsiębiorstwa traktują obciążenia podatkowe w ten sam sposób jak pozostałe obciążenia.

3.7 Każdy podmiot prawny podlega prawu podatkowemu stosowanemu w miejscu, w którym działa, natomiast dane

podatkowe są integrowane zgodnie z logiką zarządzania całą grupą w ten sam sposób, co inne zmienne decyzyjne.

3.8 Zatem realia, w których działają grupy przemysłowe na rynkach UE są bardzo złożone. Zamiast omawiać kwestię lokalizacji, delokalizacji, relokalizacji grupy, lepszym odzwierciedleniem rzeczywistości byłoby dokonanie funkcjonalnej analizy struktury przemysłowej i określenie czynników lokalizacji przejawiających się na poziomie różnych funkcji gospodarczych w danym państwie członkowskich, w skali UE, a nawet wykraczając poza jej granice. Niektóre czynniki natury gospodarczej są bardziej mobilne od innych, a w wypadku niektórych czynników mobilnych opodatkowanie jest istotniejszym kryterium lokalizacji niż w wypadku innych czynników.

4. Konkurencja między państwami członkowskimi w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw

4.1 Konkurencja podatkowa w obrębie UE jest obecnie uregulowana w ramach trzech rodzajów środków:

- kodeks postępowania oraz system powiadamiania o zmianach w prawodawstwie podatkowym, wprowadzone w 1997 r., ustanowiły aktywny dialog na szczeblu ministerstw finansów w celu zapewnienia, że środki ustawodawcze nie zachęcają do szkodliwej konkurencji podatkowej (ust. 4.2–4.4);
- europejskie prawo w dziedzinie konkurencji, a zwłaszcza prawodawstwo w zakresie pomocy państwowej, ma na celu uniknięcie sytuacji, w której wprowadzenie pewnych systemów podatkowych lub stosowanie określonego prawa podatkowego w odniesieniu do konkretnych sytuacji prowadzi do korzystania przez pewne przedsiębiorstwa z pomocy państwowej niezgodnej z prawidłowym funkcjonowaniem wspólnego rynku (ust. 4.5–4.7);
- większość państw członkowskich podjęła środki prawne w celu zapobiegania tworzeniu sztucznych i prowadzących do nadużyć mechanizmów mających umożliwić przedsiębiorstwom odnoszenie korzyści z uprzywilejowanych systemów opodatkowania (ust. 4.8).

4.2 **Kodeks postępowania**, niewiążący z prawnego punktu widzenia, zobowiązuje państwa członkowskie do przestrzegania zasad zdrowej konkurencji podatkowej. W związku z tym procesem określono szereg instrumentów podatkowych mających charakter legislacyjny, normatywny lub administracyjny, które mają lub mogą mieć, odczuwalny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej przedsiębiorstw w UE. Zainteresowane państwa członkowskie zgodziły się i podjęły konkretne zobowiązania na rzecz zmiany tych systemów w takim kierunku, by elementy szkodliwej konkurencji podatkowej zostały wyeliminowane najpóźniej do 2010 r., bez wyjątku ⁽¹⁶⁾.

4.3 Komitet wyraża zadowolenie z rezultatów wspomnianego kodeksu postępowania, gdyż poprzez eliminowanie szkodliwych praktyk podatkowych ⁽¹⁷⁾ państwa członkowskie wzmacniają zdrową konkurencję podatkową w obrębie UE i przyczyniają się do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

Komitet zachęca Komisję do kontynuowania powyższej inicjatywy poprzez rozszerzenie zakresu kodeksu postępowania i analizę pewnych określonych systemów podatkowych wprowadzonych na przestrzeni ostatnich lat.

⁽¹⁶⁾ W odniesieniu do niektórych systemów ustalono termin sięgający nawet do 2016 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. definicja w przypisie 2.

4.4 Równolegle, ustanowiony został **system przekazu informacji** między państwami członkowskimi a Komisją celem weryfikacji, czy zmiany w prawie podatkowym są zgodne z polityką Unii. Państwa członkowskie zobowiązały się nie wprowadzać nowych instrumentów podatkowych uznanych za szkodliwe dla interesów Unii.

4.5 Już w traktacie rzymskim można znaleźć **zapisy zabraniające państwom członkowskim udzielania przedsiębiorstwom pomocy**, w tym również w formie korzyści podatkowych, fałszującej konkurencję lub niosącej takie ryzyko, na jednolitym rynku oraz przyznające Komisji odpowiedzialność za prowadzenie kontroli i monitorowania w tym zakresie. W 1997 r. podejmując prace dotyczące kodeksu postępowania ministrowie finansów na posiedzeniu rady Ecofin wyraźnie upoważnili Komisję do prowadzenia swych działań w zakresie pomocy publicznej oraz w celu zwalczania przepisów podatkowych w państwach członkowskich sprzecznych ze wspomnianymi przepisami traktatowymi.

4.6 W ostatnich dziesięciu latach Komisja stopniowo wzmacniała swe działania w tym obszarze. Komisja nie tylko rozpoczęła proces wyjaśniania — w konsultacji z państwami członkowskimi — w ramach którego określiła wytyczne dla swych działań w wielu dziedzinach, ale również podjęła określone kroki w odniesieniu do konkretnych środków podatkowych przyjętych przez niektóre państwa członkowskie.

4.7 W odróżnieniu od kodeksu postępowania, mającego charakter polityczny i niewiążący, prawo dotyczące pomocy publicznej jest prawnie wiążące. Komisja posiada znaczne kompetencje i może zakazać wprowadzenia w życie formy pomocy niezgodnej z tym prawem, zmodyfikować ją, a nawet nakazać danemu państwu członkowskiemu odzyskanie pomocy udzielonej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku, jeśli nie była ona zgłoszona przed jej wprowadzeniem. W tej sytuacji przedsiębiorstwa korzystające z takiej pomocy są zobowiązane zwrócić przyznaną im korzyść podatkową.

4.8 Większość państw członkowskich posiada **przepisy podatkowe mające na celu przeciwdziałanie unikaniu płacenia podatków oraz transferowi działalności** do obszarów uprzywilejowanych podatkowo. Wszystkie państwa członkowskie chcą przyciągnąć do siebie działalność gospodarczą, uzyskiwać wpływy z podatków z jej tytułu oraz unikać transferu podstawy opodatkowania za granicę.

4.8.1 Chociaż instrumenty prawne przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich różnią się, pojawia się niekiedy pytanie, czy takie przepisy są w zgodzie z rynkiem wewnętrznym i swobodnym przepływem w obrębie UE, zważywszy, że prawo podatkowe stosowane przez wszystkie państwa członkowskie jest zgodne z prawem wspólnotowym Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich miał okazję sprzecyzować swoje stanowisko w tej kwestii: ogólnie rzecz biorąc przepisy mające na celu zwalczanie procederu unikania płacenia podatków i przenoszenia dochodów na inne obszary, gdzie stosowane są korzystniejsze przepisy podatkowe, są w zasadzie sprzeczne z ideą swobodnego przepływu w UE; przepisy te mogą jednak być uzasadnione, jeśli ograniczają się do odpowiedniego przeciwdziałania tworzeniu sztucznych mechanizmów prowadzących do nadużyć.

4.9 Komitet uważa, że walka z oszustwami podatkowymi powinna być priorytetem i przywołuje tutaj wnioski zawarte w swej niedawnej opinii na ten temat ⁽¹⁸⁾.

4.10 Traktat rzymski przewiduje w swym art. 93, że Rada, stanowiąc jednomyślnie, „[...] uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych (...) w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego [...]”.

4.11 Komisja Europejska podjęła szereg interesujących inicjatyw mających na celu udoskonalanie wspólnego rynku poprzez środki dotyczące opodatkowania przedsiębiorstw. W szczególności w dniu 3 maja 2007 r. Komisja potwierdziła zamiar kontynuowania swych prac zmierzających do wprowadzenia wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). Komisarz odpowiedzialny za kwestie podatkowe zamierza przedstawić w pierwszej połowie 2008 r. wniosek w sprawie stosownej dyrektywy, by umożliwić wprowadzenie CCCTB do 2010 r. Komitet podziela przekonanie Komisji, że CCCTB może przyczynić się w zasadniczy sposób do sukcesu wspólnego rynku, nawet jeśli oznacza ona większą przejrzystość, a tym samym bardziej aktywną konkurencję podatkową. Komitet wzywa Komisję do kontynuowania swych prac pomimo złożoności przedmiotowej kwestii. Niemniej na obecnym etapie dokładniejszy opis projektu wydaje się przedwczesny, tym bardziej że Komisja nie przedstawiła jeszcze szczegółowego modelu pozwalającego zdefiniować wspólną jednolitą podstawę opodatkowania i wprowadzić jednolity system stosowania jej na szczeblu 27 państw członkowskich UE. Niemniej Komitetowi nasuwa się szereg refleksji i pytań związanych z projektem CCCTB, dotyczącym opodatkowania przedsiębiorstw.

5. Niektóre refleksje i pytania Komitetu w sprawie projektu wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)

5.1 Zważywszy, że CCCTB mogłaby być dla państw członkowskich fakultatywna (jej podstawą będzie prawdopodobnie wzmocniona współpraca), Komitet pragnąłby, by przyjęło ją możliwie jak najwięcej państw, nawet jeśli oznacza to wprowadzanie środków przejściowych.

5.2 Jeżeli projekt CCCTB będzie dla przedsiębiorstw fakultatywny, to będzie to oznaczać, że każda administracja zainteresowanego państwa członkowskiego będzie miała do czynienia z dwoma systemami deklaracji podatkowej i dwoma systemami opodatkowania. Czy jest to wyobrażalne w momencie, gdy większość państw członkowskich angażuje się w zwiększanie wydajności swych służb publicznych?

5.3 Jeżeli projekt CCCTB będzie przyjęty przez wielonarodowe przedsiębiorstwa, czy nie grozi to zakłóceniami w traktowaniu przedsiębiorstw (formalności, systemy księgowo i podatkowe) w obrębie tego samego państwa członkowskiego będącego zwolennikiem wprowadzenia CCCTB?

⁽¹⁸⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi (ECO/187 — Dz.Ź. C 161 z 13.7.2008, s. 8).

5.4 W odniesieniu do dwóch poprzednich punktów, czy nie byłoby pożądane stopniowe zastosowanie jednego systemu wobec wszystkich podatników w obrębie tego samego państwa członkowskiego?

5.5 Jeżeli projekt CCCTB ma doprowadzić do większej przejrzystości, to czy wspólna deklarowana podstawa powinna zostać powierzona instancji ponadnarodowej?

5.6 Przyjęcie projektu CCCTB oznaczać będzie, że różnice w opodatkowaniu, ukryte przy kalkulacji podstaw opodatkowania, znajdą odzwierciedlenie w stawkach stosowanych przez państwa członkowskie, które wybiorą CCCTB. Czy stosowanie wspólnej podstawy opodatkowania nie przełoży się na zwiększenie rozpiętości stawek (przynajmniej stawek nominalnych?). Istnieje ryzyko, że konkurencja podatkowa nasili się na poziomie deklaracji stawek. Badanie przeprowadzone przez Komisję (2001 r.)

ujawniło, że zróżnicowanie stawek nominalnych było głównym czynnikiem odpowiedzialnym za zakłócenia gospodarcze powodowane konkurencją podatkową!

5.7 Jeżeli różnice w stawkach opodatkowania między państwami członkowskimi, które wybiorą CCCTB będą się utrzymywać (wbrew najnowszej tendencji do ich zmniejszania), a nawet zwiększać, czy nie można byłoby przewidzieć wprowadzenia dolnego progu stawki opodatkowania w obrębie tych państw członkowskich? Próg ten mógłby sytuować się nieco poniżej progu stawki przyjętej na przykład przez nowe państwa członkowskie. Sytuacja owych państw jeśli chodzi o napływ kapitału obcego nie uległaby zmianie. Co się tyczy pozostałych państw członkowskich, to mogłyby one przyjąć wyższą stawkę opodatkowania bez obawiania się zbyt agresywnej zewnętrznej polityki podatkowej wobec ich kapitału ekonomicznego.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu regulacji europejskich dotyczących ochrony środowiska na przemiany w przemyśle

(2008/C 120/15)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

wpływu regulacji europejskich dotyczących ochrony środowiska na przemiany w przemyśle.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI, a współsprawozdawcą Maciej NOWICKI.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Polityka w dziedzinie ochrony środowiska jest obecnie jednym z głównych wyzwań społecznych dla władz publicznych i dla zarządzających gospodarką. Powolne tempo rozwiązywania problemów ekologicznych w skali globalnej nie może już służyć jako wymówka do odkładania na później zmian legislacyjnych i zmian postępowania koniecznych do realizacji podstawowego celu UE, tzn. urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju.

1.2 Przemysł europejski dysponuje dużym potencjałem w zakresie zrównoważonej gospodarki, lecz jego powodzenie zależeć będzie w coraz większym stopniu od zdolności innowacyjnych i umiejętności wykorzystania ich w przemianach przemysłowych, które stały się konieczne wraz z otwarciem rynków, procesem globalizacji oraz przemianami technologicznymi i poznawczymi, przyspieszonymi przez coraz większe uwrażliwienie na zasady ochrony środowiska i zasobów naturalnych.

1.3 Komitet uważa, że zarówno wszystkie podmioty gospodarcze i społeczne, publiczne i prywatne, jak i decydenci polityczni oraz władze publiczne muszą być w pełni świadomi konfrontacji z nową rewolucją przemysłową, która za priorytet rozwoju uznaje jakość życia i środowiska oraz narzuca nowy, zintegrowany sposób planowania, produkcji, konsumpcji, gospodarki zasobami naturalnymi i ich ochrony.

1.4 Zdaniem Komitetu pilnie potrzebne jest przejście od postawy obronnej i reaktywnej do zdecydowanego i proaktywnego podejścia, dzięki któremu na szczeblu UE i państw członkowskich wypracowano by na przyszłość, uwzględniając zasady rozwoju zrównoważonego, jasne i stabilne ramy pozytywnych działań mogących przyspieszyć:

— rozwój oraz zastosowanie czystych technologii procesu i produktu,

- promowanie prawdziwego ducha przedsiębiorczości wiążącego się ze świadomością produkcji ekologicznej,
- kształcenie wykwalifikowanego personelu technicznego.

1.5 Komitet uważa za istotne, by to nowe, proaktywne podejście opierało się na działaniach zapobiegawczych, a nie na krokach korekcyjnych podejmowanych *a posteriori*, a także na jednolitych procedurach dla wszystkich podmiotów w ramach europejskiego kodeksu środowiska naturalnego, z pożytkiem dla prawodawcy, zainteresowanych podmiotów i konsumentów.

1.6 Komitet jest przekonany, że rozwój technologii i innowacja powinny należeć przede wszystkim do podstawowego zakresu odpowiedzialności przedsiębiorcy i władz publicznych; zarówno jednak przedsiębiorców, jak i władze należy pobudzać, zachęcać oraz wspierać poprzez odpowiednią politykę europejską, krajową i lokalną, a także partnerstwa publiczno-prywatne upraszczające oraz uwalniające zasoby o zasadniczym znaczeniu dla sprostania tym wyzwaniom.

1.7 Zdaniem Komitetu niezbędne jest, by na szczeblu UE nowe inicjatywy przemysłowe zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju zostały objęte przez fundusze strukturalne, programy wspólnotowe w zakresie innowacji, badań i kształcenia, a także odpowiednie instrumenty finansowe.

1.8 Komitet przypomina Komisji i państwom członkowskim o potrzebie przyspieszenia procesu przyjmowania konkretnych środków zmierzających do uproszczenia, tak by wyeliminować zbędne formalności oraz ograniczyć rosnące koszty gospodarcze związane z wymogami biurokratycznymi i technicznymi wynikającymi z obecnego prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska, które należy udoskonalić i spójnie skonsolidować.

1.8.1 Konieczne są ścisła koordynacja i rozwój szeregu strategii politycznych oraz instrumentów na różnych szczeblach, a także realizacja jak najbardziej przejrzystej, przyjaznej dla użytkownika i taniej polityki w dziedzinie ochrony środowiska, szczególnie w wypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Zasada „lepszego stanowienia prawa” wraz ze zmniejszeniem ilości przepisów powinna przełożyć się na skonsolidowane i spójne akty prawne w zakresie ochrony środowiska, które dawałyby pewność prawną, nadawałyby przejrzystość procesowi dostosowania przemian przemysłowych oraz były ukierunkowane na lepszą ochronę zasobów oraz środowiska i na wprowadzenie na rynki światowe konkurencyjnych innowacji technologicznych zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Należy stworzyć warunki, w których MŚP będą w stanie ponieść koszty dostosowania bez uszczerbku dla ich przewagi konkurencyjnej.

1.9 Komitet podkreśla wagę szybkiego przyjęcia zintegrowanej, długoterminowej strategii wspólnotowej, która dawałaby pewność decydującym publicznym i prywatnym umożliwiającą im sprostanie zmianom technologicznym i organizacyjnym koniecznym do dostosowania się do zaawansowanych norm ochrony środowiska.

1.10 Pakt na rzecz stabilności i wzrostu mógłby zostać przekształcony w taki sposób, by lepiej realizować cele strategii lizbońskiej i gøteborskiej pod kątem zrównoważonego rozwoju oraz wesprzeć w przejrzysty sposób, nie powodując zakłóceń

konkurencji, potrzebne długoterminowe inwestycje publiczne, wyłączając je z definicji „deficytu budżetowego”.

1.11 Państwa członkowskie powinny zawrzeć w swoich rocznych sprawozdaniach na temat procesu lizbońskiego wyszczególnienie przygotowanych przez nie rocznych planów inwestycyjnych w dziedzinie ochrony środowiska, jak również wyniki ocen *ex-post* dotyczących swych działań legislacyjnych i finansowych. Dane takie, już dostępne, powinny lepiej uwzględniać aspekt ekologiczny, który winien stać się integralną częścią sprawozdania zbiorczego składanego przez Komisję co roku na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej, w Parlamencie, w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i w Komitecie Regionów.

1.12 Zdaniem Komitetu duże znaczenie ma to, by polityka krajowa unaoczniała pozytywny wpływ różnych instrumentów ekonomicznych i zachęt podatkowych na środowisko. Dotyczy to przede wszystkim opodatkowania (gdzie pożądane byłyby rozwiązania na szczeblu europejskim⁽¹⁾), które oddziałuje na:

- działalność produkcyjną i pracę,
- wykorzystanie zasobów naturalnych,
- poziom zanieczyszczenia środowiska,
- decyzje dotyczące wysokiego stopnia ochrony środowiska,
- innowacje technologiczne w dziedzinie ochrony środowiska dotyczące procesów, produktów i organizacji.

1.13 Należy przyspieszyć wyznaczanie wymiernych i wspólnych celów, tak by umożliwić realizację ambitnych decyzji podjętych na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej i na późniejszym posiedzeniu Rady ds. Środowiska.

1.14 Komitet potwierdza zasadniczą rolę, jaką partnerzy społeczni i przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego muszą odgrywać na płaszczyźnie międzyzawodowej lub sektorowej różnych szczebli, począwszy od szczebla europejskiego, w celu rozwiązania problemów konkurencyjności, energii i środowiska, które w istocie znacznie wpływają na wiele branż przemysłowych, narzucają istotne zmiany strukturalne, przede wszystkim w sektorze wytwórczym, i wymagają ścisłej koordynacji oraz zintegrowanego podejścia, a także ciągłych starań o uproszczenie i usprawnienie biurokracji.

1.15 Problemy ekologiczne, a także problemy zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i tworzenia nowych możliwości rynkowych wiążących się z poszanowaniem środowiska oraz nowych i lepszych miejsc pracy w oparciu o świadomość wymogów ekologicznych wymagają — zdaniem Komitetu — atmosfery sprzyjającej przedsiębiorstwom i pracownikom oraz wspierającej zdolności innowacyjne pracowników i wysiłki gospodarcze, społeczne, kulturalne i edukacyjne, które muszą oni stale podejmować w celu sprostania konkurencji na rynku.

1.16 Jak wielokrotnie podkreślał EKES oraz najwyżsi rangą przedstawiciele Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, niezbędne jest ograniczenie obciążenia administracyjnego i biurokratycznego spoczywającego na przedsiębiorstwach, tak by móc uwolnić ich siły gospodarcze i społeczne i na nowo skierować je na zrównoważoną modernizację środowiska oraz struktur produkcyjnych i organizacyjnych.

(¹) Por. system eurowiniet — dyrektywa 2006/38/WE zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

1.17 Należy kontynuować zintegrowaną i proaktywną politykę przedsiębiorczości, zdolną do połączenia wysiłków na rzecz ochrony środowiska z podniesieniem konkurencyjności oraz do ochrony jakości życia i pracy poprzez podwyższenie poziomu zatrudnienia i zapewnienie świadomych i wykwalifikowanych zasobów ludzkich: rozwój programów RTD, programów na rzecz innowacji i konkurencyjności oraz LIFE+ powinien następować poprzez ułatwienie dostępu do instrumentów działania strukturalnego i terytorialnego w zakresie spójności oraz zgodnie z nimi.

1.18 W programach szkoleniowych i edukacyjnych starania wspólnotowe na rzecz rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy powinny zostać ukierunkowane na uwzględnienie aspektów ochrony środowiska, począwszy od szkoły podstawowej, a skończywszy na kształceniu zawodowym, menedżerskim i naukowym.

1.19 Aspekty społeczne, gospodarcze i ekologiczne należy rozważać w spójny sposób, pod kątem ich konsekwencji wewnętrznych i międzynarodowych, tak by przedsiębiorstwa mogły konkurować na równych zasadach z rynkiem globalnym, a proces urzeczywistniania rozwoju zrównoważonego przebiegał z uwzględnieniem nowej i większej współzależności powstałej między krajami oraz dużymi kontynentalnymi obszarami ekonomicznymi.

1.20 Europa powinna umieć zajmować jednolite stanowisko w kontaktach dwustronnych i wielostronnych w celu zapewnienia jak najszybszego przyjęcia i przestrzegania wymogów ochrony środowiska w skali globalnej, między innymi poprzez włączenie do porozumień negocjowanych w WTO oraz do porozumień dwustronnych nie tylko wymiaru społecznego, ale również w znacznym stopniu aspektu poszanowania środowiska.

2. Wprowadzenie

2.1 Rada Europejska obradująca w Brukseli w dniach 8-9 marca 2007 r. zwróciła szczególną uwagę na kwestie środowiska naturalnego i zmian klimatycznych i określiła w tym zakresie konkretne cele.

2.1.1 Celem jest zmniejszenie emisji CO₂ o 20 %-30 % do 2020 r. i o 60 %-80 % do 2050 r. w porównaniu z poziomem odnotowanym w 1990 r.

2.2 Już w rocznym sprawozdaniu Komisji za rok 2007 z postępów w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia położono nacisk na wagę zmian klimatycznych, innowacji ekologicznych, efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i rynków energetycznych.

2.2.1 W sprawozdaniu podkreślono, że zaangażowanie w tych sektorach powinno prowadzić do wypracowania skutecznych rozwiązań problemów związanych ze środowiskiem naturalnym, do zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych oraz do tworzenia nowych możliwości rynkowych i nowych miejsc pracy.

2.3 Ze swej strony Rada ds. Środowiska z dnia 20 lutego 2007 r. podkreśliła, że odnowiona strategia UE na rzecz rozwoju zrównoważonego i strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia wzajemnie się uzupełniają oraz że ta druga zasadniczo przyczynia się do osiągnięcia priorytetowego celu dotyczącego rozwoju zrównoważonego. Rada położyła ponadto nacisk na wagę wzmocnienia ochrony środowiska, które powinno być postrzegane za jeden z trzech podstawowych filarów zrównoważonego rozwoju, oraz na konieczność uwzględnienia aspektów związanych ze środowiskiem we wszystkich dziedzinach polityki.

2.4 Dobrze przemyślana polityka w zakresie środowiska, należycie uwzględniająca czas potrzebny na dostosowanie oraz zasady lepszego stanowienia prawa i uproszczenia legislacyjnego i biurokratycznego, może — dzięki czynnemu promowaniu innowacji ekologicznych i wydajności zasobów — pozytywnie wpłynąć na konkurencyjność, wzrost i zatrudnienie. Należy unikać zbyt licznych inicjatyw legislacyjnych, które poddają ciągłym zmianom istniejące prawodawstwo.

2.5 Rada zobowiązała Komisję do szybkiego sporządzenia Zielonej księgi na temat instrumentów rynkowych jako środków działania w dziedzinie środowiska. Powinny w niej zostać określone nowe, efektywne pod względem kosztów instrumenty na rzecz polityki w zakresie ochrony środowiska, z których będzie można korzystać w państwach członkowskich równocześnie z regulacjami i zachętami finansowymi. Środki te nie powinny dopuszczać do powstania nieuczciwych zniekształceń, lecz dążyć również do efektywności ekologicznej we wszystkich sektorach produkcji, dostosowując rozwiązania do konkretnych problemów na szczeblu lokalnym.

2.5.1 Jak podkreśla Komitet: „Jednak strategia zrównoważonego rozwoju, aby miała jakąkolwiek moc sprawczą czy motywującą, musi zostać przełożona na konkretne wymierne cele, w oparciu o wnikliwą analizę”. Dokument Rady dokonujący przeglądu strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju „(...) obejmuje oczywiście wiele celów i działań. Nie wiąże ich jednak z żadną ilościową analizą danych i trendów ani z żadną jakościową analizą problemów i zagadnień” (2).

2.6 Jest zatem rzeczą zasadniczej wagi, by CCMI podjęła rozległą problematykę wpływu regulacji europejskich w dziedzinie środowiska na przemiany w przemyśle, uwzględniając doświadczenie zebrane przez nią samą i EKES w licznych opiniach w tej sprawie.

2.7 Rada ds. Konkurencyjności z dnia 4 grudnia 2006 r. podkreśliła, jak duże znaczenie ma promowanie innowacji ekologicznych (szczególnie w przemyśle), konkurencyjności, badań i rozwoju poprzez pełne wykorzystanie możliwości oferowanych przez rynki wiodące w sektorach takich jak:

- zrównoważone i bezpieczne technologie wywierające niewielki wpływ na środowisko,
- ekoprojektowanie produktów,
- odnawialne źródła energii,
- efektywność energetyczna i oszczędność zasobów naturalnych,
- zaopatrzenie w wodę.

Należałoby tu również wspomnieć o konieczności wydajnego wykorzystania materiałów (3).

2.7.1 Cel polega na tym, by Europa stała się awangardą innowacji ekologicznych i stanowiła przykład największej na świecie efektywności w dziedzinie wykorzystania energii.

(2) Por. opinię rozpoznawczą NAT/348 — Dz.U. C 168 z 20.7.2007, sprawozdawca: Lutz RIBBE.

(3) Opinia EKES-u w sprawie: „Zrównoważony rozwój jako siła napędowa przemian w przemyśle”, CCMI/029 — Dz.U. C 318 z 23.12.2006.

2.8 W ostatnich latach działania zmierzające do ograniczenia zapotrzebowania były przedmiotem gruntownych rozważań komisji CCMI, zawartych w szczególności w opiniach EKES-u z września 2003 r. i września 2006 r. ⁽⁴⁾, poświęconych odpowiednio sprawom: „Przemiany w przemyśle: sytuacja bieżąca i perspektywy na przyszłość — podejście globalne” i „Zrównoważony rozwój jako siła napędowa przemian w przemyśle”; opinie te miały na celu zasadniczo zanalizowanie dynamiki „rozwoju, który zaspokaja dzisiejsze potrzeby, nie zagrażając spełnieniu potrzeb przyszłych pokoleń” ⁽⁵⁾.

2.9 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej zmierza natomiast do dokładnego zbadania tejże tematyki z punktu widzenia podaży produktów wytworzonych w sposób zrównoważony pod względem ekologicznym oraz do przeanalizowania europejskich przepisów w zakresie środowiska, które poważnie wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorstw produkcyjnych i dystrybucyjnych, oddziałując w coraz większym stopniu na oferowane produkty, procesy i usługi.

2.10 Zintegrowana polityka produktów — po jej określeniu i oceniu pod kątem wszystkich konsekwencji praktycznych — wejdzie w skład wspólnotowej strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego. Wszystkie produkty wywierają jakiś wpływ na środowisko naturalne, czy to w procesie produkcji, czy to podczas korzystania z nich i ich końcowego usuwania. To samo dotyczy usług. UE stara się ponadto stymulować udział podmiotów gospodarczych i społeczeństwa obywatelskiego w ochronie środowiska naturalnego, stosując takie środki, jak oznakowanie ekologiczne, wspólnotowy system zarządzania środowiskiem i audytu czy też porozumienia dobrowolne.

2.11 Do osiągnięcia skutecznej ochrony środowiska niezbędna jest dokładna ocena wpływu decyzji i działań człowieka na środowisko. Skutki dla środowiska można zatem badać z wyprzedzeniem, dzięki systemowi oceny oddziaływania projektów publicznych i prywatnych na środowisko, albo *a posteriori*, poprzez kontrole przestrzegania wymogów w dziedzinie ochrony środowiska w państwach członkowskich przy udziale wszystkich zainteresowanych stron.

2.11.1 Taką samą uwagę poświęcić należy polityce przemysłowej i konsumpcji opartym na zasadach rozwoju zrównoważonego.

2.12 Ponadto obecnie karze podlegają szkody dla obszarów przyrodniczych objętych ochroną, szkody dla środowiska wodnego oraz zanieczyszczenie gleby. Zasada: „zanieczyszczający płaci” została w istocie urzeczywistniona wraz z przyjęciem w 2004 r. dyrektywy dotyczącej odpowiedzialności za środowisko naturalne, na której podstawie sprawcom szkód w środowisku naturalnym można nakazać zapłacenie rekompensaty za owe szkody. Poza tym istnieją obecnie przepisy europejskie w dziedzinie gospodarki odpadami, opakowań, zanieczyszczeń akustycznych, wodnych i atmosferycznych, zmian klimatycznych, zagrożeń naturalnych i technologicznych, wypadków z udziałem niebezpiecznych substancji ⁽⁶⁾.

2.13 W warunkach coraz bardziej zglobalizowanego rynku systematyczne uwzględnianie wymogów związanych ze

środowiskiem naturalnym w procesie opracowania koncepcji produktów ⁽⁷⁾, tak aby ograniczyć negatywny wpływ na środowisko w całym cyklu życia produktu, stanowi niezwykle doniosły cel i jest przedmiotem jednoznacznych przepisów europejskich. Kwestia ta wpisuje się w ramy priorytetów określonych w szóstym programie działania w dziedzinie środowiska naturalnego (2002-2012) Unii Europejskiej, przewidującym opracowanie i ogłoszenie siedmiu strategii tematycznych ⁽⁸⁾, na których temat EKES miał okazję się wypowiedzieć i które dotyczą — w ogólności, jak i w szczególności — systemu produkcji i dystrybucji.

2.14 Opracowywanie koncepcji produktów oraz procesów produkcyjnych i dystrybucyjnych, które byłyby od samego początku zgodne z przepisami w dziedzinie środowiska naturalnego, jest celem w pełni popieranym przez CCMI; powinien on wszakże być realizowany jako integralny element strategii lizbońskiej, zmierzający do przywrócenia konkurencyjności podlegającemu przekształceniom przemysłowi europejskiemu, nie tylko w wymiarze związanym ze spójnym i zrównoważonym rozwojem, lecz także w wymiarze dotyczącym uproszczenia i usprawnienia procedur techniczno-administracyjnych, którym podlegają przedsiębiorstwa, zwłaszcza te mniejsze.

2.15 Ustalenie spójnych ram umożliwiających uwzględnienie wymogów ekologicznych w procesie opracowywania koncepcji dalszego rozwoju, dystrybucji i usuwania produktów wykorzystujących energię oznaczałoby objęcie ponad 70 % produktów znajdujących się w swobodnym obrocie na rynku wewnętrznym ⁽⁹⁾. Ramy takie nie ograniczają się do aspektów związanych z efektywnością energetyczną, lecz mają zastosowanie do wszystkich aspektów związanych ze środowiskiem (zanieczyszczenia stałe, gazowe, akustyczne, elektromagnetyczne itd.).

2.16 Na system produkcji i dystrybucji wpływa wszakże również cały szereg regulacji dotyczących środowiska, które radykalnie zmieniają sposób wytwarzania produktów i świadczenia usług w Unii Europejskiej. Ten zbiór przepisów wymaga przejrzystości, uproszczenia i skonsolidowania. Zaangażowanie wspólnotowe w zakresie środowiska oddziałuje w istocie całościowo na wszystkie środki przyjęte w ramach innych dziedzin polityki: od normalizacji technicznej po uregulowanie kwestii chemikaliów w rozporządzeniu REACH, od środków polityki pracy po środki dotyczące rynku wewnętrznego oraz wymiany towarów i usług.

2.17 Wdrażając działania, uwzględnić należy skutki efektów ubocznych, które często ograniczają wyniki osiągane w ramach głównych celów ⁽¹⁰⁾ i mają poważny, niezamierzony wpływ na gospodarkę ze względu na brak kompleksowej oceny w ramach zintegrowanego systemu ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2005/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 2005 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię oraz zmieniająca dyrektywę Rady 92/42/EWG oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 96/57/WE i 2000/55/WE.

⁽⁸⁾ Mowa o strategiach tematycznych dotyczących takich dziedzin, jak:
— zanieczyszczenie powietrza,
— środowisko morskie,
— zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych,
— zapobieganie powstawaniu odpadów i ich recykling,
— ochrona gleby,
— stosowanie pestycydów,
— środowisko miejskie.

⁽⁹⁾ Por. dyrektywa 2005/32/WE.

⁽¹⁰⁾ Por. TEN/274, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA, i TEN/287, sprawozdawca: Josef ZBORIL.

⁽¹¹⁾ Por. opinia TEN/286 w sprawie postępów w zakresie użycia biopaliw, CESE 860/2007 fin, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA.

⁽⁴⁾ CCMI/002 i CCMI/029 — Dz.U. C 318 z 23.12.2006.

⁽⁵⁾ CCMI/029 — Dz.U. C 318 z 23.12.2006, punkt B.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (dyrektywa Seveso II).

3. Obecne ramy działań wspólnotowych w dziedzinie ochrony środowiska

3.1 Polityka w dziedzinie ochrony środowiska stanowi obecnie jedno z głównych wyzwań społecznych dla władz publicznych i dla zarządzających gospodarką. Powolne tempo rozwiązywania problemów ekologicznych w skali globalnej nie może już służyć jako wymówka do odkładania na później zmian legislacyjnych i zmian postępowania koniecznych do realizacji podstawowego celu, którym jest rozwój zrównoważony, będący wyzwaniem globalnym stojącym przed naszymi partnerami na całym świecie.

3.2 Komitet jest zdania ⁽¹²⁾, że rozwój zrównoważony powinien prowadzić do bardziej dostatniego i sprawiedliwego społeczeństwa europejskiego, które byłoby gwarantem czystszej, bardziej bezpiecznego i zdrowszego środowiska oferującego wyższą jakość życia i pracy nam samym, naszym dzieciom i wnukom, lecz to wymaga większej spójności obszarów polityki i instrumentów przyjętych w UE, tak by zapewnić proaktywny i pozbawiony biurokracji klimat wiążący się z poszanowaniem wymiaru gospodarczego i społecznego przemian przemysłowych oraz wzmacniający zdolność przedsiębiorstw do skutecznego stawiania czoła konkurencji w kontekście globalizacji.

3.3 Postęp naukowo-technologiczny jest niezbędny do pogodzenia wzrostu gospodarczego ze zrównoważonym modelem społeczeństwa i gospodarki, tak jak podkreśla Komitet: „Największe osiągnięcia naukowe i techniczne oraz sposób, w jaki przekładają się one na konkurencyjny potencjał gospodarki, są czynnikami mającymi decydujący wpływ na zabezpieczenie naszej przyszłości, choćby w odniesieniu do kwestii energii i klimatu, na utrzymanie i poprawę naszej obecnej pozycji w świecie oraz na możliwość rozwoju — a nie ograniczania — europejskiego modelu socjalnego” ⁽¹³⁾.

3.4 W siódmym programie ramowym Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) oczywiste jest pierwszeństwo tematyki związanej z ochroną środowiska. W tym względzie Komitet podkreślał, że: „Ochrona środowiska ma zasadnicze znaczenie dla jakości i warunków życia obecnych i przyszłych pokoleń. Szczególnie ambitnym i prawdopodobnie kluczowym zadaniem jest rozpoznanie i rozwiązanie wiążących się z nią problemów, bez względu na to, czy mają one przyczynę antropogeniczną, czy też naturalną. To zadanie łączy się ściśle z zagadnieniami z zakresu różnych dziedzin badań i polityki: gospodarczej, energetycznej, zdrowotnej i rolnej, uwzględniając monitorowanie oraz — ze względu na aspekt globalny — z zakresu porozumień międzynarodowych” ⁽¹⁴⁾.

3.4.1 Europejskie platformy technologiczne ⁽¹⁵⁾ są istotnym instrumentem służącym uwolnieniu europejskiego potencjału w zakresie innowacji. Należy tu też wspomnieć o planie działania

⁽¹²⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004 w sprawie strategii rozwoju zrównoważonego.

⁽¹³⁾ Opinia Dz.U. C 325 z 30.12.2006 „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji”, sprawozdawca: Gerd WOLF (opinia rozpoznawcza).

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 185 z 8.8.2006 w sprawie programów szczegółowych siódmego programu ramowego na lata 2007-2013, sprawozdawcy: Gerd WOLF i Antonello PEZZIŃI.

⁽¹⁵⁾ Europejskie platformy technologiczne to nieformalne organizacje prywatne, które skupiają wszystkie istotne zainteresowane strony wokół wspólnej wizji i wspólnego podejścia służących rozwojowi technologii w konkretnym sektorze lub dla niektórych obszarów, skupiając się na kwestiach strategicznych, w których przyszły wzrost, konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój w Europie są zależne od dużego postępu technologicznego. Na początku 2007 r. działało 31 europejskich platform technologicznych. Por. „Trzecie sprawozdanie w sprawie europejskich platform technologicznych w chwili rozpoczęcia siódmego programu ramowego”, marzec 2007 r., Komisja Europejska.

w zakresie technologii środowiskowych, w którym mówi się o rynkach wiodących.

3.4.2 Sektor wytwórczy będzie miał nadal duże znaczenie dla europejskiej działalności gospodarczej pod warunkiem, że jego rozwój będzie następował przy uwzględnieniu nowych wskaźników w zakresie ochrony jakości życia i środowiska oraz należytego gospodarowania zasobami pod względem:

- nowych modeli przedsiębiorstwa,
- produktów i usług o wysokiej wartości dodanej,
- zaawansowanej inżynierii przemysłowej poprzez wykorzystanie procesów o wysokim poziomie ekotechnologii,
- nowych technologii i nauk w zakresie produkcji, w celu ustalenia standardów ekologicznych i technologicznych,
- aktualizacji modeli BRT oraz infrastruktur w zakresie kształcenia poprzez uwzględnienie w nich nowych wskaźników ochrony środowiska,
- ekologicznych zamówień publicznych,
- nowych form finansowania technologii środowiskowych przewidzianych w planie działania ⁽¹⁶⁾,
- lepszego wdrażania wyników badań i standardów w zakresie norm technicznych.

3.5 **Instrumenty polityki spójności na lata 2007-2013** poświęcają dużo uwagi — wśród pierwszoplanowych celów — celom rozwoju zrównoważonego i dążą do promowania synergii między wymiarem społecznym a ekologicznym, przeznaczając na to całkowity budżet w wysokości 308 mld euro: „Ochrona środowiska musi być brana pod uwagę przy opracowywaniu programów i projektów z myślą o promowaniu zrównoważonego rozwoju” ⁽¹⁷⁾.

3.5.1 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) wspiera programy w dziedzinie rozwoju regionalnego, przemian gospodarczych oraz rozwoju konkurencyjności i współpracy terytorialnej na całym obszarze UE. Do celów objętych finansowaniem należą również ochrona środowiska, badania i zapobieganie zagrożeniom w tym istotnym obszarze, przede wszystkim w opóźnionych regionach.

3.5.2 Fundusz Spójności przyczynia się do propagowania działań w zakresie środowiska i transeuropejskich sieci transportu. Korzystają z niego obecnie państwa członkowskie o dochodzie narodowym brutto (DNB) poniżej 90 % średniej wspólnotowej ⁽¹⁸⁾, choć środki przeznaczone na infrastrukturę kolejową są niewielkie w stosunku do transportu drogowego, co ma wpływ na środowisko i na jakość życia.

3.5.3 Planuje się nowość polegającą na skoncentrowaniu wydatków przeznaczonych na spójność na wspólnych zagadnieniach, między innymi na badaniach naukowych i rozwoju technologicznym, innowacjach i przedsiębiorczości, społeczeństwie informacyjnym, transporcie, energii, w tym na odnawialnych źródłach energii, ochronie środowiska oraz kwestiach związanych z zasobami ludzkimi i polityką rynku pracy.

⁽¹⁶⁾ Por. COM(2004) 38 wersja ostateczna w sprawie „Rozwijanie technologii na rzecz rozwoju zrównoważonego — plan działania Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych”.

⁽¹⁷⁾ Decyzja Rady nr 2006/702/WE z dnia 6 października 2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności.

⁽¹⁸⁾ Art. 2 i nast. rozporządzenia Rady (WE) nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1164/94.

3.5.4 Co więcej, Komitet przypomina, że „Dzięki **funduszom strukturalnym i spójnościowym** założenia strategii lizbońskiej realizowane były na długo przed jej ustanowieniem, i to we wszystkich jej wymiarach: wzrost, spójność, zatrudnienie i jakość pracy, zasada zrównoważonego rozwoju. Fundusze te przyczyniły się do skonsolidowania europejskiego modelu społecznego [...]”⁽¹⁹⁾.

3.5.5 Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), który spotkał się z niezwykle przychylnym przyjęciem ze strony Komitetu⁽²⁰⁾, obejmuje między innymi program **Inteligentna Energia — Europa** mający na celu promowanie rozwoju zrównoważonego w sektorze energetycznym i zwiększenie — poza efektywnością energetyczną — bezpieczeństwa dostaw i źródeł odnawialnych. Chociaż instrument finansowy **LIFE PLUS** otrzymuje zbyt skromne środki finansowe⁽²¹⁾, ma on na celu wniesienie wkładu do rozwoju i demonstracji nowatorskich, strategicznych koncepcji i narzędzi, do konsolidacji podstaw wiedzy służących rozwojowi, monitoringowi i ocenie, do rozwijania umiejętności, wymiany sprawdzonych rozwiązań, poprawy zarządzania sprawami środowiska, rozpowszechnienia informacji oraz uwrażliwienia na tematykę ochrony środowiska.

3.5.6 Jak przypomniano w poprzednich opiniach Komitetu, należy wspomnieć ponadto o indywidualnych środkach finansowych przyznanych przez EBI na projekty służące ochronie środowiska. Stanowiły one jedną trzecią całości indywidualnych środków finansowania, które w 2005 r. wyniosły w Unii Europejskiej 10,9 mld.

3.5.7 Jak Komitet miał okazję podkreślić: „W obecnych warunkach, w których panuje otwartość na światową konkurencję, strategia zarządzania społecznie odpowiedzialnym rozwojem terytorialnym musi zapewnić trwałą dynamikę rozwoju gospodarczego i stałe dążenie do wysokiej jakości pod względem społecznym”, tak by umożliwić „(...) duży stopień zrównoważenia rozwoju produkcji i konsumpcji z punktu widzenia ochrony środowiska i pod względem społecznym”⁽²²⁾.

3.5.8 Co więcej, biorąc pod uwagę, że 40 % emisji CO₂ powstaje w miastach, Komitet uważa, że polityka urbanistyczna ma pierwszoplanowe znaczenie także dla „(...) osiągnięcia docelowych wartości i przestrzegania przepisów UE dotyczących jakości powietrza w miastach (...)”⁽²³⁾.

3.6 Należy ponadto podkreślić, że obecne przepisy w dziedzinie **pomocy państwa przeznaczanej na ochronę środowiska**, na których temat Komitet miał okazję się wypowiedzieć⁽²⁴⁾, wyróżniają trzy główne rodzaje pomocy:

- pomoc na działalność, przyznawaną na gospodarkę odpadami i oszczędność energii,

⁽¹⁹⁾ Opinia Dz.U. C 93 z 27.4.2007, sprawozdawca: Olivier DERRUINE.

⁽²⁰⁾ Opinia Dz.U. C 65 z 17.3.2006, sprawozdawcy: Bernhard WELSCHE i Lucia FUSCO.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 255 z 14.10.2005, sprawozdawca: Lutz RIBBE.

⁽²²⁾ Por. opinię Dz.U. C 318 z 23.12.2006 w sprawie zarządzania terytorialnego przemianami w przemyśle, sprawozdawcy: Antonello PEZZINI i Enrico GIBELLIERI.

⁽²³⁾ Por. opinię Dz.U. C 168 z 20.7.2007 w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych, sprawozdawca: Lutz RIBBE.

⁽²⁴⁾ Opinia Dz.U. C 318 z 23.12.2006 w sprawie zreformowania pomocy państwa (sprawozdawca: Antonello PEZZINI), a szczególnie punkt 3.10: „Wspólnotowe ramy pomocy publicznej dla ochrony środowiska pozostaną w mocy do 2007 r. Także w tym przypadku ważne jest realizowanie celów strategii lizbońskiej i ułatwienie wprowadzenia Systemu Handlu Emisjami CO₂ (ETS National Allocation Plans) w ramach celów zawartych w Protokole z Kioto”.

- pomoc na doradztwo w zakresie ochrony środowiska przeznaczoną dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)⁽²⁵⁾,
- pomoc na inwestycje potrzebne, by osiągnąć cele ekologiczne, ograniczyć lub wyeliminować zanieczyszczenie i czynniki zanieczyszczające lub dostosować metody produkcji w taki sposób, by chronić środowisko.

System ten zostanie poddany przeglądowi do końca 2007 r.

3.7 Zdaniem Komitetu należy jak najszybciej:

- udoskonalić i rozwinąć system handlu przydziałami emisji⁽²⁶⁾,
- rozwinąć wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla,
- ograniczyć emisje pochodzące z transportu,
- skupić uwagę na zrównoważonym wzroście,
- rozważyć możliwości w zakresie oszczędności energii wynikające z ulepszenia sposobu informowania konsumentów i z zastosowania wytycznych w dziedzinie zużycia energii w budynkach oraz z przyszłej europejskiej karty praw odbiorców energii⁽²⁷⁾.

3.7.1 Osiągnięcia pod kątem wzrostu wydajności energetycznej paliw zostały po części zniweczone głównie przez rozwój transportu towarowego i pasażerskiego powodujący wzrost netto emisji gazów cieplarnianych, (por. bazę danych *International Climate Change Partnership — Europejska Agencja Środowiska*)⁽²⁸⁾. Na szczeblu lokalnym wciąż występują poważne problemy, do których należą przede wszystkim: natężenie ruchu drogowego, zanieczyszczenie hałasem oraz emisje zanieczyszczeń pyłowych, choć rozwój technologii w dziedzinie filtrów może przynieść w przyszłości dobre wyniki⁽²⁹⁾.

3.8 Co się tyczy **płaszczyzny regulacyjnej i legislacyjnej**, między innymi w dziedzinie ochrony środowiska, sytuacja w zakresie wdrażania prawa nie wygląda satysfakcjonująco, jeżeli ostatnia tabela wyników rynku wewnętrznego przedstawiona w lutym 2007 r. wskazuje na największą liczbę przypadków naruszenia przepisów rynku wewnętrznego właśnie w dziedzinie ochrony środowiska. Przypadki te stanowią już ponad 18 % wszystkich sytuacji naruszenia przepisów, a jeżeli dodamy do nich sytuacje naruszenia przepisów w zakresie energii i transportu, to stanowią o około jednej trzeciej wszystkich przypadków naruszenia prawa⁽³⁰⁾.

⁽²⁵⁾ Por. COM(2007) 379 z 8.10.2007, a szczególnie punkty: 5.2, 5.3, 5.4, 5.5.

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 221 z 17.9.2003 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zmieniającej dyrektywę 96/61/WE Rady, COM(2001) 581 wersja ostateczna, 2001/0245 (COD), Dz.U. C 221 z 17.9.2002, s. 27.

⁽²⁷⁾ Por. COM(2007) 386, na temat którego EKES (ściślej: Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego) przygotowuje obecnie opinię.

⁽²⁸⁾ Opinia CESE NAT/205 z 11.12.2003 „Mechanizmy oparte na projektach — protokół z Kioto (II)”, sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE.

⁽²⁹⁾ Por. opinię Dz.U. C 318 z 23.12.2006 w sprawie strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, sprawozdawca: Antonello PEZZINI.

⁽³⁰⁾ Por. Scoreboard 15 bis, Internal Market, grudzień 2006 r., s. 21 (http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score15bis/score15bis_en.pdf) „Breakdown of infringement proceedings per sector” („Podział postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa pod względem sektora”), rys. 16: połowa postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa toczy się w dziedzinie „środowiska”, „energii i transportu” oraz „opodatkowania i unii celnej”.

3.8.1 Pierwszym wspólnotowym aktem prawnym, którego jednym z głównych celów jest zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, jest dyrektywa 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, na której temat Komitet wypowiedział się⁽³¹⁾ przychylnie, gdyż zmierza ona do zapobiegania szkodom i przywrócenia przyrody do stanu pierwotnego.

3.8.2 W 2006 r., między innymi w celu ulepszenia, uproszczenia i usprawnienia struktury regulacyjnej, legislacyjnej oraz administracyjnej, zapoczątkowano przegląd szeregu przepisów:

- **dyrektywy 2002/95/WE RoHS**, która przewiduje zakaz i ograniczenie stosowania ołowiu, rtęci, kadmu i sześciowartościowego chromu oraz niektórych środków zmniejszających palność w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,
- **dyrektywy 2002/96/WE**, znanej również jako WEEE, mającej na celu zapobieganie i ograniczanie usuwania zużytego sprzętu na wysypiska, poprzez politykę nastawioną na ponowne użycie i recykling sprzętu oraz jego części składowych,
- **dyrektywy IPPC (Integrated Pollution and Prevention Control)** w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli,
- **dyrektywy ramowej w sprawie odpadów**⁽³²⁾, stanowiącej połączenie trzech poprzednich dyrektyw.

3.8.3 Zdaniem Komitetu stanowi to dla producentów istotną szansę na włączenie aspektów ekologicznych do własnej długoterminowej strategii przedsiębiorczości i stworzenie możliwości rynkowych dzięki niższemu poziomowi szkodliwości dla środowiska produktów i procesów produkcyjnych.

3.8.4 W zakresie strategii zintegrowanej polityki produktu (Integrated Product Policy — IPP) szczególną wagę — jak podkreślił Komitet w swej opinii na ten temat⁽³³⁾ — należy przypisać dyrektywie ramowej 2005/32/WE w sprawie ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię, która dotyczy wszystkich urzędzeń wykorzystujących energię, od energii elektrycznej po energię ze źródeł kopalnych, tak by promować rozwiązania ramowe służące włączeniu aspektów ekologicznych do projektowania w wielu sektorach przemysłowych.

3.8.5 Rozporządzenie WE/1907/2006 — bardziej znane jako rozporządzenie REACH w sprawie rejestracji, oceny i udzielania zezwoleń na stosowanie substancji chemicznych — zastąpi prawie czterdzieści rozporządzeń, tworząc jeden system dla wszystkich substancji chemicznych. W przeszłości⁽³⁴⁾ Komitet wyrażał co do niego wątpliwości ze względu na jego złożoność i długość załączników technicznych.

3.9 **Co się tyczy dobrowolnych działań**, przygotowano skuteczne instrumenty, takie jak porozumienia w sprawie ochrony środowiska naturalnego, europejskie oznakowanie ekologiczne, system ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), a także rozwiązania ramowe zaproponowane w dziedzinie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i tworzenia społecznie odpowiedzialnego terytorium.

⁽³¹⁾ Opinia Dz.U. C 241 z 7.10.2002, sprawozdawca: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL, Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

⁽³²⁾ COM(2005) 667 wersja ostateczna.

⁽³³⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004, sprawozdawca: Antonello PEZZINI.

⁽³⁴⁾ Dz.U. C 294 z 25.11.2005, sprawozdawca: Paolo BRAGHIN.

3.9.1 W planie działań dotyczącym **porozumień w sprawie ochrony środowiska naturalnego** przedstawionym przez Komisję w lipcu 2002 r.⁽³⁵⁾, na którego temat Komitet się wypowiedział⁽³⁶⁾, wytyczono cel polegający na „uproszczeniu środowiska regulacyjnego poprzez nowe **skoordynowane działania**”, zgodnie z uprawnieniami nadanymi przez Radę Europejską w Lizbonie i potwierdzonymi w Sztokholmie, Laeken i Barcelonie, w celu zagwarantowania pewności prawnej i ułatwienia aktywności podmiotów gospodarczych.

3.9.2 Co więcej, już w 1996 r. Komisja zapoczątkowała dobrowolne porozumienia w sprawie ochrony środowiska jako instrument samoregulacji i współregulacji, które są korzystne pod tym względem, że wykorzystują zdolność przemysłu do antycypacji oraz dostarczają skutecznych i odpowiednich rozwiązań. Zapewniają one większą szybkość zastosowania, a także znacznie „upraszczają procedury legislacyjne w celu zmniejszenia ich złożoności, ich usprawnienia, zwiększenia ich czytelności i zbliżenia ich do obywateli Unii”, sprzyjając „przyjmowaniu dobrowolnych porozumień w sprawie ochrony środowiska naturalnego na szczeblu wspólnotowym”⁽³⁷⁾.

3.9.3 Komitet zaznacza w tym względzie, że „Komisja powinna zastanowić się, czy wyznaczone cele faktycznie wymagają ram legislacyjnych, czy też może byłaby wystarczająca samoregulacja lub współregulacja. Komitet uważa, że wśród różnych opcji należy wybrać taką, która może zagwarantować osiągnięcie tych samych celów po niższych kosztach i przy mniejszym obciążeniu administracyjnym oraz zapewnia większą przejrzystość i największy możliwy udział zainteresowanych stron (...)”⁽³⁸⁾.

3.9.4 Jeżeli chodzi o **europejskie oznakowanie ekologiczne**, o które przedsiębiorstwa mogą się zwrócić zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1980/2000 w celu promowania produktów mających mniejszy niż inne produkty należące do tej samej kategorii wpływ na środowisko oraz dostarczenia konsumentom dokładnych, jak też potwierdzonych naukowo informacji na temat produktów, jego potencjalne powodzenie może zostać przyćmione jedynie przez namnożenie się oznakowań wspólnotowych i dodatkowych krajowych oznakowań ekologicznych: „Odwołanie się do przyjęcia różnych systemów etykietowania ekologicznego (w tym deklaracji i autocertyfikatów ekologicznych) rodzi wątpliwości ze względu na potrzebę zapewnienia dodatkowych instrumentów i rodzajów kontroli na szczeblu państwa członkowskiego w celu sprawdzenia ich wiarygodności. W związku z tym Komitet w swej opinii w sprawie nowego rozporządzenia dotyczącego systemu oznakowania ekologicznego⁽³⁹⁾ wyraził sprzeciw wobec mnożenia oznakowań ekologicznych, gdyż jest to czynnik powodujący konsternację i wprowadzający konsumentów w błąd”⁽⁴⁰⁾.

3.9.5 Jeśli chodzi o dobrowolne przystępowanie organizacji do wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS), Komitet odniósł się do tego bardziej niż przychylnie⁽⁴¹⁾, uznając EMAS za „instrument przydatny w realizacji zasadniczego celu

⁽³⁵⁾ COM(2002) 412 wersja ostateczna, komunikat Komisji w sprawie umów dotyczących ochrony środowiska naturalnego na szczeblu wspólnotowym w ramach planu działań na rzecz uproszczenia i poprawy środowiska regulacyjnego.

⁽³⁶⁾ Dz.U. C 61 z 14.3.2003, sprawozdawca: GAFO FERNÁNDEZ.

⁽³⁷⁾ Dz.U. C 61 z 14.3.2003.

⁽³⁸⁾ Opinia rozpoznawcza CESE 562/2007 fin, INT/347, w sprawie uproszczenia środowiska regulacyjnego w sektorze maszynowym, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA.

⁽³⁹⁾ Dz.U. C 296 z 29.9.1997.

⁽⁴⁰⁾ Opinia CESE 925/2001, sprawozdawca: Antonello PEZZINI

⁽⁴¹⁾ Opinia Dz.U. C 258 z 10.9.1999, sprawozdawca: Antonello PEZZINI i opinia CESE 1160/2006 „Zmiany klimatu — rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK.

polegającego na promowaniu zrównoważonych modeli produkcji i konsumpcji (rozwoju)”, który jest ukierunkowany na „docenianie i wynagradzanie organizacji, które wykraczając poza minimalne wymogi prawne, stale poprawiają swoje oddziaływanie na środowisko”⁽⁴²⁾. Stosując EMAS poszczególne organizacje i instytucje mogą badać konkretne sposoby mierzenia i zmniejszania poziomu wpływu wywieranego na środowisko przez różne działania, jak na przykład wykorzystywanie energii i materiałów oraz podróz samochodem, pociągiem lub samolotem”⁽⁴³⁾.

3.9.6 Jeżeli chodzi o **odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw**, stanowi ona — jak wielokrotnie podkreślał Komitet⁽⁴⁴⁾ — „istotny wkład w realizację celu strategicznego wytyczonego w Lizbonie” i nie może zdaniem Komitetu być oderwana od pojęcia społecznie odpowiedzialnego terytorium oraz od terytorialnego zarządzania przemianami przemysłowymi poprzez „tworzenie i rozwój nowych przedsiębiorstw, nowych specjalizacji zawodowych oraz liczniejszych miejsc zatrudnienia o lepszej jakości, przy jednoczesnym zachowaniu europejskiego modelu społecznego zorientowanego na gospodarkę opartą na wiedzy”⁽⁴⁵⁾ oraz poprzez zintegrowane podejście terytorialne wspierające „optymalizację ochrony środowiska w okresie przemian gospodarczych i przemysłowych”⁽⁴⁶⁾. W latach 2000-2005 średnie roczne wydatki UE na ochronę środowiska wyniosły ok. 1,7 % wartości dodanej przemysłu⁽⁴⁷⁾.

3.9.7 **Włączenie aspektów ochrony środowiska do procesu normalizacji** europejskiej było omawiane przez Komitet⁽⁴⁸⁾ przy różnych okazjach, kiedy to stwierdzał, że „(...) jest przekonany o konieczności przyspieszenia procesu normalizacji we wszystkich jego aspektach, w tym dotyczących ekologii, jednak bez jego przeciążania, mając na celu zapewnienie rozwoju rynku wewnętrznego na wysokim poziomie. Chodzi o to, by proces normalizacji był skuteczny, mało kosztowny i niezbiurokratyzowany, zaś zdolności instytucjonalne Państw Członkowskich wcześniej odpowiednio dostosowane”.

3.9.8 Komitet podkreśla w związku z tym ponownie **potrzebę komplementarności między przepisami obowiązującymi w dziedzinie ochrony środowiska a dobrowolnie przyjmowanymi normami technicznymi**, które wynikają z większej wrażliwości na ochronę środowiska oraz jakość; należy ponadto propagować bardziej elastyczne kodeksy postępowania, które prowadziłyby do proekologicznych procesów normalizacji dla przedsiębiorstw i MSP.

⁽⁴²⁾ Członkowie EKES-u wielokrotnie opowiadali się za tym, by siedziba Komitetu — zgodnie z tym, co sugeruje Komisja w odniesieniu do swych budynków — uzyskała certyfikację EMAS.

⁽⁴³⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006 „Zmiany klimatu — rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK.

⁽⁴⁴⁾ Dz.U. C 169 z 6.7.1992 w sprawie zielonej księgi: „Promowanie europejskich ram odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw”, sprawozdawcy: Renate HORNUNG-DRAUS, Ursula ENGELEN-KEFER i Jean François HOFFELT; Dz.U. C 223 z 31.8.2005 z 8.6.2005 w sprawie instrumentów pomiaru i informacji na temat Odpowiedzialności Społecznej Przedsiębiorstw w zglobalizowanej gospodarce, sprawozdawca: Evelyne PICHENOT; opinia Dz.U. C 325 z 30.12.2006 w sprawie: „Realizacja partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw”, sprawozdawca: Evelyne PICHENOT.

⁽⁴⁵⁾ Opinia Dz.U. C 185 z 8.8.2006, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK.

⁽⁴⁶⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006 w sprawie: „Zarządzanie terytorialne przemianami w przemyśle: rola partnerów społecznych i wkład programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji”, (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawcy: Antonello PEZZINI i Enrico GIBELIERI.

⁽⁴⁷⁾ Obecnie WDB (wartość dodana brutto) przemysłu stanowi 22 % PKB (71 % usługi, 5 % budownictwo i 2 % rolnictwo), źródło: Eurostat.

⁽⁴⁸⁾ Z 29.11.2001, opinia Dz.U. C 117 z 30.4.2004 oraz opinia Dz.U. C 74 z 23.3.2005, sprawozdawca: Antonello PEZZINI.

3.9.9 Zdaniem Komitetu istotne znaczenie będzie miało dostosowanie warunków **zamówień publicznych** do wymogów ochrony środowiska i równowagi ekologicznej zarówno w robotach publicznych i koncesjach, jak i w tak zwanych „sektorach wyłączonych”.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet uważa, że — zważywszy na ściśle powiązanie kwestii konkurencyjności, energii i ochrony środowiska, które znacząco wpływają przede wszystkim na wiele sektorów przemysłowych produktów podstawowych i pośrednich, czyniąc koniecznym przeprowadzenie istotnych zmian strukturalnych w sektorze produkcyjnym — potrzebne są ścisła koordynacja i opracowanie zintegrowanego podejścia obejmującego wiele obszarów polityki oraz instrumentów na różnych szczeblach, czemu powinny towarzyszyć stałe wysiłki na rzecz uproszczenia i usprawnienia biurokracji, ukierunkowane przede wszystkim na MSP.

4.2 Komitet uważa, że w celu zapewnienia spójności poszczególnych inicjatyw, przy jednoczesnej poprawie w zakresie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności, konieczne są:

- zrównoważony udział wszystkich zainteresowanych stron w celu stworzenia stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych, w których w równym stopniu są uwzględnione kwestie związane z konkurencyjnością, energią i ochroną środowiska,
 - właściwa równowaga między normalizacją, stanowieniem prawa a dobrowolną samoregulacją,
 - wsparcie mechanizmów pobudzających do dostosowania strukturalnego oraz do poszukiwania nowych, czystych i konkurencyjnych technologii,
 - kształcenie i podnoszenie kwalifikacji w przedsiębiorstwach, wśród kadry zarządzającej i pracowników, w celu przeprowadzenia przemian przemysłowych zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, sprzyjających tworzeniu nowych miejsc pracy i nowych perspektyw dla konkurencyjności,
 - systematyczna ocena wpływu ex ante i ex post instrumentów legislacyjnych i dobrowolnych, a także obszarów polityki mających na celu zagwarantowanie ich spójności, skuteczności oraz zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju,
 - większe zaangażowanie konsumentów, producentów i dystrybutorów zarówno na wczesnym etapie tworzenia koncepcji, jak i na późniejszym etapie weryfikacji oraz kontroli zastosowania i przestrzegania środków wykonawczych,
 - ochrona jednolitego rynku europejskiego, która umożliwiłaby faktyczne i potwierdzone równe warunki konkurencji, między innymi z punktu widzenia poszanowania norm ekologicznych na szczeblu wewnętrznym i międzynarodowym.
- 4.3 Środki mające na celu włączenie względów dotyczących ochrony środowiska do działalności przemysłowej umożliwiły osiągnięcie istotnych wyników, przyczyniając się w latach 1985-2000 do całkowitego ograniczenia emisji dwutlenku węgla w sektorze produkcyjnym UE o ponad 11 %, podczas gdy w tym samym okresie produkcja sektora wzrosła o 31 %⁽⁴⁹⁾. Nastąpiło ponadto całkowite oddzielenie produkcji od emisji gazów zakwaszających i prekursorów ozonu oraz względne oddzielenie produkcji od zużycia energii i surowców.

⁽⁴⁹⁾ Por. EIPRO (Environmental Impact of Products), Komisja, Wspólne Centrum Badawcze, maj 2006 r.

4.4 Komitet wyraża przekonanie, że ochrona środowiska może stworzyć nowe możliwości dialogu między partnerami społecznymi a społeczeństwem obywatelskim, zarówno na płaszczyźnie międzyzawodowej, jak i sektorowej, tak by zapoczątkować procesy przemian przemysłowych zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.

4.5 Należy przeznaczyć większe środki na badania i rozwój nowych koncepcji, które rozwiązywałyby problemy u ich źródeł, utrzymując produkcję i zatrudnienie na wysokim poziomie, zamiast uciekać się do handlu certyfikatami bez rozwiązania pojawiających się problemów.

4.5.1 Komitet uważa, że odwoływanie się do długoterminowych wizji sektorowych i map drogowych w celu sprostania wyzwaniom, jakimi są cele w zakresie ochrony środowiska, umożliwi w większym stopniu — tak jak w wypadku Europejskiej Platformy Technologii Stali — udoskonalenie i skoordynowanie dostępnych instrumentów i środków, tak by jak najlepiej wykorzystać dostęp do doskonałości naukowej i technologicznej know-how.

4.5.2 Ustawodawstwo krajowe wprowadzające w życie europejskie dyrektywy i rozporządzenia powinno zachęcać przy pomocy różnych instrumentów do stosowania nowego podejścia do projektowania produktów, które sprawi, że ich recykling stanie się efektywniejszy.

4.6 Kierunki polityki w zakresie konkurencyjności, energii i środowiska są ściśle ze sobą powiązane i w znaczący sposób wpływają przede wszystkim na wiele sektorów przemysłowych wytwarzających produkty podstawowe i pośrednie.

4.7 Dla wsparcia przemysłu wytwarzającego produkty w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju konieczny jest zrównoważony udział wszystkich zainteresowanych stron w celu stworzenia stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych, w których w równym stopniu są uwzględnione kwestie związane z konkurencyjnością, energią i ochroną środowiska. Kwestie, którymi należy się zająć, obejmują:

- konkretne wdrażanie zasad dotyczących lepszego stanowienia prawa,
- zmiany klimatyczne, szczególnie interakcja z systemem handlu prawami do emisji zanieczyszczeń,
- inicjatywy promujące racjonalizację zużycia energii i źródeł odnawialnych,
- funkcjonowanie rynków energii, szczególnie rynku energii elektrycznej,
- wdrożenie strategii tematycznej z zakresu zapobiegania powstawania odpadów i ich recyklingu oraz związanego z nią prawodawstwa,

— poprawa efektywności wykorzystania zasobów oraz stosowanie innowacyjnych technologii z zakresu ochrony środowiska.

4.8 Jeżeli chodzi o kierunki polityki w zakresie ochrony środowiska, których celem są „lokalne dobra publiczne”, takie jak jakość powietrza i parki miejskie, to oczywiste jest, że zmiany „jakości środowiska” mają poważne konsekwencje lokalne dla cen mieszkań, zatrudnienia, zdolności reprezentowania mniej zamożnych warstw społecznych w decyzjach dotyczących ochrony środowiska oraz — wreszcie — dla ich umiejętności i możliwości dostosowania się do norm wydajności w zakresie oszczędności energii.

4.8.1 W zakresie zatrudnienia, podczas gdy nienowoczesne miejsca pracy są w dużej mierze zastępowane miejscami pracy powstałymi w wyniku działań publicznych i prywatnych, przekwalifikowanie profili zawodowych w sektorze usług z myślą o ochronie środowiska wymaga ogromnych wysiłków w zakresie kształcenia oraz realizacji europejskiej strategii na rzecz mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

4.9 Komitet uważa, że w celu zwiększenia skuteczności i pozytywnego oddziaływania środków w zakresie ochrony środowiska należy zagwarantować międzynarodowy wymiar wspólnotowych działań koordynacyjnych: w istocie duże znaczenie ma to, by Europa mogła zapewnić, między innymi poprzez uwzględnienie w negocjowanych porozumieniach odpowiednich klauzul dotyczących ochrony środowiska, jak najszerze przyjęcie i przestrzeganie wymogów ochrony środowiska. W szczególności w przepisach dotyczących handlu międzynarodowego powinny być brane pod uwagę, poza kwestią dumpingu społecznego, również dumping ekologiczny⁽⁵⁰⁾, sprzyjając transferowi technologii środowiskowych i stosowaniu innowacji w tej dziedzinie w skali światowej⁽⁵¹⁾.

4.10 W związku z tym należy pobudzać i wspierać inicjatywy zmierzające do opracowania ambitnych, lecz możliwych do realizacji map drogowych oraz do sporządzenia, z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technologii (BAT⁽⁵²⁾), międzynarodowych analiz porównawczych dotyczących poszczególnych sektorów w zakresie efektywności energetycznej i zmniejszenia szkodliwych emisji.

4.11 Unia Europejska powinna nadal nalegać, by kraje uprzemysłowione i duże kraje wschodzące — szczególnie Chiny i Indie — znalazły nowe rozwiązania, które angażowałyby wszystkie kraje na rzecz zrównoważonego rozwoju między innymi poprzez przekształcenie wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju⁽⁵³⁾.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁰⁾ Por. zieloną księgę w sprawie lepszych warunków demontażu statków, COM(2007) 269 z 22 maja 2007 r.

⁽⁵¹⁾ Główne wyniki posiedzenia Rady odnośnie do nowej dynamiki dla polityki ekologicznej UE z 28.6.2007 r.

⁽⁵²⁾ BAT — Best Available Technologies.

⁽⁵³⁾ Por. oceny oddziaływania na temat zrównoważonego rozwoju (Sustainability impact assessment — SIA) dotyczące porozumień w sprawie EPA z krajami AKP (por. opinię rozpoznawczą REX/189, Dz.U. C 65 z 17.3.2006 z 14.12.2005, sprawozdawca: Antonello PEZZINI, współsprawozdawca: Gérard DANTIN).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie solidarności między pokoleniami”

COM(2007) 244 wersja ostateczna

(2008/C 120/16)

Dnia 20 czerwca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie solidarności między pokoleniami”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Luca JAHIER.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 106 do 21 — 28 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Zasada solidarności międzypokoleniowej jest jednym z kluczowych elementów strukturalnych europejskiego modelu społecznego, który — ze względu na konsekwencje wynikające z zaburzeń równowagi demograficznej — wymaga nowego zaangażowania oraz nowych rozwiązań umożliwiających jego wzmocnienie w ramach nowej, potrzebnej równowagi finansowej. Zachowanie zasady solidarności międzypokoleniowej wymaga zatem na różnych szczeblach aktywnego podejścia władz publicznych i czynnego udziału różnorodnych podmiotów społecznych w gwarantowaniu wysokiej jakości usług socjalnych użyteczności publicznej dla rodzin, ludzi młodych i wszystkich osób, które są niesamodzielne, oraz trwałości systemów emerytalnych i zabezpieczenia społecznego.

1.2 Co się tyczy wszystkich tych kwestii, a szczególnie pogodzenia życia zawodowego z rodzinnym, promowania równych szans i zatrudnienia, w tym zwłaszcza zatrudnienia kobiet, Komitet wypowiedział się już ostatnio na ich temat szczegółowo w szeregu opinii⁽¹⁾, których zalecenia zostały w całości przyjęte i ponownie zaproponowane w niniejszej opinii zarówno w części analitycznej, jak i w części przedstawiającej propozycje.

1.3 Mimo że komunikat Komisji został zatytułowany „Promowanie solidarności między pokoleniami”, koncentruje się on głównie na problematyce rodzinnej, również w kontekście nowego sojuszu na rzecz rodzin, który został niedawno ustanowiony przez Radę Europejską. Obecna dynamika działań wspólnotowych wskazuje w rzeczywistości, że po długiej przerwie zaczęto poświęcać więcej uwagi kwestii rodziny i nastąpiło znaczące ożywienie działań w tym zakresie, a także stanowi — jak stwierdza się w samym komunikacie Komisji — „pierwszy element odpowiedzi Europy na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi”. Niniejsza opinia skupia się zatem na tego typu zagadnieniach.

(1) Zob. opinię EKES-u z 16 grudnia 2004 r. w sprawie relacji międzypokoleniowych (sprawozdawca: Jean-Michel BLOCH-LAÏNE), Dz.U. C 157 z 28.6.2005; opinię EKES-u z 14 marca 2007 r. w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne” (sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT), Dz.U. C 151 z 13.7.2007; opinię EKES-u z 14 marca 2007 r. w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa (sprawozdawca: Susanna FLORIO), Dz.U. C 161 z 13.7.2007; opinię EKES-u w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego (sprawozdawca: Peter CLEVER) z lipca 2007 r., by przytoczyć tylko główne przykłady.

1.4 W 1983 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie europejskiej polityki rodzinnej, eksponując w ten sposób po raz pierwszy na scenie europejskiej politykę rodzinną i przede wszystkim umożliwiając rok później uruchomienie pozycji budżetowej przeznaczonej na promowanie działań na rzecz rodzin.

1.5 W 1989 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Ministrów ds. Rodziny, która przyjęła pewne ważne instrumenty na podstawie propozycji Komisji Europejskiej. I tak zwrócono się do samej Komisji z wnioskiem o ustanowienie Europejskiego Centrum Monitorowania Sytuacji Społecznej, Demografii i Rodziny — obecnie Centrum Monitorowania Demografii i Sytuacji Społecznej — oraz o powołanie grupy urzędników rządowych wysokiego szczebla ds. rodzin. Na koniec Komisja utworzyła międzywydziałową grupę zajmującą się aspektem rodzinnym różnych obszarów polityki wspólnotowej. Przy tej okazji Rada postanowiła również zinstytucjonalizować kontakty z organizacjami rodzinnymi oraz z Intergrupą ds. Rodziny i Ochrony Dzieci Parlamentu Europejskiego.

1.6 W latach 1994, 1999 i 2004 Parlament przyjął nowe rezolucje, a w 1998 r. powołano Intergrupę ds. Rodziny.

1.7 Niestety, kryzys dotyczący pozycji budżetowych i ich podstawy prawnej w 1998 r. spowodował zlikwidowanie pozycji przeznaczonej na wsparcie dla rodzin.

1.8 Przedmiotowy komunikat stanowi kontynuację rozważań Komisji na temat demografii, zapoczątkowanych Zieloną księgą w sprawie wyzwań demograficznych⁽²⁾ z 2005 r. i prowadzonych dalej za pośrednictwem komunikatu „Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości”⁽³⁾. Ponadto wpisuje się on w ramy szerszych

(2) COM(2005) 94 końcowy.

(3) COM(2006) 571 wersja ostateczna, w sprawie którego wypowiedział się Komitet w ramach opinii rozpoznawczej z 14 marca 2007 r. SOC/245 przygotowanej na wniosek prezydencji niemieckiej i zatytułowanej: „Rodzina a zmiany demograficzne” (sprawozdawca Stéphane BUFFETAUT), Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

działań instytucjonalnych, zainicjowanych przez prezydencję niemiecką konkluzjami wiosennej Rady Europejskiej i zakończonych konkluzjami Rady Ministrów w sprawie sojuszu na rzecz rodzin z 30 maja 2007 r., a następnie uwzględnionymi w konkluzjach Rady Europejskiej z 21–22 czerwca 2007 r.

1.9 Komunikat przypomina, że w Europie istnieją zasadniczo trzy typy działań wspierających rodziny: rekompensata wydatków, bezpośrednich i pośrednich, związanych z rodziną; usługi wspierające rodziców w opiece nad dziećmi i w ich kształceniu oraz w opiece nad osobami niesamodzielnymi; dostosowanie czasu i warunków pracy oraz zatrudnienia, a także organizacji dostępu do usług socjalnych użyteczności publicznej na szczeblu lokalnym. Te aspekty rozwijały się w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od decyzji politycznych i ich celów. Choć Komisja uznaje za trudne wskazanie najskuteczniejszej polityki, to jednak podkreśla, że niektórym państwom (państwom skandynawskim) udało się znaleźć taką kombinację różnych kierunków polityki, wspierających równowagę między pracą a życiem rodzinnym oraz równouprawnienie płci, aby jednocześnie sprzyjać wysokiemu współczynnikowi płodności i tak samo wysokiej stopie zatrudnienia kobiet.

1.10 Mimo że polityka rodzinna w ścisłym tego słowa znaczeniu leży w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich, Komisja przypomina, że Unia Europejska zawsze starała się uwzględniać w prowadzonych działaniach politycznych wymiar rodzinny i jakość życia obywateli. Ponadto pogodzenie życia rodzinnego i zawodowego stało się jednym z elementów, na których opiera się wspólnotowa polityka w zakresie zatrudnienia w ramach strategii lizbońskiej.

1.11 Następnie w komunikacie Komisji przechodzi się do nakreślenia cech sojuszu na rzecz rodzin i wspierających go działań wspólnotowych. W szczególności przewidziano utworzenie skupiającej ekspertów rządowych grupy wysokiego szczebla ds. demograficznych, organizację forum i sieci europejskich, a także krajowych, regionalnych i lokalnych, utworzenie centrum monitorowania dobrych praktyk przy Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy oraz całą serię narzędzi badawczych skupionych szczególnie na siódmym programie ramowym. Na koniec Komisja zamierza zmobilizować środki europejskich funduszy strukturalnych w celu wsparcia działań na rzecz równych szans i pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym.

2. Spostrzeżenia i wyzwania

2.1.1 Solidarność między pokoleniami jest z pewnością zagadnieniem bardzo obszernym i złożonym oraz wpisuje się w szerszy kontekst wyzwań wynikających z zachodzących obecnie różnorodnych zmian społecznych, gospodarczych i międzynarodowych, takich jak starzenie się społeczeństwa. Będą one miały znaczny wpływ na przyszłe życie obywateli europejskich,

w szczególności na warunki pracy i warunki społeczne. W komunikacie Komisja zauważa, że strategia lizbońska zapewnia podstawę, na której można się oprzeć, modernizując politykę rodzinną poprzez wspieranie równych szans, a przede wszystkim ułatwianie pogodzenia pracy z życiem rodzinnym i prywatnym, co zwiększa udział kobiet w rynku pracy. Ta kwestia pogodzenia została także podkreślona w zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, zgodnie z którymi należy tak dostosować politykę zatrudnienia, by odpowiadała ona warunkom życia rodzinnego i ich zmianom w różnych fazach. Otwarta metoda koordynacji, która dotyczy opieki socjalnej i integracji społecznej, skupia się na poprawie sytuacji ubogich dzieci i ich rodzin poprzez wspieranie długoterminowej opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz modernizację systemu emerytalnego.

2.1.2 Kontakt między pokoleniami, do którego dochodzi i który rozwija się w rodzinie, stał się ogromnym wyzwaniem również dla Europy. Rodzina jest głównym miejscem, gdzie swój fizjologiczny wyraz znajduje solidarność między płciami i solidarność związana z cyklem życia. Wskutek zmian społecznych pojawiła się szeroka gama różnych struktur rodziny. Planując środki działania, należy uwzględnić wszystkie różnorodne sytuacje rodzinne, mając na uwadze zasadę pomocniczości i prawodawstwo państw członkowskich (*).

2.1.3 Ostatnie sprawozdania dotyczące sytuacji społeczno-demograficznej wskazują, że w wielu krajach liczba gospodarstw domowych rośnie, ale ich wielkość maleje. Jednocześnie struktura rodzin zmienia się dużo szybciej niż kiedyś ze względu na spadek liczby zawieranych małżeństw (liczba ta spadła z 8 na 1 000 mieszkańców w latach 60. do 5,1 na 1 000 mieszkańców w 1999 r.), podwyższenie się wieku, w którym zawiera się małżeństwa, wzrost liczby separacji i rozwodów, liczby osób żyjących samotnie i liczby dzieci urodzonych poza małżeństwem. W tym względzie trzeba dodać, że liczba dzieci w UE wychowywanych wyłącznie przez jednego z rodziców wzrosła o 50 % od 1983 r. i obecnie 13 % dzieci w Unii żyje w rodzinie, w której jest tylko jedno z rodziców (najwyższy poziom, wynoszący 25 %, odnotowano w Wielkiej Brytanii) (**). Coraz więcej dzieci żyje w rodzinach wychowujących potomstwo różnych związków, tj. w rodzinach z kilkorgiem dziadków i z kilkorgiem rodzeństwa z poprzednich rodzin. Coraz częstsze są także adopcje dzieci pochodzących spoza Europy, a w następstwie imigracji pojawiły się nowe style życia rodzinnego.

2.1.4 Wskaźnik rozrodczości w Europie to obecnie około 1,45 dzieci na kobietę, a zatem dużo poniżej poziomu zapewniającego wymianę pokoleń. Najniższe współczynniki odnotowuje się w krajach śródziemnomorskich, a także w krajach Europy Wschodniej. Spadek liczby urodzeń jest prawie powszechnym zjawiskiem w Unii Europejskiej i w okresie od lat 60. do chwili obecnej wyniósł ponad 45 %.

(*) Zob. opinia EKES-u z 28 września 2005 r. w sprawie Zielonej księgi dotyczącej prawa własności i własności sądów w sprawach rozwodowych, sprawozdawca Daniel RETUREAU (Dz.U. C 24 z 31.1.2006), gdzie stwierdza się, iż: „Zielona księga nie proponuje (szlusznie zresztą) harmonizacji prawa materialnego”.

(**) Eurostat, Ludność w Europie 2005. Chociaż model rodziny, w którym dziecko wychowywane jest tylko przez jednego z rodziców, nie jest tak samo częsty w poszczególnych państwach UE (mniej we Włoszech, bardziej w Szwecji), ich skład pod względem płci jest prawie identyczny we wszystkich krajach (wyraźna przewaga kobiet), z jednym wyjątkiem — Szwecji, gdzie 26 % samotnych rodziców to mężczyźni.

2.1.5 W naszych społeczeństwach jest zatem coraz mniej ludzi młodych i dzieci, a coraz więcej emerytów i ogólnie osób starszych. W 1950 r. 40 % ludności UE-25 miało poniżej 25 lat. W 2000 r. odsetek ten wynosił 30 %, a w 2025 r. spadnie do 25 %. Odwrotnie — w 1950 r. tylko 1 osoba na 10 miała powyżej 65 lat, w 2000 r. była to 1 osoba na 6, a w 2025 r. zbliżymy się do poziomu 1 na 4. Liczby te wskazują na głębokie zmiany w strukturze konsumpcji, potrzeb mieszkanio- wych i potrzeb w zakresie opieki, w zachowaniach społecznych i w priorytetach polityki publicznej.

2.1.6 Obecnie dzięki różnym modelom zabezpieczeń społecznych, warunkom pracy i postępom medycyny, jakie istnieją w Europie, większość osób starszych może liczyć na dłuższe życie przy dochodzie zapewniającym względny komfort. Występują jednak duże problemy związane z ubóstwem, dotykające przynajmniej 1/6 kobiet w wieku powyżej 65 lat, a ogólnie około 1/4 samotnych osób starszych⁽⁶⁾. Ubóstwo i wykluczenie wśród kobiet w wieku starszym wynika zazwyczaj stąd, że historia ich zatrudnienia jest bardzo skromna lub w ogóle nie istnieje. Oczywiście, sytuacja pogarsza się jeszcze bardziej w przypadku osób w wieku powyżej 70 czy 80 lat, co powoduje coraz większe obciążenie dla rodzin, o ile system zabezpieczenia i opieki społecznej nie jest w stanie zapewnić odpowiednich usług.

2.2 Według Eurobarometru⁽⁷⁾ 97 % Europejczyków uważa rodzinę za jeden z najbardziej znaczących aspektów swojego życia, stawiając ją na drugim miejscu zaraz po zdrowiu. Pozytywna opinia Europejczyków występuje w jeszcze większym stopniu, gdy proszeni są o wyrażenie zdania z myślą o przyszłości⁽⁸⁾. Znaczenie rodziny jest oczywiste, kiedy potrzebuje się pomocy: 70 % osób mówi, że zwraca się o nią do swojego partnera, natomiast 25 % do innego członka rodziny, w szczególności w razie choroby (88 %), potrzeby uzyskania rady (78 %) czy pieniędzy (68 %).

2.3 Coraz więcej rodzin w Europie mieszka na peryferiach wielkich miast. Jednak model ten kryje duże różnice pod względem przedziału wiekowego: osoby w bardzo zaawansowanym wieku i młodzi są bardziej przywiązani do wielkich miast, natomiast rodziny z dziećmi i osoby w wieku przejścia na emeryturę starają się przeprowadzać do małych ośrodków. Różna lokalizacja w zależności od przedziału wiekowego jest potencjalnym źródłem nowych problemów pod względem organizacji usług i spójności społecznej w wielkich metropoliach,

⁽⁶⁾ Ubóstwo liczone tu jest w odniesieniu do poziomu dochodów w poszczególnych państwach członkowskich, tak więc wydaje się niższe w niektórych nowych państwach członkowskich (na przykład tylko 6 % w Polsce), natomiast jest bardzo wysokie w takich państwach jak Irlandia (44 %), Grecja (33 %), Portugalia (30 %), Belgia (26 %) i Wielka Brytania (24 %). „European social reality”, dokument służący za podstawę konsultacji opracowany przez BEPA (Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej), marzec 2007 r.

⁽⁷⁾ Specjalny Eurobarometr 273 dotyczący europejskich realiów społecznych, „European social reality”, luty 2007 r.

⁽⁸⁾ Patrz: książka „Valori a confronto” („Porównanie wartości”) pod red. R. Guberta i G. Polliniego, Mediolan 2006, oparta na danych zebranych w trakcie badania „European Values Study” („Badanie wartości europejskich”) przeprowadzonych wśród 40 000 obywateli z 33 państw europejskich (z państw członkowskich UE oraz niektórych państw należących do Rady Europy) przez różne uniwersytety europejskie. Również badanie „The demographic future of Europe” („Demograficzna przyszłość Europy”), przeprowadzone przez Instytut Roberta Boscha wraz z niemieckim federalnym instytutem badań demograficznych na podstawie wywiadów z 34 000 obywateli z 14 państw europejskich, potwierdza silne przywiązanie Europejczyków do instytucji rodziny.

które to zjawisko nasila się pod wpływem ruchów migracyjnych, przeciętnie silniejszych w miastach ze względu na większy popyt na siłę roboczą.

2.4 W odniesieniu do wieku ludności należy powiedzieć, że w Europie odsetek osób w wieku powyżej 65 lat wzrósł do 17,2 % w 2005 r. (UE-15). Kobiety, dzięki temu, że żyją dłużej, są silniej reprezentowane w rosnącej grupie osób starszych i we wszystkich krajach europejskich stanowią ponad 50 % ludności w wieku powyżej 65 lat.

2.5 Natomiast ubóstwo dotyka około 72 milionów osób w UE-25 (tzn. 15 % ludności), a 26 milionów żyje na poziomie bliskim progowi ubóstwa⁽⁹⁾. 12 milionów z nich to osoby starsze; 9 % ludności UE żyło w rodzinach o niskich dochodach przez dwa z ostatnich trzech lat swojego życia; zagrożenie ubóstwem dotyczy głównie rodzin wielodzietnych. W Europie około 20 % z 94 milionów młodych ludzi poniżej 18. roku życia jest zagrożonych ubóstwem i w ciągu ostatnich trzech dekad stopa ubóstwa dzieci wzrosła we wszystkich państwach Unii, a obecnie przekracza stopę ubóstwa liczoną dla ogółu społeczeństwa, osiągając szczególnie dramatyczny poziom w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci, rodzin, które zasnęły trwałego bezrobocia czy pracy wyłącznie w niewielkim wymiarze godzin oraz rodzin wielodzietnych. Dzieci z ubogich rodzin cierpią niedostatek, mają dużo trudniejsze warunki, większe problemy zdrowotne i złe wyniki w szkole, co pociąga za sobą oczywiste koszty społeczne, gospodarcze i polityczne na przyszłość. Taki brak troski o prawa dzieci może przyczynić się do powstawania warunków sprzyjających przestępczości nieletnich, wykorzystywaniu dzieci oraz handlowi dziećmi.

3. Uwagi ogólne

3.1 Pomimo tego, co powiedziano we wstępie, instytucje Unii Europejskiej miały do tej pory duże trudności z uznaniem rodziny za strukturę społeczną odgrywającą kluczową rolę we współczesnym społeczeństwie i dlatego zasługującą na większą uwagę na poziomie Wspólnoty.

3.2 Chociaż na arenie międzynarodowej i europejskiej nie brakuje oficjalnych deklaracji — ze strony najróżniejszych organów publicznych — w których przypisuje się rodzinie podstawową rolę w społeczeństwie, w praktyce nie wydaje się, by Europa do tej pory włączyła rodzinę do swoich priorytetów, opartych w zasadzie na dwóch filarach: z jednej strony to siły

⁽⁹⁾ Obliczenia przeprowadzone na podstawie prognozy ubóstwa wynoszącego 60 % średniego dochodu. Sytuacja społeczna w Europie 2004 i Eurostat 2003. Zob. również ostatni raport na temat sytuacji społecznej w Europie 2005–2006 wydany wiosną 2007 r. przez Komisję, a poświęcony tematyce równowagi między pokoleniami w starzejącej się Europie.

wolnego rynku i konkurencji, a z drugiej — równość szans dla wszystkich obywateli. Odniesienie do tych dwóch filarów jest wyraźne na przykład w strategii lizbońskiej i w agendzie społecznej 2005–2010.

3.3 W ogólnym zarysie Komisja Europejska zajmuje się tematem rodziny pod kątem polityki społecznej, zatrudnienia i równych szans⁽¹⁰⁾. Jednakże zasadniczo w wielu dokumentach, które omawiają takie zagadnienia, jak młodzież, prawa dzieci, kwestie edukacyjne itd., prawie nigdy nie pojawia się samo pojęcie rodziny, a przyjęte w nich podejście przeważnie ukierunkowane jest wyłącznie na perspektywę praw indywidualnych, tzn. osoby jako podmiotu gospodarczego. Rzadko bierze się pod uwagę osobę w jej aspekcie relacyjnym, tj. jako część rodziny i systemu relacji społecznych, który wokół niej się rozwija. Niemniej rodzina nadal odgrywa dominującą rolę we wspomaganie rozwoju jednostki i towarzyszeniu jej w procesie integracji szkolnej i zawodowej, a bardzo często także w przyjmowaniu na siebie obowiązku opieki w trakcie choroby oraz w razie czasowej lub trwałej niepełnosprawności czy niesamodzielności. Usługi socjalne zapewniane przez państwo, rynek prywatny czy społeczny mają nadal zasadnicze znaczenie, szczególnie jeśli chodzi o sprzyjanie godzeniu pracy i życia rodzinnego i jednocześnie zapobieganie ubóstwu i bezrobociu wśród rodzin oraz wspieranie i wspomaganie rodzin dotkniętych chorobą, borykających się z uzależnieniami, problemami wychowawczymi czy przemocą domową. Ale takie usługi same w sobie nie stanowią odpowiedzi zaspokajającej potrzeby emocjonalne i uczuciowe osób, zarówno tych wymagających opieki, jak i ich opiekunów⁽¹¹⁾.

3.4 Wydaje się, że na rosnące oczekiwania obywateli europejskich, by zainteresowano się sprawami rodziny, dość pozytywnie zareagowała niemiecka prezydencja UE, która zaproponowała „wielki sojusz” między instytucjami w celu wspierania koordynacji polityki mogącej zrównoważyć spadek urodzeń i wzrost liczby osób starszych. W ostatnich latach odnotowano bowiem fazę ożywienia działań ze strony wszystkich instytucji Unii, charakteryzującą się podejściem bardziej systematycznym, strategicznym i perspektywicznym, a zatem wykazującym większy potencjał.

3.5 Wynika to wyraźnie z postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczących rodziny⁽¹²⁾, chociaż byłoby pożądane, żeby przy okazji rewizji traktatów Unii Europejskiej wprowadzono do artykułu 3, poświęconego celom Unii Europejskiej, wyraźne odniesienie do „wsparcia dla życia rodzinnego”.

3.6 Komitet wyraża pełne uznanie dla komunikatu Komisji, który przewiduje konkretny kalendarz działań pozwalających

⁽¹⁰⁾ Kwestie dotyczące rodziny są powierzone Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans. Można zapoznać się z poświęconymi temu tematowi dokumentami na stronie Europejskiego Sojuszu na rzecz Rodzin: http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html. Jednak szkoda, że nie ma dostępu do całego pokazanego zbioru prac zrealizowanych przed rokiem 2000 przez wspomniane wcześniej centrum monitorowania rodziny założone w 1989 r. oraz do ważnych działań prowadzonych przez ponad dziesięć lat.

⁽¹¹⁾ Susy Giullari i Jane Lewis, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care*; polityka społeczna i rozwój, dokument programowy 19, Instytut Narodów Zjednoczonych ds. Badań nad Rozwojem Społecznym, kwiecień 2005.

⁽¹²⁾ Chodzi o artykuły 7, 9, 14, 24–3, 33 i 34.

urzeczywistnić proponowany sojusz na rzecz rodzin. Sojusz stanowi konstruktywną platformę opartą na różnych wytycznych sformułowanych już przez EKES oraz — ogólnie rzecz ujmując — wypracowanych w ramach debaty w ostatnich latach, w celu stawienia czoła wyzwaniom związanym ze zmianami demograficznymi, wspierania współpracy i partnerstwa między różnymi podmiotami, zachęcenia do lepszego zaspokajania potrzeb rodzin w zakresie opieki nad dziećmi i innymi osobami niesamodzielnymi, ułatwienia godzenia pracy zarówno z życiem rodzinnym, jak i prywatnym, również poprzez zdecydowane inwestycje w system usług wysokiej jakości związanych z opieką nad dziećmi i skierowanych do rodzin, co przyczynia się do zbudowania nowej i silniejszej solidarności międzypokoleniowej.

3.7 Niemniej godny pożałowania jest fakt, że brak poparcia ze strony niektórych państw członkowskich nie pozwolił zastosować w tym obszarze otwartej metody koordynacji, co nadałoby sojuszowi większą siłę oddziaływania strategicznego i strukturalnego. EKES przyznaje jednak, że omawiany komunikat oferuje podstawy pozwalające na utworzenie całościowej platformy, która nie ograniczałaby możliwości dalszego rozwoju, opierającego się na bardziej wyraźnej koordynacji.

3.8 Trzeba zatem dopilnować, by po decydującym impulsie ze strony prezydencji niemieckiej nie pojawiło się ryzyko ewentualnego zepchnięcia na margines nowego kierunku prac. W związku z tym, że różne instancje europejskie ponownie i coraz bardziej interesują się kwestiami społecznymi i dobrobytem obywateli, rodzina staje się przedmiotem uwagi, refleksji i działań. Te pierwsze i nieśmiałe inicjatywy powinny zostać z czasem wzmocnione i poszerzone dzięki szczegółowemu planowi działania, którego zwińczeniem byłoby 3. Europejskie Forum Demograficzne planowane na rok 2010.

3.9 Ogólniej mówiąc, chodzi o pragmatyczne uznanie praktycznego i znaczącego wkładu rodzin w życie naszych społeczeństw i w konkretną opiekę nad osobami w każdym wieku, z punktu widzenia zarówno pożytku społecznego i ekonomicznego, jak i ewentualnego, niemożliwego do udźwignięcia wzrostu wydatków przede wszystkim na opiekę społeczną, gdyby rodzina nie była odpowiednio wspierana i zachęcana do pełnienia swojej roli.

3.10 W związku z tym znaczącą rolę odgrywają już partnerzy społeczni na różnych szczeblach. W zakresie swojego pierwszego wspólnego programu prac 2003–2006 przedstawili zestaw działań na rzecz równych szans, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii godzenia życia rodzinnego i zawodowego oraz związanych z tym zagadnień. Ich drugi program, na

lata 2006–2008, jest oparty na szeroko zakrojonej analizie głównych wyzwań na rynku pracy⁽¹³⁾. Komitet zachęca partnerów społecznych do podążania w tym kierunku.

3.11 Trzeba również w coraz większym stopniu uwzględniać wymiar strukturalny roli polegającej na wytwarzaniu i odtwarzaniu kapitału społecznego i relacyjnego, który coraz szerzej uznawany jest za podstawę dobrobytu poszczególnych obywateli i całego społeczeństwa. Czas poświęcany dzieciom i rodzinie to z pewnością czas zabrany karierze, lecz jest to także inwestycja w opiekę i kształcenie osób, którą należy zatem uznać i dowartościować, rozważając możliwość uzupełnienia istniejących już instrumentów (świadczenia, odliczenia podatkowe, urlopy rodzicielskie itd.) również o pewne formy uznania — w postaci rekompensaty emerytalnej — czasu poświęconego na opiekę nad osobami niesamodzielnymi żyjącymi w rodzinie⁽¹⁴⁾, by uniknąć niebezpieczeństwa, że solidarność między pokoleniami przerodzi się w dług z odroczonym terminem płatności (pod względem niedostatecznych emerytur i związanego z tym zwiększonego zagrożenia ubóstwem), który obciąży głównie kobiety.

3.12 Należy zatem również uwzględnić wymiar bezpłatnie podarowanego czasu, który jest trudny do oszacowania, a przez to często niezauważalny, lecz wpływa głęboko na jakość życia społecznego, która jest coraz bardziej doceniana przez większość osób.

3.13 Trzeba zatem w inny sposób, wyraźnie i pozytywnie dowartościować społecznie ten podstawowy i strukturalny wymiar osób, pierwotny i będący źródłem więzi społecznych, który nieodłącznie związany jest z lepszym rozwojem i dostosowaniem wszystkich innych warunków środowiskowych i usługowych mogących pozwolić na realizację oczekiwań odnośnie do założenia własnej rodziny, posiadania upragnionej liczby dzieci i możliwości spokojnego opiekowania się najbliższymi.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komunikat Komisji wskazuje już pewne pozytywne kierunki prac, dobrze zorganizowanych już na etapie zamierzeń i pierwszych zastosowań (takich jak na przykład utworzenie grupy ekspertów rządowych wysokiego szczebla ds. demograficznych). EKES popiera te kierunki prac, zachęca do ich pełnej realizacji i ma nadzieję, że będą one stale w odpowiedni sposób nagłaśniane, że będą rozpowszechniane informacje na temat stanu zaawansowania prac i zostaną podjęte starania o jak największy udział w procesie.

⁽¹³⁾ W lipcu 2007 r. europejscy partnerzy społeczni wysłali pismo do komisarza Špidli, w którym wyrazili gotowość do wyjaśnienia sytuacji, jeśli chodzi o dyrektywę dotyczącą urlopu z powodów rodzinnych oraz godzenie życia zawodowego i rodzinnego w UE. W tym celu organizacje powołały wspólną grupę roboczą, która ma przygotować sprawozdanie na unijny szczyt poświęcony sprawom społecznym, zaplanowany na marzec 2008 r.

⁽¹⁴⁾ Zob. na przykład nowe środki przewidziane w Finlandii, gdzie partnerzy społeczni wynegocjowali istotną reformę systemu emerytalnego w 2003 r., przyjętą przez parlament w 2004 r. i wprowadzoną w życie w 2005 r. Więcej informacji w języku angielskim znajduje się na stronie: www.tyoelake.fi.

4.2 Jeżeli chodzi o pozytywne zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych, które nabiera szczególnego znaczenia ze względu na coraz ważniejszą i centralną rolę takich instytucji w dziedzinie świadczenia usług socjalnych i prowadzenia skutecznych doświadczeń, celowe wydaje się zachęcanie nie tylko do organizowania forów regionalnych i lokalnych, ale również zwrócenie się do Komisji z prośbą o pełnienie aktywnej roli, w porozumieniu z zainteresowanymi podmiotami, o sporządzenie i wspieranie szczegółowego planu działalności forum i inicjatyw we wszystkich państwach Unii w celu zapewnienia maksymalnego udziału w tym procesie.

4.3 Komitet uważa, że należy wesprzeć utworzenie centrum monitorowania dotyczącego dobrych praktyk związanych z polityką rodzinną w ramach Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, i zaleca przeprowadzenie tego w ramach ścisłej konsultacji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności stowarzyszeń rodzin, na poszczególnych etapach tego procesu, zarówno podczas określania takich dobrych praktyk, jak i — w odpowiednim czasie — na etapie ich konfrontacji i refleksji nad nimi.

4.4 Trzeba będzie również zadbać o to, by to centrum monitorowania nie koncentrowało się tylko na kwestiach rodzinnych związanych z życiem zawodowym, ale raczej było ukierunkowane na przeprowadzenie dokładnego rozpoznania potrzeb rodzin i pokoleń, jak również oferty i wydatków związanych z ochroną i wspieraniem rozwoju nowej solidarności między pokoleniami. W ten sposób można by przyczynić się do nakreślenia stanu istniejącej już obecnie infrastruktury obywatelstwa społecznego w państwach Unii⁽¹⁵⁾.

4.5 W zakresie badań EKES proponuje również następujące konkretne priorytetowe obszary prac:

— rola i wpływ polityki podatkowej (zarówno jeżeli chodzi o świadczenia, jak i ulgi oraz odliczenia podatkowe), stosowanej w różnych państwach Unii, pod kątem ułatwień lub utrudnień dla życia rodzinnego, w szczególności jeżeli chodzi o dzieci (od urodzenia, poprzez opiekę aż po kształcenie) oraz osoby starsze utrzymywane przez rodzinę, godzenie życia zawodowego i rodzinnego, zatrudnienie kobiet oraz sprawiedliwszy podział obowiązków pomiędzy mężczyznami a kobietami;

— polityka i działania w obszarze aktywności trzeciego wieku, z uwzględnieniem faktu, że wydłuża się coraz bardziej okres między przejściem na emeryturę a utratą samodzielności z powodu choroby lub zaawansowanego wieku — w odniesieniu do wzrostu liczby inicjatyw i działań angażujących i aktywizujących osoby starsze na polu społecznym i kulturalnym na rzecz ich własnej społeczności, co wzbogaca jakość całego kapitału społecznego;

⁽¹⁵⁾ Patrz opinia EKES-u z 10 grudnia 2003 r. w sprawie agendy polityki społecznej (sprawozdawca: Luca JAHIER), Dz.U. C 80 z 30.3.2004.

— perspektywa cyklu życia pod kątem tego, czy nie można by zastąpić obecnie uznawanej liniowej struktury przeciętnego przebiegu życia⁽¹⁶⁾ strukturą bardziej mobilną i naprzemienną, w której inwestycje w rodzinę, w przerwy na opiekę nad dziećmi i innymi osobami potrzebującymi opieki lub też na własne kształcenie nie byłyby uznawane za fortunny wyjątek i nie powodowałyby nieuniknionych utrudnień kariery, przede wszystkim dla kobiet, ale stały się stopniowo normalnymi i powszechnymi warunkami dla większości kobiet i mężczyzn, którzy tego pragną⁽¹⁷⁾;

— w tym względzie w prowadzonych badaniach należy uwzględnić fakt, że wspomniany znaczny wzrost liczby rodzin niepełnych może doprowadzić do samotnej starości wielu osób, dla których poważnym ciężarem będą konieczne wydatki związane z życiem codziennym, podczas gdy mobilne struktury cyklu życia mogłyby istotnie wpłynąć na poziom życia takich osób; ponadto trzeba się zastanowić nad koniecznymi działaniami w zakresie wysokości emerytur, by mogły one gwarantować każdemu godziwy poziom życia; potrzebne jest także zorganizowanie indywidualnego podejścia do emerytur członków rodziny;

— społeczne oddziaływanie i koszty ubóstwa dzieci (włączając w to handel dziećmi i przestępstwa popełniane na dzieciach), wsparcie dla rodzin przeznaczone na walkę z bezrobociem, chorobą, uzależnieniami, problemami zdrowia psychicznego, przemocą domową i kłopotami wychowawczymi oraz przeszkody utrudniające dzieciom obu płci uzyskanie niezależności i założenie rodziny.

4.6 Istnieją ponadto dwa obszary jeszcze mało zbadane, do których, zdaniem EKES-u, Komisja powinna podejść z większą i pilniejszą uwagą w zakresie obecnej strategii:

— polityka mieszkaniowa, jeszcze w zasadzie pojmowana w ramach cyklu życia, w którym całkowicie przeważał czas poświęcony pracy i który wydaje się już nie odpowiadać rzeczywistości⁽¹⁸⁾ — w szczególności chodzi o kwestie mieszkań socjalnych, zarówno w odniesieniu do rozwoju żłobków domowych, jak i do prawa osób niesamodzielnych do mieszkania we własnym domu i umożliwienia im tego w praktyce;

— sytuacja osób niepełnosprawnych lub w dużym stopniu zależnych od opieki innych, które często mieszkają u siebie lub w swojej rodzinie, sytuacja stanowiąca zarówno wyzwanie

polegające na wprowadzeniu takiego rodzaju usług i produktów, które będą mogły pomóc ludziom starszym żyć niezależnie we własnych domach, jak również wyzwanie związane z osamotnieniem osób i rodzin, dostrzeganym tylko w momencie wybuchu tragedii społecznej.

4.7 Szczególnie godna uwagi wydaje się propozycja wystosowana niedawno do różnych instytucji europejskich przez szeroki sojusz organizacji rodzinnych na szczeblu europejskim⁽¹⁹⁾. Zawiera ona wniosek o przegląd stawek VAT na artykuły dla małych dzieci, począwszy od pieluszek. W tym względzie już 18 lipca 2006 r. Komisja podjęła konkretne zobowiązanie polityczne, by przedstawić wniosek o zmianę VI dyrektywy, a w szczególności załącznika H do dyrektywy 2006/112/WE zawierającego wykaz towarów i usług, na które państwa członkowskie mogą zastosować ewentualnie obniżoną stawkę podatkową, nie niższą od 5 %⁽²⁰⁾. Koszt takich artykułów w znaczącym stopniu wpływa na budżety domowe w całej Europie. EKES popiera tę propozycję, która mogłaby stanowić konkretny, leżący w kompetencjach Unii Europejskiej sposób na zachęcenie państw członkowskich do udzielenia rodzinom znaczącego wsparcia ekonomicznego.

4.8 Na koniec wydaje się celowe przywołanie dwóch konkretnych kierunków prac.

— konieczność ustanowienia dokładniejszego *family mainstreaming* (uwzględniania tematyki rodzinnej) w różnych obszarach polityki Unii, by systematycznie brać pod uwagę zarówno wpływ poszczególnych wdrażanych środków na rodziny, jak i wymiar rodzinny w ramach różnych sektorów działań społecznych i gospodarczych Unii — w tym względzie EKES uważa za celowe, by Komisja wróciła do koncepcji grupy międzywydziałowej, utworzonej w 1989 r., a później zaniechanej, bo pozwoliłoby to ściślej koordynować działania w tym zakresie;

— konieczność systematycznego prowadzenia konsultacji z obywatelami europejskimi, a w szczególności ze stowarzyszeniami rodzin i partnerami społecznymi, by umożliwić lepszą bieżącą ocenę podejmowanych środków, poprawniejsze i skuteczniejsze rozpowszechnianie informacji, wspierając ten proces zarówno finansowo, jak i poprzez ustanowienie odpowiednich procedur i organów — w tym względzie EKES może okazać się doskonałą instytucją zapewniającą temu zadaniu strukturalną stabilność.

⁽¹⁶⁾ Obecnie przeciętny przebieg życia na ogół przewiduje absolutnie sztywny porządek czasu dorastania, kształcenia oraz trudnego i przedłużonego wchodzenia na rynek pracy, co w nieunikniony sposób wpływa na czas spędzany z rodziną i możliwość narodzin dziecka, zaś kończy się w wieku dojrzałym koniecznością sprostania podwójnemu obowiązkowi wspierania dzieci i opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi w rodzinie.

⁽¹⁷⁾ W tym względzie należy zdecydowanie popierać i poszerzać kierunki badań już przewidziane przez Fundację Dublińską.

⁽¹⁸⁾ W tym względzie odsyłamy do opinii „Mieszkalnictwo a polityka regionalna” (sprawozdawca: Angelo GRASSO, współsprawozdawca: Nicole PRUD'HOMME), CESE 407/2007 z 15 marca 2007 r.

⁽¹⁹⁾ 15 maja br., przy okazji Międzynarodowego Dnia Rodziny, ELFAC (Europejska Konfederacja Rodzin Wielodzietnych) wraz z wieloma innymi organizacjami, jak COFACE (Konfederacja Organizacji na rzecz Rodziny we Wspólnocie Europejskiej) itp., wystosowały apel do instytucji europejskich zatytułowany „Need for reduced VAT on essential items for child raising” (Potrzeba obniżonej stawki podatkowej VAT na niezbędne artykuły do wychowania dzieci). Dodatkowe dokumenty i informacje są dostępne na stronie www.elfac.org.

⁽²⁰⁾ Niektóre państwa członkowskie stosują już niższą stawkę podatku VAT dla pieluszek dziecięcych, lecz Komitet uważa, że należy przyjąć bardziej znaczącą decyzję, która obejmowałaby różnorodne produkty dla małych dzieci, od produktów żywnościowych po ubrania, od których nalicza się obecnie maksymalną stawkę.

5. Wnioski

5.1 Temat solidarności między pokoleniami nie powinien być skoncentrowany wyłącznie na kwestii demograficznej, a zatem do niej się ograniczać, ale — uznając wagę wyzwań, które się z tą kwestią łączą — powinien być traktowany jako priorytetowy problem na najbliższe lata przez ośrodki o kompetencjach horyzontalnych (instytucje, partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego itd.) oraz wertykalnych (młodzież, osoby starsze itd.), jako że mają one decydujące znaczenie dla rozwoju Europy (gospodarczego, społecznego i kulturalnego) oraz dla odnowienia tego samego paktu społecznego, na którym opierają się nasze demokracje.

Kultura solidarności, która do tej pory charakteryzowała rozwój Europy, umożliwiła bowiem na przestrzeni czasu wypracowanie oryginalnych i trwałych rozwiązań, które okazały się mieć decydujące znaczenie dla rozwoju ludzkiego, społecznego i gospo-

darczego: krajowe systemy opieki społecznej, relacje między prawami i obowiązkami obywateli, rozwój praw obywatelskich oraz krzyżowanie się i ciągłość odpowiedzialności międzypokoleniowej w rodzinie.

5.2 Jak powiedział francuski pisarz Antoine de Saint-Exupéry, nie chodzi o to, by przyszłość przewidzieć, ale by ją umożliwić. Chodzi zatem o takie działanie, by wzbudzić nową wiarę w przyszłość u wszystkich obywateli, w szczególności rodzin i ludzi młodych. Dzięki temu nie będą zmuszeni liczyć się z tak niekorzystnym środowiskiem społecznym pod względem zasobów, usług i czasu, by nadmiernie odsuwać w czasie decyzję o realizacji własnych planów rodzinnych i posiadania pożądanej przez siebie liczby dzieci. Przeciwnie — odczują korzyści ze stabilności odnowionego solidarnego sojuszu między pokoleniami, będą w stanie się do niego przyczynić i w ten sposób zmierzyć się z wyzwaniami naszych czasów.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art.54 ust.3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 4.3

Zmienić

„Komitet uważa, że należy wesprzeć utworzenie centrum monitorowania dotyczącego dobrych praktyk związanych z polityką rodzinną w ramach Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, i zaleca przeprowadzenie tego w ramach ścisłej konsultacji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności stowarzyszeń rodzin, na poszczególnych etapach tego procesu, zarówno podczas określania takich dobrych praktyk, jak i — w odpowiednim czasie — na etapie ich konfrontacji i refleksji nad nimi. Komitet wzywa Komisję, Parlament Europejski i Radę, by podjęły niezbędne kroki zmierzające do utworzenia centrum monitorowania rodziny przy Fundacji Dublińskiej oraz zapewniły konieczne w tym celu środki finansowe.”

Wynik głosowania

Za: 63 Przeciw: 67 Wstrzymało się: 22

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej

COM(2007) 273 wersja ostateczna

(2008/C 120/17)

Dnia 30 maja 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 listopada 2007 r. Sprawozdawcą był Olivier DERRUINE.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednomyślnie, 88 głosami, następującą opinię.

1. Wprowadzenie

1.1 Na mocy art. 159 Traktatu, Komisja zobowiązana jest publikować co trzy lata sprawozdanie przedstawiające postępy w zakresie spójności gospodarczej i społecznej w Europie.

1.2 Ponieważ sprawozdanie publikowane jest w roku poprzedzającym aktualizację zintegrowanych wytycznych dotyczących strategii lizbońskiej, Komitet ma nadzieję, że zgodnie z jego pragnieniem jego rozważania zostaną uwzględnione nie tylko w kolejnych założeniach polityki regionalnej, lecz także przy opracowywaniu nowych zintegrowanych wytycznych ⁽¹⁾.

1.3 Nowy traktat reformujący wśród ogólnych celów UE jako innowację umieszcza spójność terytorialną (art. 3), o której nie było mowy, aż do chwili wprowadzenia jej przez Konwent w sprawie przyszłości Europy, a następnie zatwierdzenia jej przez Konferencję Międzyrządową w 2007 r.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komunikat, który został dołączony do raportu otwiera debatę nad przyszłością polityki strukturalnej, stawiając szereg pytań. Zdaniem EKES-u zapomniano jednak o dwóch zasadniczych pytaniach, na które należałoby dać konkretną odpowiedź:

— próżno jest rozważać o polityce spójności, na którą przeznaczona jest blisko jedna trzecia budżetu europejskiego, jeśli jednocześnie nie dyskutuje się o środkach, które można przeznaczyć na jej wdrożenie. EKES przypomina, że budżet europejski zatwierdzony w porozumieniu w sprawie perspektywy finansowej nie jest wystarczający, by zrealizować ambitne zamierzenia wobec Europy. To samo można powiedzieć w odniesieniu do polityki strukturalnej: 0,36 % PKB nie pozwala na zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Europie ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Patrz punkt 1.4 opinii EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6.

⁽²⁾ Nie uprzedzając opinii z inicjatywy własnej, którą EKES przygotowuje na ten temat, kilka z przygotowanych w niej propozycji omówimy w dalszej części tekstu.

— rola partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego: szereg pytań dotyczy zagadnienia sprawowania rządów, jednak ograniczają się jedynie do wymiaru politycznego tego zagadnienia. Niestety całkowicie została jednak pominięta rola partnerów społecznych oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, którzy są przecież niezbędni, by projekty odpowiadały potrzebom odczuwanym w terenie i by zapewnić im szerokie poparcie społeczne, i którzy przyczyniają się również do większej przejrzystości, jeśli chodzi o wykorzystanie środków.

2.2 Dane przedstawione w sprawozdaniu uważnemu czytelnikowi mogą zdać się mylące, gdyż nie zawsze jest jasne, czy dotyczą UE 15, 25 czy 27 państw członkowskich. Podobnie w wypadku analizy zaobserwowanych zmian daty odniesień także mogą wprowadzać w zakłopotanie. W sprawozdaniu często omawia się zagadnienie spójności UE-27 przyjmując jako datę odniesienia rok 1996, kiedy to liczba państw członkowskich powiększyła się do 15. Wynika stąd, że zaobserwowane tendencje nie dotyczą jedynie UE, lecz również państw, na które europejska polityka sektorowa (rynek wewnętrzny, konkurencja, polityka regionalna) nie wpłynęła wcale lub w niewielkim stopniu (ze względu na ich preferencje w stosunkach handlowych). Innymi słowy podważa to wnioski, które można by wysnuć w sprawie szczególnego wkładu polityki strukturalnej w osiąganie większej spójności, chociaż jej udział jest tu bezsporny ⁽³⁾.

2.3 Kryterium 75 % PKB na mieszkańca — służące do określenia czy dany region jest słabiej rozwinięty czy też nie — straciło na swej wymowie ze względu na to, że PKB na mieszkańca obniżył się po rozszerzeniu w wyniku przystąpienia krajów dużo mniej zamożnych (skutek statystyczny). Podobnie stało się w chwili przystąpienia Bułgarii i Rumunii. Dlatego też nie można bezpośrednio porównywać sytuacji w zakresie spójności przed rokiem 2004 z sytuacją obecną. Należy zrelatywizować wyniki dwunastu regionów, które przekroczyły ten próg, gdyż nie mamy żadnej pewności, czy nie jest to jeden ze skutków statystycznych.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu i konsekwencji polityki strukturalnej dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6

2.4 Raport zapowiada, że na początku kolejnego okresu programowania 9 spośród 12 państw członkowskich należących do programu w latach 2004–2007 przekroczy próg 75 % europejskiego PKB na mieszkańca. Wobec powyższego to kryterium odniesienia straci na znaczeniu. Należałoby więc już obecnie zastanowić się nad tym zagadnieniem.

2.5 O ile sprawozdanie oferuje bogate i liczne informacje, ubolewamy, że nie zawsze zostały one poddane wzajemnej analizie porównawczej.

— I tak np. jednoczesne przeanalizowanie ustępów 2.1.3, 3.2, 2.2.4 (zwłaszcza wykresu) i 2.2.6 wskazuje na trudności łączenia wzrostu gospodarczego z harmonijnym rozwojem (w tym wypadku tworzenia miejsc pracy z korzyściami dla wszystkich regionów). Tymczasem chodzi tu o rzeczywiste wyzwanie, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich (Polska, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Republika Czeska).

— O ile prawdą jest, że Irlandia, Grecja i Hiszpania, dawne kraje programu spójności, uporały się całkowicie bądź częściowo ze swym opóźnieniem, to czy można powiedzieć, że ich wzrost jest trwały? Czy są podstawy do optymizmu co do przyszłego rozwoju sytuacji, jeśli wydajność pracy na godzinę od 10 lat nie dorównuje średniej europejskiej, a wzrost w dużej mierze wynika z operacji przeprowadzanych na nieruchomościach (Hiszpania)? Czym wyjaśnić, że pomimo silnego wzrostu, który błyskawicznie wysunął Irlandię na drugie miejsce, jeśli chodzi o rzeczywisty PKB na mieszkańca, i pozwolił jej uzyskać pełne zatrudnienie, prawie jedna osoba z pięciu zagrożona jest ubóstwem?

— W tym obszernym sprawozdaniu⁽⁴⁾ wyraźnie rzuca się w oczy brak wymiaru jakości zatrudnienia, która została uznana za centralny cel lizboński w 2000 r. Jesteśmy zdania, że każde państwo członkowskie powinno sprawdzić, czy miejsca pracy, które zostały utrzymane lub utworzone dzięki funduszom strukturalnym umożliwiły obywatelom wejście na rynek pracy i życie w godnych warunkach przy odpowiednim wynagrodzeniu.

2.6 EKES zwraca jednocześnie uwagę na brak odniesienia do gospodarki społecznej, która jest terenem działalności 10 % przedsiębiorstw europejskich i do jej znaczenia dla spójności (chodzi tu zwłaszcza o wsparcie osób o najsłabszej pozycji na rynku pracy). Sektor ten tworzy miejsca pracy odpowiedniej jakości i przyczynia się do rozwoju zrównoważonego poprzez utrzymywanie miejsc pracy, rozwój obszarów wiejskich, tworzenie kapitału społecznego i przygotowywanie procesów restrukturyzacji sektorowej i terytorialnej. Z tego powodu wskazane byłoby dysponowanie porównywalnymi pod względem jakościowym i ilościowym danymi statystycznym między państwami członkowskimi, by zwiększyć naszą wiedzę o tym sektorze.

⁽⁴⁾ Wspomina się o niej, lecz jedyne dostarczone informacje dotyczą poziomu edukacji/praktycznej nauki, podczas gdy w COM(2003) 728 wymieniono 10 elementów składających się na jakość zatrudnienia, które analizowane tam jest przy pomocy licznych wskaźników.

2.7 EKES uważa, iż należy pogłębić bądź zbadać wiele aspektów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, do których należy równość szans na rynku pracy.

2.8 Sprawozdanie dostarcza jednak nowych elementów przemawiających na korzyść polityki spójności UE (jeśli konieczne jest wciąż przekonywanie o jej użyteczności):

— Siły rynkowe skupiają się raczej w stolicach, bardzo liczni pracownicy i osoby niezatrudnione napływają do nich, gdy tymczasem oczekiwane przez nich eldorado jest często złudne; nie należy bagatelizować tego czynnika w debatach mających na celu zachęcanie do mobilności jako narzędzia walki z bezrobociem.

— Stolice są często jedyną siłą napędową wzrostu; drugorzędne bieguny rozwoju o międzynarodowym zasięgu wpływów i trwałym wzroście istnieją jedynie w trzech państwach; mogłoby to wyjaśnić, dlaczego średnia stopa wzrostu na poziomie regionalnym waha się do 0 % do 8,6 % (1997–2004).

— Jeśli ogólnie dane państwo osiąga krytyczny próg 75 % tylko dzięki wynikom jego stolicy, to wielu z jego regionów dużo czasu zabierze wypracowanie tego rezultatu.

Uznanie spójności terytorialnej, która zdaje się coraz bardziej potwierdzać swe znaczenie jako fundament spójności gospodarczej i społecznej, za ogólny cel UE staje się więc pilne.

2.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowe podejście do spójności w Europie, jakie wyłania się z zestawienia jej sytuacji z sytuacją jej światowych konkurentów, z uświadomienia sobie roli stolic i wynikających z niej skutków dla trwałego rozwoju (nierównomierny rozwój, a zwłaszcza obciążenia dla środowiska naturalnego) oraz wpływu zmian klimatycznych na regiony.

2.10 EKES popiera cel Unii Europejskiej, jakim jest odgrywanie przewodniej roli w zwalczaniu zmian klimatycznych. Niemniej jeżeli kraje trzecie nie podążą tym śladem, stworzy to zagrożenie dla konkurencyjności i wpłynie na unijną politykę spójności. Wywołane w ten sposób zakłócenie konkurencyjności sprzyjałoby relokacji do krajów nieprowadzących polityki zwalczania zmian klimatycznych.

2.11 EKES wyraża zadowolenie, że znowu więcej uwagi poświęca się wymiarowi terytorialnemu spójności, która pomimo przyjęcia europejskich perspektyw rozwoju przestrzennego (European Spatial Development Perspective — ESDP, 1999 r.) pozostawała zagadnieniem marginalnym aż do chwili obecnej: strategia rozwoju obszarów miejskich, agenda terytorialna, karta lipska wymieniająca szereg wysuniętych przez Komitet podstawowych zasad rozwoju obszarów miejskich, jak i obszarów metropolitalnych, klastry w ramach polityki przemysłowej i innowacyjnej.

2.12 Ten przedstawiający powiązania pomiędzy polityką wspólnotową a spójnością rozdział jest najmniej przekonujący: stanowi on listę działań podjętych w ramach strategii lizbońskiej nie ukazując jasno ich konkretnego i wiarygodnego wpływu na spójność.

3. Zalecenia

3.1 Nie uprzedzając swej przyszłej opinii z inicjatywy własnej przygotowywanej w odpowiedzi na konsultację publiczną prowadzoną przez Komisję w sprawie przyszłego budżetu europejskiego, EKES przypomina kilka spośród swych wcześniejszych zaleceń.

3.1.1 Fundusze strukturalne ograniczają się obecnie przede wszystkim do przyznawania dotacji. W jednej z wcześniejszych opinii ⁽⁷⁾ Komitet sugerował przeanalizowanie zasad ich inżynierii, tak aby zwielokrotnić ich oddziaływanie w wyniku udziału Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz EBI. Proponował on przekształcenie tych dotacji w produkty finansowe, tak aby wywołać efekt stymulujący: na przykład 1 euro przeznaczone na ryzykowne pożyczki kapitałowe pozwoliłoby na sfinansowanie 5–10 euro inwestycji w MŚP. Należy powielić ⁽⁸⁾ przykład programu Jeremie.

3.1.2 Możliwe byłoby także uwolnienie środków nie zwiększając wpływów z państw członkowskich, tak aby przeznaczyć je na projekty o dużej europejskiej wartości dodanej (np. na brakujące ogniwa sieci transeuropejskich (RTE), Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFDG)).

3.1.2.1 EKES wielokrotnie krytykował system wchodzącego do budżetu europejskiego podatku VAT ze względu na koszty jego pobierania, zarządzania nim oraz kontroli, które są niewspółmiernie wysokie ⁽⁷⁾. Koszty te muszą zostać obniżone, dzięki czemu uwolniono by środki na wspólne projekty.

3.1.2.2 Należałoby zaniechać praktyki polegającej na zwracaniu państwom członkowskim niewykorzystanych środków ze skromnego przecież budżetu europejskiego. Środki te stanowią niewielką część rocznego budżetu. Niemniej jednak w okresie 2000–2005 ich łączna wartość wynosiła 45 miliardów, które można było wykorzystać w produktywny sposób ⁽⁸⁾.

3.1.2.3 Podczas gdy państwa członkowskie borykają się z problemem starzenia się ludności, co pociąga za sobą wzrost wydatków na cele socjalne, a Pakt na rzecz Stabilności narzuca im ograniczenia budżetowe, rozwiązaniem alternatywnym mogłyby być partnerstwa prywatno-państwowe, pod warunkiem że administracje państwowe (zwłaszcza na poziomie poniżej szczebla krajowego) będą w stanie wynegocjować z sektorem prywatnym wyważone porozumienia, co z kolei wymaga zwiększenia zdolności administracyjnych.

3.2 Strategiczne wytyczne nadające kierunek polityce regionalnej dostosowane są do strategii lizbońskiej. EKES proponuje, aby polityka regionalna uwzględniała w bardziej wyważony sposób strategię rozwoju zrównoważonego, która dotyczy przede wszystkim spójności we wszystkich jej aspektach, ze względu na fakt, że dopełniająca wobec niej strategia lizbońska skierowana jest głównie na konkurencyjność ⁽⁹⁾.

	LIZBONA	ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ
Horyzont czasowy	2010 r.	Brak konkretnego terminu, perspektywa długoterminowa
Obszar	Unia Europejska	Wykracza poza ramy unijne dzięki swemu wymiarowi zewnętrznemu
Priorytety ⁽¹⁾	Zwiększenie wzrostu i zatrudnienia, zapewnienie dynamiki oraz dobrego funkcjonowania strefy euro, uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestorów i dla pracowników, wiedza i innowacja na rzecz wzrostu, przyciągnięcie większej liczby osób do rynku pracy i utrzymanie ich na nim, modernizacja systemu zabezpieczeń społecznych, poprawa zdolności przystosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie elastyczności rynków pracy, zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez podniesienie poziomu edukacji i kompetencji	Reagowanie na zmiany klimatu, promowanie opieki zdrowotnej wysokiej jakości — zdrowie publiczne, walka z przejawami wykluczenia społecznego oraz reagowanie na zmiany demograficzne, lepsze zarządzanie zasobami naturalnymi, aspekt zrównoważonego rozwoju w polityce transportu, walka z ubóstwem na świecie, troska o rozwój

⁽¹⁾ COM(2005) 141 końcowy „Wzrost i zatrudnienie — zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008” COM(2005) 658 „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju — Platforma działania”.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u „Strategiczne wytyczne polityki spójności (2007–2013)” Dz.U. C 185 z 8.8.2006 r.

⁽⁸⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji nt.: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”, Dz.U. C 185 z 8.8.2006 r., s. 52.

⁽⁷⁾ Opinia EKES w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 267 z 27.10.2005 r., s. 57.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6

⁽⁹⁾ „Przy okazji ożywienia Strategii Lizbońskiej w marcu 2005 roku Rada Europejska wyraźnie zaznaczyła, że Strategia winna być postrzegana w szerszym kontekście zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym zaspokajanie bieżących potrzeb nie powinno ograniczać możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia. Rada Europejska potwierdza swoje zaangażowanie w proces zrównoważonego rozwoju jako kluczowej zasady kierującej wszystkimi politykami i działaniami Unii”. Konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r.

3.2.1 Niżej przedstawione mapy opracowane przez EPRP (Europejskie Perspektywy Rozwoju Przestrzennego, po angielsku: European Spatial Planning Observation Network — ESPON) pokazują rosnącą polaryzację i metropolizację w perspektywie 2030 r., które wynikną z pogłębienia strategii lizbońskiej w jej obecnym kształcie. W scenariuszu działań skupiających się raczej na spójności terytorialnej możliwe byłoby poszerzenie strefy silnego rozwoju gospodarczego, a przede wszystkim pojawienie się innych jeszcze biegunów rozwoju (regiony basenu Morza Bałtyckiego, czworokąt środkowo-europejski wyznaczony przez Wiedeń, Berlin, Warszawę i Budapeszt, południe Francji oraz Katalonia).

3.2.2 W tym kontekście EKES przypomina⁽¹⁰⁾ o znaczeniu dwupoziomowego policentryzmu, jego rozwinięciu i wprowadzeniu w ramach harmonijnego rozwoju w celu uniknięcia zgubnych skutków polaryzacji⁽¹¹⁾: pierwszy poziom ułatwia pojawienie się biegunów rozwoju wszędzie na obszarze Europy, co służy rozłożeniu wzrostu i zatrudnienia poza ośrodkiem silnego wzrostu gospodarczego (pięciokątem), drugi poziom służy umocnieniu powiązań i synergii pomiędzy wielkimi ośrodkami miejskimi i obszarami wiejskimi i okołowiejskimi w trosce o uniknięcie rozłamów terytorialnego w obrębie samego programu NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* — nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych).

3.3 Zważywszy na rosnącą przewagę stolic jako ośrodków generujących bogactwo, działalność i zatrudnienie, szczególnie w niektórych nowych państwach członkowskich⁽¹²⁾, oraz na silny związek stopy wzrostu PKB z inflacją wydaje się konieczne, by rządy i społeczeństwo obywatelskie państw przygotowujących się do wejścia do strefy euro ze szczególną uwagą rozważyły wpływ przejścia do systemu jednej waluty na ich spójność wewnętrzną. Może ona zostać zachwiana w momencie, gdy różne regiony tego samego kraju posiadają różną dynamikę. Stąd też, nie pomijając korzyści płynących z euro⁽¹³⁾, poza tym, że polityka jednej stopy oprocentowania mogłaby nie odpowiadać konkretnym potrzebom ich gospodarki narodowej, polityka ta będzie inaczej odbierana w wielkich ośrodkach działalności (w tym w stolicy) niż w pozostałych regionach. Równolegle trzeba będzie wzmocnić koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich, by złagodzić skutki tego zjawiska⁽¹⁴⁾.

3.4 W raporcie ponownie podkreśla się znaczenie usług użyteczności publicznej. W wyniku podpisania przez Konferencję Międzyrządową w 2007 r. nowego protokołu w sprawie usług użyteczności publicznej EKES ponownie wnosi, by zostały określone na szczeblu wspólnotowym „wspólne normy, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności

publicznej (o charakterze gospodarczym lub pozagospodarczym), w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w dyrektywie ramowej, przyjętej w drodze procedury współdecyzji, ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług”⁽¹⁵⁾.

3.5 „Zdaniem EKES-u [którego stanowisko Parlament Europejski wykorzystał w swych niedawnych raportach] spójność nie może być mierzona wskaźnikami odnoszącymi się do PKB. Uważa on za pożądane opracowanie bardziej reprezentatywnego wskaźnika spójności, który uwzględniałby, oprócz PKB, takie parametry jak stopa zatrudnienia i stopa bezrobocia, zakres ochrony socjalnej, stopień dostępu do usług użyteczności publicznej etc.”⁽¹⁶⁾. Wskaźniki te powinny ponadto zostać uzupełnione o wskaźniki nierówności w rozkładzie dochodów (współczynnik Giniego lub wskaźnik kwintylowy) oraz wskaźniki dotyczące emisji dwutlenku węgla (na mieszkańca lub rozwój od 1990 r.). Ogólnie rzecz biorąc absolutnie konieczne jest, by europejskie instrumenty statystyczne zostały skonsolidowane, szczególnie na poziomie NUTS, a powiązania Eurostatu z krajowymi instytucjami statystycznymi zacieśnione w celu uzyskania w jak najkrótszym czasie jak najpełniejszych i jak najściślejszych danych⁽¹⁷⁾.

3.6 Komitet proponuje, by zastanowić się nad tym, czy w kolejnej fazie przyznawania funduszy strukturalnych nie byłoby właściwsze korzystanie raczej ze wskaźnika gospodarczego dochodu narodowego brutto (DNB) niż z PKB, tak jak ma to już miejsce w wypadku Funduszu Spójności. Umożliwiłoby to uwzględnienie osób dojeżdżających do pracy z przedmieść, zjawiska, którego skutki gospodarcze powodują powiększanie się dysproporcji, jak na to wskazuje tabela załączona do sprawozdania, podczas gdy zachęca się do mobilności na wszystkich poziomach, czy też do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, z których część dochodów powraca do krajów pochodzenia. W przeciwieństwie do PKB, DNB uwzględnia takie wpływy i wypływ środków. Różnica ta może okazać bardzo znaczna w pewnych krajach (Luksenburg, Irlandia, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Węgry oraz w mniejszym stopniu Polska i Rumunia), co może spowodować przyznanie funduszy strukturalnych poniżej optymalnego poziomu. Należy także zauważyć, że dane te nie są dostępne na poziomie programu NUTS, czemu w miarę możliwości należy zaradzić.

4. Odpowiedzi na niektóre pytania zadane podczas przeprowadzanych konsultacji

4.1 *W jaki sposób regiony mają reagować na presję restrukturyzacyjną wywieraną przez dynamiczną konkurencję w sektorach o niskim i średnim zaawansowaniu technologicznym?*

4.1.1 Jeśli chodzi o zagadnienie umocnienia pozycji przedsiębiorstw europejskich, okazuje się, że zarówno siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, jak i program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), które miały stać się bodźcem działań

⁽¹⁰⁾ Patrz opinia EKES w sprawie obszarów metropolitalnych: konsekwencji społeczno-gospodarczych dla przyszłości Europy, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 10. „Wpływ i konsekwencje polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej”, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6; oraz „Agenda terytorialna”, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 16.

⁽¹¹⁾ Patrz opracowanie przygotowane przez Komisję REGI Parlamentu Europejskiego pt. „Regional disparities and Cohesion: What strategies for the future”, maj 2007 r.

⁽¹²⁾ Kwestia ta zostanie przeanalizowana w przyszłej opinii z okazji 10-lecia UGW w 2008 r.

⁽¹³⁾ Kwestia ta zostanie przeanalizowana w przyszłej opinii z okazji 10-lecia UGW w 2008 r.

⁽¹⁴⁾ „Przy okazji ożywienia Strategii Lizbońskiej w marcu 2005 roku Rada Europejska wyraźnie zaznaczyła, że Strategia winna być postrzegana w szerszym kontekście zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym zaspokajanie bieżących potrzeb nie powinno ograniczać możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia. Rada Europejska potwierdza swoje zaangażowanie w proces zrównoważonego rozwoju jako kluczowej zasady kierującej wszystkimi politykami i działaniami Unii”. Konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r.

⁽¹⁵⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 80.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6 punkt 1.3.

⁽¹⁷⁾ „Przy okazji ożywienia Strategii Lizbońskiej w marcu 2005 roku Rada Europejska wyraźnie zaznaczyła, że Strategia winna być postrzegana w szerszym kontekście zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym zaspokajanie bieżących potrzeb nie powinno ograniczać możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia. Rada Europejska potwierdza swoje zaangażowanie w proces zrównoważonego rozwoju jako kluczowej zasady kierującej wszystkimi politykami i działaniami Unii”. Konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r.

MŚP oraz regionów wiedzy, przyjęły podejście zbyt odgórne. Należy promować „wprowadzanie do sieci ośrodków doskonałości naukowo-technologicznej, okręgów, parków przemysłowych, tworzenie struktur łączących świat akademicki, przemysł i rząd”. Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że konieczność działań innowacyjnych może doprowadzić do nowego rozczłonkowania społeczeństwa, jeśli nie zadamy o nowe kompetencje umożliwiające obywatelom przystosowanie się do zmian⁽¹⁸⁾. Pociąga to za sobą konieczność głębszego zastanowienia się nad aspektem jakości zatrudnienia, gdyż „poza zwiększeniem inwestycji — także inwestycji w badania i rozwój oraz w edukację i kształcenie zawodowe z myślą o wymogach społeczeństwa wiedzy i informacji — kluczem do szybszego wzrostu produktywności i innowacyjności przedsiębiorstw jest również poprawa jakości życia zawodowego. Potwierdzają to analizy naukowe poświęcone zależnościom pomiędzy jakością życia zawodowego i produktywnością oraz znaczeniu »dobrej pracy« dla motywacji i woli działania wśród pracowników”⁽¹⁹⁾.

4.1.2 Jeśli zaś chodzi o politykę przemysłową, „ustalenie synergii i zaangażowanie wszystkich stron zainteresowanych pozytywnym wynikiem zmian strukturalnych może ułatwić społeczną akceptację zmian w przemyśle, o ile zagwarantowany jest stały udział partnerów społecznych na etapie przewidywania zmian i zarządzania nimi, oraz gdy konsekwentnie dąży się do dwóch celów — do zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw i do złagodzenia negatywnych skutków społecznych”⁽²⁰⁾.

4.1.3 Komitet popiera żądanie Parlamentu Europejskiego dotyczące oceny i kontroli zjawiska delokalizacji na szczeblu terytorialnym (z określeniem liczby stworzonych i zlikwidowanych miejsc pracy, typu zatrudnienia, wpływu na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną) oraz przedstawiania konkretnych propozycji w formie sprawozdań okresowych⁽²¹⁾.

4.1.4 Przemiany przemysłowe można by ułatwić w regionach transgranicznych „poprzez konkretną realizację opcjonalnego ponadnarodowego systemu w negocjacjach zbiorowych, zapowiedzianego w agendzie społecznej na lata 2005–2010”⁽²²⁾.

4.1.5 Część niewykorzystanych środków mogłaby zasilić Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, nowy instrument służący czasowemu i szybkiemu udzielaniu pomocy zwalnianym pracownikom — „ofiaram globalizacji”. Równocześnie ze względu na to, że 99,8 % przedsiębiorstw to MŚP (mikroprzedsiębiorstwa stanowią 91,5 %), które reprezentują 67,1 % całkowitego zatrudnienia, należałoby zweryfikować kryterium przyznawania środków z niego, zmniejszając liczbę zwolnionych pracowników wymaganą, by fundusz ten mógł zostać uruchomiony.

4.1.6 Zgodnie z postanowieniami ogólnymi dotyczącymi funduszy strukturalnych, należy utrzymać wymóg, by przedsię-

biorstwo, które otrzymało pomoc, musiało zobowiązać się nie delokalizować swej działalności przez okres siedmiu lat.

4.1.7 Jeśli zaś chodzi o inicjatywę JEREMIE, to według pierwszych ocen, jest ona zbyt skoncentrowana na sektorze zaawansowanych technologii i niedostatecznie przyczynia się do rozwoju MŚP, które nie działają w tej branży.

4.1.8 Nie wszystkie regiony europejskie będą w stanie osiągnąć najbardziej zaawansowane stadium gospodarki opartej na wiedzy z powodu braku infrastruktury czy też kapitału ludzkiego, bądź też ze względu na ich wielkość, która nie pozwala na uzyskanie korzyści efektu skali. Powinny one znaleźć swoje miejsce w odniesieniu do znajdujących się w pobliżu stref metropolitalnych rozwijając działalność gospodarczą skierowaną do lokalnych odbiorców lub też wyspecjalizować się w dziedzinach, dla których efekt aglomeracyjny odgrywa pośrednią rolę, czy też wymagana masa krytyczna jest mniejsza. EKES sprzeciwia się utożsamianiu obszarów wiejskich z obszarami rolnymi nie oferując im innych perspektyw rozwoju.

4.1.9 Jedną z alternatyw jest sektor turystyki i sektory pochodne. Oznacza to, że prawdopodobne jest pojawienie się nowych zawodów wiejskich związanych z działalnością taką jak: „wyspecjalizowany handel produktami lokalnymi; tradycyjne produkty rzemieślnicze i spożywcze; usługi związane ze sportem i rekreacją oraz wypoczynkiem na łonie natury; sale do projekcji audiowizualnych i symulacji komputerowych; promocja kultury; opieka nad dziećmi, kempingi i schroniska; medycyna naturalna; usługi kosmetyczne; budownictwo tradycyjne i odtworzenie dawnych zawodów; kawiarenki internetowe; promowanie lokalnego obrotu nieruchomościami; doradztwo w dziedzinie nowych typów działalności; produkcja dóbr i usług konsumowanych na bieżąco; specjalistyczna opieka nad osobami starszymi”⁽²³⁾. Należy poświęcić jak najwięcej uwagi i udzielić wsparcia ekoturystyce, która opiera się na zasadach zarządzania ekologicznego. Ekoturystyka ma za zadanie uczulać obywateli na zagadnienia rozwoju zrównoważonego, przebiegającego w poszanowaniu środowiska naturalnego, który nie zakłóca równowagi w przyrodzie. Europejski Fundusz Społeczny i EFROW mogą okazać się tu przydatne.

4.1.10 Turystyka kulturalna może być interesującą alternatywą dla wielu regionów. W tym względzie „Unia Europejska może promować najlepsze praktyki w zakresie zarządzania usługami turystyczno-kulturalnymi, stosując systemy konkurencji i nagradzania w ramach własnych programów, począwszy od programu »Europejskie Stolicy Kultury« i przyszłego programu »Modelowe ośrodki turystyczne w Europie«. UE może ponadto doradzać miastom i regionom kandydującym do tych dwóch programów, oferować większy od obecnego wkład finansowy i być może również preferencyjną procedurę wykorzystania funduszy strukturalnych”⁽²⁴⁾.

4.2 W jakim zakresie zmiany klimatyczne stanowią wyzwanie dla polityki spójności?

4.2.1 EKES zgadza z opinią ORATE⁽²⁵⁾, że skutki zmian klimatycznych będą się różniły w zależności od regionu i konieczne będzie znalezienie dla nich odrębnych rozwiązań. W ośrodkach silnego rozwoju gospodarczego celem będzie

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zarządzanie terytorialne przemianami w przemyśle: rola partnerów społecznych i wkład programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 12.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie jakości życia zawodowego, wydajności oraz zatrudnienia w kontekście globalizacji i przemian demograficznych, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 157.

⁽²⁰⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: „Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników kluczem do antycypowania i kontrolowania przemian w przemyśle”, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 90.

⁽²¹⁾ Delokalizacja w kontekście rozwoju regionalnego (sprawozdawca: Alain Hutchinson, 30 stycznia 2006 r.).

⁽²²⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji nt.: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 52.

⁽²³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wkładu turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów dotkniętych kryzysem, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 1.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie turystyki i kultury: dwóch sił służących wzrostowi, Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 1.

⁽²⁵⁾ ORATE (po angielsku ESPON): „Scenarios on the territorial future of Europe”, maj 2007 r.

utrzymanie produktywności ekonomicznej zmniejszając negatywne skutki ekonomiczne aglomeracji (zanieczyszczenie powietrza, dwutlenek węgla), wprowadzając innowacyjny system komunikacji miejskiej i lepsze zarządzanie gruntami. W regionach Europy południowej, a także górskich głównym wyzwaniem będzie ograniczenie chaotycznego wykorzystania gruntów i budownictwo. Bardziej oddalonym obszarom potrzeba będzie nowatorskich rozwiązań, by ułatwić dostęp do nich podejmując środki, które nie pociągają za sobą negatywnych długofalowych skutków.

4.2.2 EKES proponuje budżetowe wzmocnienie i uzupełnienie Funduszu Solidarności, który obecnie udziela nagłej pomocy w wypadku klęski żywiołowej. W trosce o lepsze uwidocznienie zainteresowania UE zmianami klimatycznymi, wymagającymi działań długoterminowych, EKES proponuje, by odtąd Fundusz Solidarności współfinansował również projekty w zakresie zapobiegawczego zarządzania ryzykiem.

4.2.3 Należy oprzeć się na jasnych i przejrzystych kryteriach kwalifikowania projektów do finansowania w zakresie poszczególnych programów i pozycji budżetowych. Kryteria te powinny między innymi dotyczyć rozwoju zrównoważonego i uwzględniać wpływ projektu na środowisko naturalne, zdrowie, zatrudnienie oraz konkurencyjność europejską⁽²⁶⁾.

4.3 *W jaki sposób polityka spójności może w większym stopniu przyczynić się do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju, zważywszy na różnorodność terytorialną UE, od obszarów mniej uprzywilejowanych, wysp, obszarów wiejskich i nadmorskich, po miasta, podlegające regiony przemysłowe i inne obszary o szczególnych warunkach geograficznych?*

4.4 EKES wielokrotnie opowiadał się za wprowadzeniem na obszarze Europy policentryzmu. Czwarte sprawozdanie podkreśla dominujące znaczenie obszarów silnego wzrostu gospodarczego (pięciokąta) i wzrastające znaczenie stolic, ale także koszty społeczne i skutki dla środowiska naturalnego, które z tym się wiążą. Powstawanie drugorzędnych biegunów rozwoju, obszarów metropolitalnych i konsolidacja synergii i komplementarności pomiędzy ośrodkami miejskimi i regionami od nich oddalonymi⁽²⁷⁾. Regularnie przygotowywane sprawozdanie mogłoby podsumowywać sytuację społeczno-gospodarczą obszarów metropolitalnych, co wymagałoby opracowania odpowiedniego instrumentu statystycznego⁽²⁸⁾. EKES uważa ponadto, że w tym wypadku, w kontekście globalizacji, przydatne mogą się okazać pakiety terytorialne na rzecz rozwoju, zwłaszcza jeśli towarzyszy temu podejście perspektywiczne przyczyniające się do rozwoju kulturalnego społeczeństwa i angażujące wszystkich⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli rozwoju zrównoważonego w ramach przyszłych perspektyw finansowych, Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 22.

⁽²⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6.

⁽²⁸⁾ Dwie opinie z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101 i Dz.U. C 168 z 20.07.2007, s. 10.

⁽²⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie zarządzania terytorialnego przemianami w przemyśle: roli partnerów społecznych i wkładu programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 12.

4.4.1 EKES uważa, że należy stosować — przede wszystkim w kontekście środowiska miejskiego — model „społecznie odpowiedzialnego terytorium”, tzn. obszaru, którego rozwój, zgodnie z treścią porozumienia bristolskiego⁽³⁰⁾ (grudzień 2005 r.), ukierunkowany jest na zasady zrównowżenia i który uwzględnia w swojej dynamice wymiar gospodarczy, społeczny oraz środowiskowy, jak również skutki społeczno-gospodarcze starzenia się społeczeństw. W tym kontekście należy koniecznie nadal włączać podmioty społeczeństwa obywatelskiego we wspólne obieranie kierunków działań, do czego zachęcał szósty program ramowy w dziedzinie badań i rozwoju. W siódmym programie ramowym przewidziano odrębne działania w dziedzinie rozwoju człowieka i procesów starzenia się⁽³¹⁾.

4.4.2 Zważywszy na to, iż strefy rozwoju zatrudnienia i działalności mogą wykraczać poza obszar państwowy, właściwe byłoby przeznaczenie większej ilości środków na program Interreg, by zachęcać do podejmowania współpracy transgranicznej⁽³²⁾.

4.4.3 W odniesieniu do regionów najbardziej oddalonych „Komitet przyjmuje również z zadowoleniem wyrażony przez Komisję zamiar ustanowienia w ramach celu zbieżności konkretnego mechanizmu mającego na celu wyrównanie wszelkich słabości regionów peryferyjnych oraz dotkniętych przez trwale trudności strukturalne”⁽³³⁾. Stwierdzając, że 50 % funduszy przeznaczonych na badania i rozwój kierowane jest do kilku tylko regionów, EKES wzywa do umocnienia środków zachęcających do transferu technologii między regionami. EKES uważa, iż europejska polityka na rzecz regionów o trwale niekorzystnych warunkach musi opierać się na trzech głównych zasadach, które charakteryzuje 1) stałość (odniesienie do pojęcia „nadrobienia zaległości” nie jest odpowiednie dla tych regionów), 2) dyskryminacja pozytywna w celu wprowadzenia rzeczywistej równowagi z pozostałymi regionami i 3) proporcjonalność, by uwzględnić różnorodność geograficzną, demograficzną, środowiska naturalnego tych regionów, jak i ograniczenia, którym muszą stawić czoła. W celu przewyższenia nierówności można przewidzieć środki interwencyjne o charakterze społecznym, takie jak „pomoc bezpośrednia dla pewnej działalności handlowej czy usługowej, taryfy preferencyjne dla mieszkańców korzystających z transportu morskiego czy lotniczego, zapewnienie usług publicznych wysokiej jakości” itp.⁽³⁴⁾.

4.4.3.1 Komisja ma rację stwierdzając, że ograniczony dostęp do wysp może przekładać się na fakt, że czas podróży samochodem lub pociągiem wydłuża się w wyniku przekraczania morza. Dostęp jest „szczególnym problemem”, z którym muszą radzić sobie wyspy. Komisja ma także rację podkreślając problem niewielkiej liczby ludności wysp. W istocie większość wysp nie może polegać na swoim rynku lokalnym. Jednakże inne problemy także determinują ich „długoterminowy rozwój”, jak na przykład ograniczone zasoby, zagrożenia naturalne i wrażliwe środowisko.

⁽³⁰⁾ www.odpm.gov.uk.

⁽³¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 86.

⁽³²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej, (EUWT), Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 76, p. 3.4

⁽³³⁾ Opinia EKES-u w sprawie trzeciego sprawozdania na temat spójności gospodarczej i społecznej — Nowe partnerstwo dla spójności — konwergencja, konkurencyjność, współpraca, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 60.

⁽³⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: Jak osiągnąć lepszą integrację regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych, Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 141.

4.4.3.2 Artykuł 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że „[...] Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego Traktatu, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania”.

4.4.3.3 Wśród różnych instrumentów można wymienić tu jednolity model usługi powszechnej opracowany dla usług publicznych, którego zastosowanie w tych dziedzinach zostało przewidziane w dokumentach dotyczących strategii Unii Europejskiej oraz w tekstach rozporządzeń. Instrument ten jest centralnym punktem zielonej księgi nt. usług użyteczności publicznej⁽³⁵⁾.

4.4.4 EKES przypomina o znaczeniu sankcji stosowanych wobec przedsiębiorstw, które korzystają z subwencji europejskich, a jednak w ciągu siedmiu lat przeprowadzają delokalizację. Pieniądze obywateli nie mogą być trwonione na przyznawanie premii za niszczenie struktury zatrudnienia.

4.5 *Jakie znaczenie mają wyzwania wskazane w niniejszym sprawozdaniu dla czynników o podstawowym znaczeniu dla spójności społecznej, takich jak integracja społeczna i szanse dla wszystkich? Czy konieczne są dalsze wysiłki, by przewidzieć i zrównoważyć skutki tych zjawisk?*

Zważywszy na duże rozbieżności regionalne w zakresie liczby urodzeń, śmiertelności i przepływów migracyjnych, jaką rolę w obliczu zmian demograficznych ma do odegrania polityka spójności?

4.5.1 Równość kobiet i mężczyzn jest wyraźnie wymieniona w rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych jako warunek przekrojowy. Niemniej jednak okazuje się, że uwagę na tę zasadę zwracano prawie wyłącznie w kontekście rynku pracy. Należy zachęcać państwa członkowskie do przyjmowania podejścia całościowego (ewentualnie za pośrednictwem licznych zintegrowanych wytycznych, którym towarzyszą w miarę potrzeb konkretne zalecenia). Dane zaszerogowane według kryterium płci są nieodzowne, by ocenić programy operacyjne.

4.5.2 Aby umożliwić parom posiadanie pożądanej przez nie liczby dzieci, państwa członkowskie powinny zastosować różnorodne środki, takie jak „bezpośrednie świadczenia finansowe, zmiany w systemie podatkowym oraz poszerzenie oferty refundowanych placówek publicznych lub prywatnych (takich jak różnego rodzaju żłobki, w tym np. żłobki przyzakładowe i międzyzakładowe), szkół całodziennych i usług. Należy w tym względzie zadbać nie tylko o liczbę placówek, lecz także o ich jakość”⁽³⁶⁾. Ponadto EKES przypomina, że w następstwie posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie w czerwcu 2002 r. państwa członkowskie uzgodniły utworzenie do 2010 r. struktur opieki dla co najmniej 90 % dzieci w wieku od trzech lat do wieku rozpoczęcia obowiązkowej nauki w szkole oraz dla co najmniej 33 % dzieci poniżej trzeciego roku życia. Należałoby także ustalić poziom „minimalnego budżetu publicznego przeznaczanego na rodzinę i dzieci, a więc na inwestycje w przyszłość, w celu uniknięcia ich ewentualnej redukcji w obliczu zwiększania się ogólnych kosztów wzrostu liczby osób starszych

w społeczeństwie, których pokrywanie może otrzymać pierwszeństwo w hierarchii ważności starzejącego się elektoratu”⁽³⁷⁾. W tym względzie interesujące mogłoby być zastanowienie się nad możliwością utworzenia funduszu demograficznego. Jego celem byłoby wspieranie wysiłków krajowych na rzecz zwiększenia liczby urodzeń oraz udziału kobiet w rynku pracy umożliwiając zwiększone finansowanie ze środków unijnych struktur opieki nad dziećmi i osobami starszymi oraz inwestycje w renowację lub unowocześnianie szkół, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

4.5.3 Równoległe do podtrzymywania rozwoju demograficznego należy rozważyć „konieczność zachowania i poprawy zdrowia i bezpieczeństwa dzieci, zapewnienia wszystkim wysokiej jakości kształcenia oraz oferowania rodzicom pomocy i wsparcia w rozwiązywaniu problemów i zaspokajaniu potrzeb. Szczególną troską należy otoczyć dzieci i rodziny żyjące w warunkach skrajnego ubóstwa oraz tych, którzy tego potrzebują najbardziej i imigrantów. Niemniej jednak, chociaż Komitet musi stwierdzić fakt starzenia się populacji europejskiej i wyrazić opinię, że odnawialność pokoleń jest niezbędna dla przeżycia kontynentu, to przypomina, że: zlikwidowanie masowego bezrobocia, dostęp do trwałego zatrudnienia w przedziale wiekowym 25-35 lat i ogólnie rzecz ujmując, faktyczne bezpieczeństwo przebiegu kariery zawodowej powinny pozwolić ułatwić finansowanie okresu emerytalnego bez względu na to, czy jest on aktywny, czy nie”⁽³⁸⁾. Europejski Fundusz Społeczny musi wnieść odpowiedni wkład w to przedsięwzięcie.

4.5.4 EKES uważa także, że [na poziomie europejskim należy wysunąć propozycję] „serii wspólnych celów w kwestii dostępu do mieszkań, minimalnych standardów jakości pozwalających na zdefiniowanie pojęcia przyzwoitych warunków mieszkaniowych”⁽³⁹⁾.

4.5.5 [Sugeruje, aby] „europejskie instytucje finansowe przeznaczyły środki o niskiej stopie oprocentowania na zintegrowane programy mieszkalnictwa skierowane do młodych ludzi, rodzin z dziećmi, imigrantów, osób starszych i osób niepełnosprawnych, zagrożonych grup społecznych itp., by wspierać mobilność pracowników, mieszanie się grup społecznych i przystępność cen dla mieszkańców. (...) EKES zauważa, że JESSICA wniesie elementy pozwalające stworzyć szerzej zakrojony fundusz gwarancyjny dla projektów mieszkalnictwa socjalnego i wnioskuje, aby śródkokresowa ocena funduszy strukturalnych objęła analizę tej kwestii”⁽⁴⁰⁾.

4.6 *Jakie umiejętności zawodowe będą w przyszłości kluczowe dla obywateli UE, by mogli sprostać nowym wyzwaniom?*

4.6.1 Pakty terytorialne na rzecz rozwoju, o których mowa w odpowiedzi 2.1 oferują interesujące podejście umożliwiające odpowiedzenie na to pytanie, ze względu na to, że różnorodność sytuacji i konkretnych wyzwań zmusza do wykorzystania różnorodnych instrumentów i kompetencji (patrz 1.1). Partnerzy społeczni, którzy od roku 2002 przedstawiają na wiosennym szczycie Rady Europejskiej sprawozdanie w sprawie ich zaangażowania w uczenie się przez całe życie, muszą zostać aktywnie włączeni w ten proces.

⁽³⁷⁾ Ibidem.

⁽³⁸⁾ Ibidem.

⁽³⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej, Dz.U. C 161 z 13.7.2007 r., s. 17.

⁽⁴⁰⁾ Ibidem.

⁽³⁵⁾ COM(2003) 270 wersja ostateczna

⁽³⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: Rodzina a zmiany demograficzne, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66.

4.6.2 EKES pragnąłby przypomnieć, że „kluczowym warunkiem zastosowania ICT w LL, szczególnie w obszarach wiejskich i małych miastach Wspólnoty, jest wspieranie przez UE i rządy krajów członkowskich internetowych ⁽⁴¹⁾ łączy szerokopasmowych, pozwalających na dostęp do systemów nauki drogą elektroniczną. (...) W tym kontekście EKES zwraca się do KE, aby kwestia dostępu do łączy szerokopasmowych została uznana jako element szerszej strategii prowadzącej do nadania e-dostępowi statusu usługi użyteczności publicznej. (...) należy zwrócić szczególną uwagę na niebezpieczeństwo wystąpienia luki pokoleniowej” ⁽⁴²⁾.

4.7 *Mając na uwadze potrzebę sprawnego zarządzania programami polityki spójności, jaki jest optymalny podział zadań pomiędzy Wspólnotę, państwa członkowskie i regiony w ramach rządzenia wieloszczeblowego?*

4.7.1 EKES stanowczo ponownie wyraża swój sprzeciw wobec wszelkich prób renacjonalizacji europejskiej polityki spójności, która niezaprzeczalnie stanowi europejską wartość dodaną solidarności, wzrostu i miejsc pracy, i której przejawy są widoczne dla obywateli europejskich.

4.7.2 EKES przypomina, że zgodnie z traktatem (art. 2, 158 i 159) polityka — wspólnotowa, krajowa, przekrojowa i sektorowa — musi dążyć do zrealizowania celu spójności. Wobec powyższego ważne jest uwzględnienie spójności, zwłaszcza w jej wymiarze terytorialnym, w zintegrowanych wytycznych i analizach oddziaływania ⁽⁴³⁾.

4.7.3 EKES z uznaniem wita włącznie przez Konferencję Międzyrządową spójności terytorialnej do celów UE i projekt Komisji, by w DG REGIO powstał nowy dział „spójności terytorialnej”. Jego zadaniem powinno być czuwanie nad tym, by polityka sektorowa zmierzała do realizacji celu spójności. Zwłaszcza jeśli projekty spełniające kryterium przydziału środków unijnych wymagają współfinansowania przez władze krajowe, należy podjąć refleksję na temat parametrów budżetowych określonych w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu i ich wpływu na finansowanie sieci transeuropejskich, a ściślej na brakujące ich odcinki.

Należy przypomnieć o pewnych ogólnych wytycznych. Niektóre z nich były już zawarte w traktatach, inne zostały dodane po konferencji międzyrządowej w 2007 r. Mówią one, iż przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań:

⁽⁴¹⁾ Dostęp do internetu przez łąca szerokopasmowe to szerokopasmowy kanał komunikacyjny umożliwiający szybki i elastyczny dostęp do źródeł informacji i projektów szkoleniowych drogą elektroniczną (źródło <http://www.elearningeuropa.info/>).

⁽⁴²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspieranego przez technologie informatyczne kształcenia przez całe życie i przemian w przemyśle, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 20.

⁽⁴³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6.

— Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego (nowy art. 5a Traktatu o funkcjonowaniu UE);

— Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (nowy art. 5b Traktatu o funkcjonowaniu UE);

— w celu wspierania stałego rozwoju, Unia musi brać pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego (art. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zachowany w nowym traktacie).

Postanowienia Karty praw podstawowych uznanej w Traktacie o UE (art. 6) powinny również zostać uwzględnione przy określaniu i wdrażaniu polityki strukturalnej.

4.7.4 EKES głęboko ubolewa, że omawiana konsultacja nie dotyczy roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu, przygotowywaniu i wprowadzaniu w życie funduszy strukturalnych. Włączenie ich jest niezbędne, by współfinansowane projekty zostały dopasowane do realiów w terenie i do potrzeb na tyle, na ile wpisują się one w strategiczne wytyczne. „EKES pragnąłby sformułowania w przyszłości wymogów dotyczących procesu konsultacji w sprawie dokumentów strategicznych i programowych, tworzonych w państwach członkowskich. (...) państwa członkowskie powinny wyjaśnić, dla potrzeb komitetów monitorujących, w jaki sposób uzyskują informację zwrotną na temat sposobu stosowania zasady partnerstwa. Komitet jest przekonany, że państwa członkowskie oraz władze regionalne powinny w większym stopniu wykorzystywać potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego i włączać je w opracowanie planów promocyjnych oraz wspierać oddolne inicjatywy, przeznaczając na ten cel odpowiednie środki finansowe dostępne w ramach funduszy strukturalnych na cele promocyjne i informacyjne”. Wskazane byłoby również „promować, w przypadku programów przygranicznych i międzyregionalnych, wspólne konsultacje mieszane i partnerstwa społeczno-zawodowe, również przygraniczne i międzyregionalne” ⁽⁴⁴⁾.

4.7.5 W ramach „Open Days” oraz inicjatywy Regions for Economic Change EKES zdecydowanie popiera:

— stworzenie europejskiej agencji turystyki, która mogłaby spełniać funkcję obserwatorium celem dostarczania Wspólnocie i państwom członkowskim wiarygodnych i porównywalnych informacji oraz danych na temat turystyki ⁽⁴⁵⁾;

⁽⁴⁴⁾ Patrz dwie opinie: w sprawie komunikatu Komisji nt.: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 52, oraz w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6.

⁽⁴⁵⁾ Opinia EKES w sprawie turystyki i kultury: dwóch sił służących wzrostowi, Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 1.

- ustanowienie „europejskich nagród dla zielonych miast” celem zoptymalizowania działań i postaw społeczności lokalnych oraz podmiotów publicznych i prywatnych, które je tworzą ⁽⁴⁶⁾;
- opracowanie instrumentów pomocy technicznej dla projektów mieszkaniowych we współpracy z przedstawicielami i sieciami władz lokalnych i regionalnych przy wsparciu ze strony Komisji Europejskiej i państw członkowskich (kapitalizacja korzyści płynących z projektów i metod wdrażanych w celu lepszej integracji projektów mieszkaniowych z programami rewitalizacji miast) ⁽⁴⁷⁾.

Szczególnie należałoby zwrócić uwagę na upowszechnianie sprawdzonych rozwiązań i wymianę doświadczeń.

4.8 *Jakie są nowe możliwości współpracy międzyregionalnej, zarówno w ramach UE, jak i poza nią?*

4.8.1 EKES uważa, iż na forum obszarów metropolitalnych i Komisji można by promować policentryzm i polepszyć stan wiedzy o tych strefach. Można by także ustanowić grupę roboczą w celu wyłonienia i rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań ⁽⁴⁸⁾.

4.8.2 Osoby prawne tworzone zarówno w ramach EUWT, jak i w ramach innych funduszy strukturalnych muszą być odpowiedzialne za koordynowanie różnych strumieni finansowych, zapewniających przygotowanie i wykonanie projektu

funduszewego wspierającego politykę przemysłową w regionie, które to środki byłyby dostępne dla przedstawicieli różnych zainteresowanych stron w regionach. Powstawanie takich osób prawnych pomoże w zwiększeniu motywacji do transgranicznej współpracy i dałoby takim regionom większe poczucie podmiotowości i stanowiłoby większą zachętę do harmonizowania ich przepisów ⁽⁴⁹⁾.

4.8.3 W tym kontekście, należy promować wspólne konsultacje mieszane i partnerstwa społeczno-zawodowe, również przygraniczne i międzyregionalne, i zachęcać do podejmowania inicjatyw dialogu społecznego w kontekście działań przygranicznych i międzyregionalnych, w tym poprzez konkretną realizację opcjonalnego ponadnarodowego systemu w negocjacjach zbiorowych, zapowiedzianego w agendzie społecznej na lata 2005–2010 ⁽⁵⁰⁾.

4.8.4 Innym sektorem współpracy między regionami w celu wspierania spójności mogłyby być sektor energetyczny, zważywszy na jego wpływ na koszty produkcji, na rodziny i rozwój gospodarczy. Współpracę taką można realizować za pomocą różnych form wymiany energii elektrycznej między regionami, które nią dysponują w większej ilości i po niższych cenach, niż ma to miejsce w regionach uboższych. Obecnie wymiana taka stała się możliwa dzięki systemowi sieci, uregulowanemu, lecz cechującemu się większą swobodą, oraz dzięki uruchomieniu „gieldy” energii elektrycznej.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 86.

⁽⁴⁷⁾ Opinia EKES w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 17.

⁽⁴⁸⁾ Dwie opinie z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101 i Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 10.

⁽⁴⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityk strukturalnych dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 24.

⁽⁵⁰⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji nt.: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 52.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”

(2008/C 120/18)

Na sesji plenarnej 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w:

„Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”.

Sekcja, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2007 r. Sprawozdawcą był Sukhdev SHARMA.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia (posiedzenie z 12 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 125 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Skrócone streszczenie

1.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej przedstawia sugestie dotyczące polityki w zakresie silnie powiązanych ze sobą dziedzin migracji i rozwoju.

1.2 Skupiając się na praktycznych przykładach, propozycjach i potencjalnie wzajemnie korzystnych porozumieniach dotyczących współpracy, można postrzegać migrację jako „narzędzie rozwoju”. Przedstawiając konkretne rozwiązania, Komitet pragnie przenieść debatę ze szczebla politycznego na poziom programowania.

1.3 Korzystne wdrażanie polityk migracji i rozwoju można osiągnąć najlepiej poprzez wzmocnienie roli przekazów pieniężnych (pkt 3.4–3.8) w celu zwiększenia poziomu dochodu odbiorców, a także w miarę możliwości za pomocą sterowania przepływami migracyjnymi z korzyścią dla krajów najslabiej rozwiniętych lub pewnych grup społecznych o niskich dochodach w krajach rozwijających się (4.2). Koncepcje wspólnego rozwoju mogą potencjalnie kierować prywatne przekazy pieniężne na projekty infrastrukturalne, które przyniosą korzyści ogółowi społeczeństwa (5.1–5.2). Inne formy wspólnego rozwoju z udziałem organizacji diaspory obejmują mobilizację zasobów ludzkich lub finansowych na rzecz bezpośrednich inwestycji zagranicznych, transferu wiedzy i technologii, a także wsparcia w dziedzinie społeczno-kulturalnej (5.3–5.8). Polityki w zakresie migracji rozwoju mogą także złagodzić negatywne skutki drenażu mózgowi poprzez utworzenie „rezerwuaru mózgowi” oraz wspomaganie modeli migracji wahadłowej i wirtualnej (6.2–6.4). EKES uważa wreszcie, że polityki w zakresie migracji i rozwoju mogą odnieść sukces tylko wtedy, gdy zostaną one włączone do innych odpowiednich dziedzin polityki, oraz gdy zapewniona będzie spójność polityki (7.1–7.3).

1.4 Niniejsza opinia stanowi uzupełnienie opinii EKES-u w sprawie „Polityka w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju”, której sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS ⁽¹⁾. Ponadto EKES popiera komunikat Komisji w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ SOC/268 „Polityka w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” z 4 czerwca 2007 r.

⁽²⁾ COM(2007) 248 wersja ostateczna z 16.5.2007 r.

2. Migracja a globalizacja

2.1 Proces globalizacji doprowadził do liberalizacji przepływu kapitału, towarów i usług. Przepływ osób pozostaje w nim jednak nadal dziedziną o największych ograniczeniach. Aby zapewnić słabiej rozwiniętym gospodarkom większy udział we wzroście gospodarczym napędzanym przez globalizację, należy zwrócić większą uwagę na swobodny przepływ osób. Niniejsza opinia zgadza się z poglądem, że migracja stanowi dla krajów rozwijających się szansę na równiejsze uczestnictwo w dzisiejszej zglobalizowanej gospodarce. Migracja może zmniejszyć nierówności; nie można jej jednak postrzegać jako substytutu dla tradycyjnie rozumianej pomocy na rzecz rozwoju.

2.2 Dwie okoliczności przygotowują grunt pod stworzenie podejścia ceniącego migrację jako ogniwo łączące globalizację i rozwój. Po pierwsze, biorąc pod uwagę trendy demograficzne, można oczekiwać, że istniejący już niedobór siły roboczej w państwach UE jeszcze się zaostrzy w niedalekiej przyszłości, zwłaszcza w wymagających dużego nakładu siły roboczej sektorach usługowych. Po drugie, Bank Światowy przewiduje, że dobrze zarządzana migracja może w przyszłości przynieść mieszkańcom krajów ubogich znaczne wsparcie finansowe w postaci przekazów pieniężnych ⁽³⁾. Przepływ przekazów pieniężnych między krajami OECD, ale także z krajów OECD do krajów rozwijających się, a nawet pomiędzy krajami rozwijającymi się, stale rośnie ⁽⁴⁾. Tym samym migracja międzynarodowa może stanowić ważny element realizacji milenijnych celów rozwoju. Przekazy pieniężne oraz idee wspólnego rozwoju i migracji wahadłowej mają duży potencjał w zakresie rozwoju. A co ważniejsze, potencjał ten jest wzmocniany przez potrzeby rynku pracy Europy Zachodniej.

⁽³⁾ Bank Światowy (2006), *Global Economic Prospects*.

⁽⁴⁾ Według Banku Światowego w latach 2001–2005 przepływ przekazów pieniężnych podwoił się i osiągnął w 2005 r. rekordową wysokość 249 mld USD, z czego kraje rozwijające się otrzymały 180 mld — jest to kwota cztery, a nawet pięć razy wyższa od oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju (Bank Światowy (2006), *International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits*). Oxfam szacuje roczny napływ przekazów pieniężnych do krajów rozwijających się na 80 mld USD (*International Development Committee Inquiry on Migration and Development*, Oxfam, 2003 r.). Światowa Komisja ds. Migracji Międzynarodowych szacuje ogólną sumę przekazów pieniężnych otrzymanych przez kraje rozwijające się na 93 mld USD rocznie (*Migration and Development, Policy Analysis and Research Programme*, 2003). Podsumowując, przekazy pieniężne stanowią 2,2 % produktu krajowego brutto wszystkich krajów rozwijających się (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2005 r.).

2.3 Niniejsza opinia podkreśla potrzebę dobrze przygotowanego, wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do polityk w zakresie migracji i rozwoju, które to podejście może potencjalnie doprowadzić do stworzenia sytuacji korzystnej dla wszystkich stron.

2.4 Takie podejście dostrzega brak równowagi pomiędzy pozytywnym a negatywnym wpływem migracji na kraje rozwijające się i odpowiednio traktuje czynniki kosztów i korzyści. Choć w niektórych krajach migracja łagodzi napięcia związane z przeludnieniem i bezrobociem, a rozmyślny eksport wykwalifikowanej siły roboczej zapewnia zagraniczne źródła przyszłych przekazów pieniężnych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych i transferu wiedzy, w innych krajach stały odpływ zasobów ludzkich poważnie hamuje rozwój. Dlatego też właściwe zarządzanie migracją wzmacnia jej pozytywne efekty i jednocześnie łagodzi jej negatywne skutki.

2.5 Komitet popiera oceny czołowych międzynarodowych organizacji zajmujących się zagadnieniami rozwoju, takich jak Bank Światowy, brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego, Oxfam i inne organizacje, które zgodnie podkreślają sprzyjający rozwojowi potencjał migracji międzynarodowej w zakresie zmniejszania ubóstwa oraz podtrzymywania rozwoju gospodarczego państw pochodzenia. Przekazy pieniężne prowadzą do znacznego wzrostu dochodów otrzymujących je gospodarstw domowych i stanowią potężny czynnik łagodzenia ubóstwa w krótkim okresie, a przy starannym zarządzaniu mogą nawet prowadzić do zrównoważonego rozwoju w perspektywie długofalowej. Ten ostatni wspierają idee „wspólnego rozwoju”, takie jak filantropia grup diaspor, socjalne przekazy pieniężne, transfer wiedzy oraz ponadnarodowe sieci biznesowe.

2.6 Siłą dobrze zarządzanej polityki w zakresie migracji i rozwoju powinna być ich zdolność do ochrony najsłabszych państw (czyli prawie wszystkich państw Afryki Subsaharyjskiej) przed ograniczeniami rozwoju wypływającymi z migracji. Kraje rozwijające się, które w najmniejszym stopniu korzystają z przekazów pieniężnych i filantropii, często ponoszą najwyższe koszty migracji — tracą wysoko wykwalifikowanych i utalentowanych ludzi. Modele migracji wahadłowej i wirtualnej mogą do pewnego stopnia stanowić rozwiązanie dla niedoborów wynikających z niekontrolowanej emigracji. Polityki w zakresie migracji i rozwoju mogą uwzględnić potrzeby i szczególne cechy sektorów szczególnie zagrożonych migracją, takich jak sektor edukacji i ochrony zdrowia. Jeśli ostry reżim w zakresie migracji nie zapobiegnie utracie wykwalifikowanego personelu medycznego na obszarach dotkniętych epidemią HIV/AIDS, nie będzie możliwe kontynuowanie innych wysiłków w zakresie rozwoju. Dwustronne i regionalne partnerstwa dotyczące migracji zawierane pomiędzy krajami przyjmującymi a krajami pochodzenia mogą odegrać ważną rolę w ochronie tych sektorów, które są kluczowe dla ich rozwoju.

2.7 Komitet odnotowuje, na jak wiele różnych sposobów migracja głęboko oddziałuje na kraje pochodzenia i na kraje przyjmujące. Niektóre z nich jednak dostrzega się dopiero po upływie lat od rozpoczęcia się ruchów migracyjnych. Coraz większe zaniepokojenie budzi kwestia dzieci migrantów, które

pozostają w kraju pochodzenia, oraz ich zdrowie i szanse edukacyjne w niepełnych rodzinach. W wymiarze społecznym obszary dotknięte migracją wykazują oznaki zaburzonej równowagi liczebnej pomiędzy płciami, co z pewnością odcisnie swoje piętno na ogólnych warunkach społeczno-gospodarczych dla długofalowego rozwoju. Zagadnienia te trzeba wziąć pod uwagę podczas planowania i wdrażania polityki dotyczącej migracji międzynarodowych.

2.8 Komitet podkreśla istniejącą współzależność społeczno-gospodarczą pomiędzy krajem przyjmującym a krajem pochodzenia. Migranci, którzy mają dobrą sytuację gospodarczą, dokonują zazwyczaj wyższych przekazów pieniężnych. Podobnie migranci dobrze zintegrowani ze społeczeństwem mogą mieć większy niż ci słabiej zintegrowani wpływ na wspólny rozwój swego kraju pochodzenia za pośrednictwem filantropii, socjalnych przekazów pieniężnych oraz migracji wahadłowej czy wirtualnej. W rezultacie kraje przyjmujące powinny rozważyć rozwiązania, które zapobiegają zjawisku „marnotrawstwa mózgow”: sięgają one od ogólnie lepszej integracji społecznej po osiągnięcie zrównania płac oraz poprawę warunków pracy, w tym dostępu do związków zawodowych, czy też rozwiązywanie często problematycznej kwestii statusu prawnego migrantów. Podejście to pozwala na maksymalizację wkładu migrantów w społeczeństwo przyjmujące, a dodatkowo zwiększa ich potencjał w zakresie rozwoju.

2.9 Podobne powiązania występują w przypadku zamierzeń mających na celu ograniczenie migracji nieuregulowanej. Nieuregulowana migracja szkodzi krajom przyjmującym, ponieważ wiąże się z nielegalnym zatrudnieniem. Stanowi także zagrożenie dla (nielegalnych) migrantów, ponieważ są oni często na słabej pozycji w relacji stwarzającej duże zagrożenie wyzyskiem, charakteryzującej się trudnymi warunkami pracy oraz niskimi standardami bezpieczeństwa i higieny pracy. Ponadto migracja nieuregulowana skrywa w sobie negatywne konsekwencje dla rozwoju: możliwości integracji w kraju przyjmującym są ograniczone, a wysokie koszty takiej migracji zmniejszają szanse na dokonywanie przekazów pieniężnych do kraju pochodzenia. Jednakże uregulowanie sytuacji osób nieposiadających dokumentów, a zintegrowanych w kraju przyjmującym, jest koniecznością tak humanitarną, jak ekonomiczną i społeczną. Poprawa perspektyw na migrację uregulowaną zwiększa jej potencjał w zakresie rozwoju i jednocześnie zmniejsza zapotrzebowanie na istnienie organizacji przestępczych zajmujących się przemytem i handlem ludźmi. Legalna migracja minimalizuje zatem wyzysk.

2.10 Komitet zdaje sobie sprawę, że migracja w obrębie krajów Południa jest najpowszechniejszą formą migracji międzynarodowej. Osoby migrujące do innego kraju najczęściej wybierają kraje sąsiednie lub leżące w tym samym regionie⁽⁵⁾. Ponadto, jeśli uwzględni się fakt, że migracja wiąże się z ryzykiem i wymaga posiadania środków finansowych, umiejętności i dostępu do sieci kontaktów, staje się oczywiste, że, zwłaszcza wśród osób ubogich, przemieszczanie się w ramach granic krajowych to dominująca forma migracji⁽⁶⁾. Dlatego też szerokie podejście do polityk w zakresie migracji i rozwoju musi także uwzględnić potencjalny wpływ migracji regionalnej i wewnętrznej na ograniczanie ubóstwa i rozwój gospodarczy.

⁽⁵⁾ Zwłaszcza RPA jest szczególnie obciążone jako państwo, do którego często starają się wyemigrować mieszkańcy całego regionu.

⁽⁶⁾ Patrz raport brytyjskiego Departamentu ds. Międzynarodowego Rozwoju: „Moving out of poverty — making migration work better for poor people” (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>)

2.11 Komitet wzywa państwa członkowskie do stosowania standardów ustanowionych w międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników — migrantów i członków ich rodzin (1990).

3. Migracja a łagodzenie ubóstwa — Ułatwianie dokonywania przekazów pieniężnych

3.1 Komitet dostrzega potencjał rozwojowy przekazów pieniężnych przesyłanych przez migrantów ich rodzinom pozostałym w kraju pochodzenia. Badania sugerują, że przekazy pieniężne bezpośrednio zwiększają poziom dochodów ich odbiorców, łagodząc w ten sposób ubóstwo.

3.2 Jednakże nieustalona, ale znaczna, część przekazów pieniężnych — od jednej trzeciej do dwóch trzecich — przepływa przez kanały nieformalne. Ma to negatywne konsekwencje dla migranta i odbiorcy, a także dla kraju przyjmującego migrantów i kraju pochodzenia. Ze względu na brak konkurencji pomiędzy dostawcami usług finansowych w sektorze nieformalnym migranci i odbiorcy nie mają wyboru i muszą akceptować wysokie koszty transakcji, co uszczupla dochody migrantów. Dla krajów rozwijających się o słabej kondycji finansowej przekazy pieniężne stanowią znaczne źródło obcych walut i, jeżeli przechodzą przez oficjalne instytucje bankowe, poprawiają rozwój finansowy dzięki zwiększeniu ogólnego poziomu depozytów i kredytów prowadzonych przez lokalny sektor bankowy⁽⁷⁾. Przekazy pieniężne wywołują tym samym pozytywne trendy w rozwoju makroekonomicznym. Kraje przyjmujące na ogół łączą obawy co do bezpieczeństwa z nieformalnym sektorem bankowym; pranie pieniędzy i finansowanie organizacji terrorystycznych najczęściej przebiega z wykorzystaniem nieformalnych metod transakcji finansowych.

3.3 Istnieje wiele powodów, dla których migranci często wolą przesyłać przekazy pieniężne drogą nieformalną, a nie poprzez oficjalne usługi bankowe. Duża część migrantów wybiera nieformalną drogę transferu pieniędzy, ponieważ usługi oficjalnych usługodawców są zbyt drogie, świadczone zbyt powoli i w sposób zbyt zbiurokratyzowany lub też po prostu nie są dostępne. Migranci nie mają zaufania do instytucji bankowych w kraju pochodzenia lub obawiają się wahań kursów walutowych. Ubodzy odbiorcy, zwłaszcza mieszkający na oddalonych obszarach wiejskich, nie mają fizycznego dostępu do usług bankowych. Jeszcze liczniejsi są ci, których nie stać na ponoszenie opłat związanych z posiadaniem rachunku bankowego. Opłaty za przekazy pieniężne mają nieproporcjonalny wpływ na rodziny o niskich dochodach, które przesyłają pieniądze regularnie, ale w małych sumach. Migranci nieposiadający dokumentów nie mają dostępu do usług bankowych, ponieważ nie dysponują dokumentami niezbędnymi do otwarcia rachunku bankowego.

3.4 Komitet zachęca państwa członkowskie, Komisję, Parlament i Radę do rozważenia niżej opisanych inicjatyw jako narzędzia wspierania rozwoju.

3.4.1 Krajowe instytucje bankowe w krajach pochodzenia powinny udostępnić migrantom mieszkającym i pracującym za granicą walutowe konta oszczędnościowe.

⁽⁷⁾ W rezultacie banki są w stanie uzyskać tańsze i bardziej długofalowe finansowanie ze strony międzynarodowych rynków kapitałowych poprzez sekurytyzację przyszłych przepływów przekazów pieniężnych.

3.4.2 Usługi bankowe powinny być udostępniane rodzinom o niskich dochodach poprzez wprowadzenie przystępnych opłat bankowych oraz powinny być świadczone także dla społeczności nie objętych dotychczas systemem bankowym. To drugie można osiągnąć poprzez powiązanie usług bankowych z branżami usług o szerszym zasięgu, jak sieć pocztowa, sieć detaliczna czy istniejące spółdzielcze kasy pożyczkowe. Zmniejszenie opłat za przekazy pieniężne nie powinno jednak być równoważone niekorzystnymi kursami wymiany walut, ustalonymi pod kątem zysku instytucji bankowych.

3.4.3 Aby zmniejszyć koszty transferu pieniędzy, a konkurencja pomiędzy usługodawcami zajmującymi się przekazami pieniężnymi powinna wzrosnąć. Organizacje pozarządowe i władze publiczne w krajach przyjmujących mogą wspierać konkurencję, rozpowszechniając informacje dotyczące porównań cen usług. Jako przykład może tu posłużyć strona internetowa www.sendmoneyhome.org. Ponadto kluczowe znaczenie ma zwiększenie wiedzy migrantów o podstawowych zagadnieniach finansowych i społeczeństwo obywatelskie powinno organizować takie działania we współpracy z instytucjami finansowymi.

3.4.4 Modernizacja technologii bankowej w krajach pochodzenia mogłaby znacznie obniżyć koszty transakcji, przyspieszyć ich realizację i zwiększyć ich bezpieczeństwo. Zastosowanie satelitarnych technologii informatycznych na oddalonych obszarach, wspierające ulepszony system zarządzania i przelewów elektronicznych, może przyczynić się do zwiększenia wydajności. Wprowadzenie kart debetowych czy usług dodatkowych w telefonii komórkowej to innowacyjne rozwiązanie służące poszerzeniu zasięgu usług. Wszystkie te działania wzmacniające potencjał instytucjonalny wymagają inwestycji, które można by pobudzić poprzez oficjalną pomoc na rzecz rozwoju lub partnerstwa publiczno-prywatne.

3.4.5 Rygorystyczne wymagania w zakresie identyfikacji odstraszały migrantów nieposiadających dokumentów, którzy chcieliby otworzyć rachunek bankowy. Banki powinny opracować sposoby poprawy dostępu migrantów nieposiadających dokumentów do usług bankowych. Państwa członkowskie powinny rozważyć wprowadzenie rozsądnych zmian w środowisku regulacyjnym dla sektora bankowego, aby umożliwić rozpoczęcie tego procesu.

3.5 Obniżenie kosztów przekazów pieniężnych to konieczny pierwszy krok w kierunku zwiększenia ich wpływu na rozwój. Ułatwienie ich przepływu to drugi krok. Kraje przyjmujące powinny zatem tworzyć partnerstwa w zakresie przekazów pieniężnych z krajami pochodzenia, które otrzymują dużą ilość przekazów. Te partnerstwa mogłyby odpowiednio ułatwiać wprowadzanie rozwiązań służących poprawie dostępu ludzi ubogich do instytucji bankowych, zwiększeniu zdolności dostawców usług finansowych do usprawnienia przepływu przekazów pieniężnych oraz stworzeniu zachęt do wykorzystywania oficjalnych kanałów przesyłu pieniędzy.

3.6 Komitet wzywa instytucje bankowe działające w Unii Europejskiej do opracowania strategii usług bankowych silnie skupionych na społecznej odpowiedzialności biznesu, stanowiących realizację centralnej roli banków w zaspokajaniu potrzeb migrantów i ich rodzin.

3.7 Komitet zdecydowanie zachęca partnerstwa nadzorujące realizację inicjatyw do wspierania wykorzystywania przekazów pieniężnych na rzecz rozwoju poprzez obniżanie kosztów i zwiększanie dostępu. Poniżej przedstawione są dwa modele godne naśladowania:

3.7.1 Stowarzyszenie operatorów telefonii komórkowej GSM Association oraz firma zajmująca się przetwarzaniem płatności MasterCard utworzyły system, który pozwoli migrantom na wpłacanie gotówki do swojego telefonu komórkowego, aby została ona przesłana na numer telefonu komórkowego w innym kraju, gdzie odbiorca otrzyma wiadomość tekstową informującą, że pieniądze dotarły.

3.7.2 Mający siedzibę w Wielkiej Brytanii bank Lloyds TSB we współpracy z indyjskim bankiem ICICI umożliwia niebędącym rezydentami Hindusom bezpłatne dokonywanie przekazów pieniężnych do Indii, o ile saldo ich rachunku w ICICI nie schodzi poniżej minimalnego poziomu.

3.8 Zwłaszcza w okresie konfliktu i kryzysu czy po wystąpieniu katastrofy naturalnej przekazy pieniężne okazują się skutecznym i szybkim mechanizmem zaspokajania potrzeb uchodźców i ofiar w krajach pochodzenia. Organizacje humanitarne i podmioty niosące pierwszą pomoc powinny rozważyć zapewnienie dostępu do przekazów pieniężnych jako części swych pakietów pomocy na wypadek konfliktu czy katastrofy.

4. Migracja a zmniejszenie nierówności — Sterowanie uregulowanymi przepływami migracyjnymi z korzyścią dla regionów mniej rozwiniętych

4.1 Mimo potencjału przekazów pieniężnych w zakresie łagodzenia ubóstwa ich odbiorców w czasie rzeczywistym wpływ przekazów jako prywatnych transakcji na rozwój jest ograniczony, ponieważ korzyści z otrzymywania przekazów z zagranicy zazwyczaj nie dotyczą ludzi ubogich. Wręcz przeciwnie, osoby, które są w stanie ponieść początkowe koszty migracji, pochodzą z gorzej sytuowanych rodzin z grupy tych o średnich dochodach. Dodatkowo przekazy pieniężne płyną zazwyczaj do krajów o wysokiej emigracji, posiadających przemyślane strategie eksportu kapitału ludzkiego. Mniej niż jedna trzecia trafia do krajów najmniej rozwiniętych. Stały przepływ przekazów pieniężnych jest w wysokim stopniu uzależniony od ciągłego odpływu migrantów i tym samym wrażliwy na zmiany polityki imigracyjnej i wzrostu gospodarczego w państwach przyjmujących.

4.2 Aby wzmocnić wpływ przekazów pieniężnych na łagodzenie ubóstwa i jednocześnie zmniejszać różnice w statusie, kraje przyjmujące muszą nie tylko lepiej zarządzać przepływem przekazów pieniężnych i go ułatwiać, tak jak o tym wspom-

niano powyżej, ale także lepiej zarządzać poprzedzającymi je przepływami migracyjnymi. Ograniczenia w zakresie legalnego przyjmowania imigrantów do krajów docelowych będą miały negatywne konsekwencje dla przepływu przekazów pieniężnych do krajów pochodzenia. Kraje przyjmujące mogą ponadto skutecznie określać kierunek przepływu przekazów pieniężnych, nadając „preferencyjny status imigracyjny” określonym grupom imigrantów z niektórych krajów lub regionów pochodzenia. Takie działanie zapewnia, że przewaga pewnych regionów wynikająca z wcześniej powstałych sieci migrantów nie powoduje dalszego zwiększania się nierówności w krajach pochodzenia. Dlatego też kraj przyjmujący aktywnie wspomaga najsłabiej rozwinięte regiony w krajach pochodzenia i pomaga tym samym zmniejszać nierówności. Jeszcze innym sposobem zapewnienia, by przekazy pieniężne docierały do najsłabiej rozwiniętych regionów, jest ukierunkowanie migracji na członków rodzin o niskich dochodach i ułatwianie im procesu migracyjnego.

5. Migracja a (wspólny) rozwój

5.1 Wspólny rozwój to działania migrantów, które uzupełniają rozwój, ale go nie zastępują. Działania te charakteryzuje programowanie oparte na potrzebach, zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz zdolność do łączenia grup diaspory ze społecznościami w krajach pochodzenia. Jedną z form wspólnego rozwoju, która dociera do osób o wszystkich poziomach dochodu w społeczności otrzymującej, są oparte na środkach z przekazów pieniężnych inwestycje w infrastrukturę na potrzeby edukacji i podstawowej opieki zdrowotnej. Komitet popiera zatem włączenie przekazów pieniężnych w ramy wspólnego rozwoju.

5.1.1 Inicjatywą godną naśladowania jest program funduszy uzupełniających. Każdy przekaz pieniężny, jaki migranci przyczynają na wspólne cele rozwoju w ich kraju pochodzenia, jest uzupełniany taką samą sumą przez każdego z instytucjonalnych partnerów programu⁽⁸⁾. Najlepiej byłoby, gdyby tymi partnerami były organizacje pomocy na rzecz rozwoju, które wnoszą do programu wiedzę z zakresu zarządzania i dysponują doświadczonym personelem, we współpracy z samorządami lokalnymi, aby wspólnie osiągnąć zrównoważony rozwój. Takie programy funduszy uzupełniających powinny zostać szeroko upublicznione i być łatwo dostępne za pośrednictwem platform informacyjnych, które promują także korzystanie z oficjalnych usług bankowych w celu dokonywania przekazów pieniężnych. Po wskazaniu skutecznych programów funduszy uzupełniających należy włączyć do nich dodatkowych partnerów „uzupełniających” z sektora prywatnego. W szczególności przedsiębiorstwa, które zatrudniają duży odsetek migrantów oraz dostawcy usług finansowych, którzy pośredniczą w dokonywaniu przekazów pieniężnych, powinni być zachęceni do udziału i do wykonywania swoich zobowiązań w zakresie postępowania zgodnego z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu. Te partnerstwa publiczno-prywatne przynoszą korzyści wszystkim uczestnikom: zwiększa się wpływ na rozwój ze względu na

⁽⁸⁾ Przykładem jest wspólnota imigrantów w Stanach Zjednoczonych pochodząca ze stanu Zacatecas w Meksyku. W ramach programu „Trzy za jeden” do każdego dolara wysydanego przez stowarzyszenia migrantów dodawany jest jeden dolar z federalnego rządu meksykańskiego i jeden dolar ze stanu Zacatecas. Jednak do powodzenia takich inicjatyw konieczna jest dobra integracja społeczna imigrantów ze społecznościami przyjmującymi, umożliwiającą im zorganizowanie się.

większe wspólne przekazy pieniężne, a przedsiębiorstwa i banki zdobywają większe zaufanie u swoich klientów. Jednakże Komitet świadom jest tego, iż współpraca między krajami pochodzenia a krajami przyjmującymi powinna uwzględniać wszystkie szczeble, czyli rządy i władze instytucjonalne, ale także partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W ten sposób wdrażanie praktyk i kodeksów antykorupcyjnych mogłoby zapobiegać rozwojowi zjawiska żerowania na przesyłanych środkach.

5.2 Inne formy wspólnego rozwoju skupiają się na kierowaniu przekazów pieniężnych na przedsiębiorczość i inne działania inwestycyjne.

5.2.1 Kraje pochodzenia mogą tworzyć różne zachęty w celu zwiększenia ogólnej kwoty przekazów pieniężnych na rzecz wspólnego rozwoju, począwszy od zwolnień z podatku dochodowego dla migrantów inwestujących w lokalne inicjatywy biznesowe po zwolnienia z cła przywozowego dla inwestycji biznesowych.

5.2.2 Komitet zachęca instytucje bankowe i agencje rozwoju do testowania programów pilotażowych łączących przekazy pieniężne i instytucje mikrofinansowe w krajach rozwijających się.

5.2.3 Instytucje bankowe w krajach pochodzenia i krajach przyjmujących powinny być zachęcane do tworzenia partnerstw w zakresie przekazów pieniężnych w celu ułatwiania sprzedaży krzyżowej uzupełniających usług finansowych, np. oferowania, obok usług w zakresie przekazów pieniężnych, kredytów dla małych przedsiębiorstw lub kredytów mieszkaniowych.

5.2.4 Aby wspierać i wzmacniać te działania agencje rozwoju i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny informować społeczności migrantów w krajach przyjmujących o możliwościach inwestycyjnych, organizować szkolenia biznesowe i ułatwiać tworzenie sieci łączących migrantów z potrzebującymi kapitału przedsiębiorcami w krajach pochodzenia. Przedsiębiorcy-migranci w krajach przyjmujących oraz przedsiębiorcy w krajach pochodzenia powinni być powiązani strategicznymi sieciami przedsiębiorczości i rozwoju.

5.3 Niektóre ze wspomnianych powyżej rozwiązań wymagają współpracy organizacji diaspy w krajach przyjmujących. Sieć powiązań pomiędzy diasporą a krajem pochodzenia jest zazwyczaj wynikiem podejmowanych z własnej inicjatywy działań pojedynczych osób lub grup. Sieci te są ważnym źródłem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, transferu wiedzy i technologii, filantropii oraz wsparcia na cele społeczne i kulturalne. Mogą nawet odgrywać pewną rolę w procesie pokojowym i odbudowie. Jednak kraje najslabiej rozwinięte zazwyczaj nie są zdolne do odnalezienia migrantów za granicami kraju i stworzenia sieci diaspy w celu wykorzystania tych zasobów na rzecz rozwoju (przekazów pieniężnych, inwestycji, umiejętności, wiedzy).

5.4 Wyzwaniem jest zatem zwiększenie potencjału tych organizacji diaspy, których członkowie wywodzą się z krajów najslabiej rozwiniętych, i skierowanie działań rozwojowych na środowiska o najniższych dochodach.

5.5 Proces wzmacniania potencjału musi także uwzględniać fakt, że społeczności diaspy najczęściej zorganizowane są w sposób nieformalny i luźny; ich struktura jest specyficzna dla danego państwa i funkcjonują one odpowiednio do szczególnej dynamiki interakcji z danym państwem pochodzenia.

5.6 Identyfikacja odpowiednich grup diaspy i wzmocnienie ich zdolności do przyczyniania się do rozwoju ich krajów pochodzenia może przynieść w rezultacie powstanie „rezerwuaru mózgów” (ang. *brain trust*). Osiąga się to poprzez programy na rzecz kapitału ludzkiego, które angażują migrantów (lub ich dzieci) w prowadzone przez sektor publiczny lub prywatny programy na rzecz rozwoju. Programy te wykorzystują umiejętności językowe oraz znajomość kultury, a także udostępniają krajom rozwijającym się świeżo nabyte umiejętności zawodowe, specjalistyczną wiedzę oraz kontakty.

5.6.1 Koniecznym krokiem w celu zapoczątkowania wysiłków na rzecz zwiększania potencjału organizacji diaspy oraz najslabiej rozwiniętych krajów pochodzenia jest odnalezienie tych organizacji i sieci oraz sporządzenie ich wykazu. Komitet zaleca zatem stworzenie dobrowolnych rejestrów wykwalifikowanych migrantów z krajów dotkniętych drenażem mózgów mieszkających w krajach przyjmujących oraz założonych przez migrantów przedsiębiorstw z małych i średnich krajów rozwijających się, działających obecnie w kraju przyjmującym.

5.6.2 Zidentyfikowanym organizacjom diaspy należy umożliwić tworzenie powiązań z krajami pochodzenia i przyczynianie się do rozwoju. Kraje przyjmujące i organizacje międzynarodowe działające na rzecz rozwoju powinny oferować platformy i fora, dofinansowanie podróży, stypendia naukowo-badawcze oraz spotkania biznesowe w celu usprawnienia tego procesu.

5.7 Istnienie społeczności diaspy nie gwarantuje automatycznie pozytywnego wpływu na rozwój kraju pochodzenia. Warunki polityczne i społeczno-gospodarcze oraz polityka państwa rozwijającego się odgrywają również ważną, o ile nie decydującą, rolę. Jednakże zasadniczo organizacje migrantów powinny być silniej zaangażowane w zagadnienia dotyczące rozwoju. Dlatego też wzywa się organizacje działające na rzecz rozwoju do zwrócenia się do organizacji migrantów w celu omówienia możliwości użytecznej współpracy.

5.8 Komitet popiera utworzenie specjalnego funduszu na rzecz migracji i rozwoju w celu umożliwienia realizacji wspomnianych powyżej działań na rzecz rozwoju.

6. Migracja a łagodzenie skutków drenażu mózgów — Tworzenie „rezerwuaru mózgów” oraz ułatwianie migracji wahadłowej i wirtualnej

6.1 Dobrowolny odpływ kapitału ludzkiego często ma korzystne skutki gospodarcze dla krajów pochodzenia. W wielu z nich międzynarodowa migracja łagodzi napięcia związane z przeludnieniem i bezrobociem. Niektóre kraje z powodzeniem celowo eksportują siłę roboczą, by stworzyć za granicą zasoby będące źródłem przekazów pieniężnych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych i transferu wiedzy. Jednakże stały odpływ zasobów ludzkich, a zwłaszcza osób wysoko wykwalifikowanych i utalentowanych, hamuje rozwój w krajach najsłabiej rozwiniętych, które nie posiadają ani gospodarczych, ani instytucjonalnych możliwości wykształcenia dla nich zastępców.

6.2 Komitet wzywa zatem wszystkie podmioty do, po pierwsze, podjęcia wszelkich koniecznych działań w celu złagodzenia drenażu mózgów oraz, po drugie, do opracowania planów zapobiegania dalszej deprecjacji kapitału ludzkiego w narażonych gospodarkach i sektorach. W wydanym niedawno komunikacie Komisja podkreśliła już, że łagodzenie skutków drenażu mózgów wiąże się z koncepcjami migracji wahadłowej i migracji wirtualnej⁽⁹⁾. Kodeksy postępowania etycznego, wyższe dochody i fundusze kompensacyjne to sposoby zapobiegania wyjazdowi wykwalifikowanych fachowców. Ponadto dobrze dostosowany outsourcing z krajów OECD do krajów rozwijających się może zmniejszyć działanie sił napędzających emigrację w tych krajach. Jednakże rozwiązania podobne do tych, jakie są rozważane w celu zapobiegania *marnotrawstwu mózgów* w rozwiniętych krajach przyjmujących, powinny być stosowane w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w krajach rozwijających się w sektorach, w których prowadzi się outsourcing.

6.3 Ułatwiając migrację wahadłową i wirtualną, bazuje się na wspomnianych wyżej możliwościach grup diaspory i ich zdolności do wiązania swych członków z krajem pochodzenia — czyli na tworzeniu „rezerwuaru mózgów”. Wykwalifikowani migranci, którzy uzyskali wyższe wykształcenie lub odbyli szkolenie zawodowe w kraju przyjmującym, mogą stanowić atut dla krajów pochodzenia, jeśli umożliwi się im przekazywanie swych umiejętności i usług.

6.4 Tworzenie „rezerwuaru mózgów” to pojęcie uzupełniające dla drenażu mózgów, ponieważ strata netto w krajach pochodzenia idealnie zasila pochodzący z migracji „rezerwuar mózgów” w krajach przyjmujących. Jednak, co ważniejsze, „rezerwuar mózgów” może łagodzić pewne negatywne skutki drenażu mózgów w krajach pochodzenia. Pojedynczy migranci mogą oferować swoje umiejętności lub zdolności organizacyjne swym krajom pochodzenia na zasadzie tymczasowej — tymczasowego powrotu — lub wirtualnej — poprzez zastosowania i platformy wykorzystujące możliwości internetu.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi.

6.4.1 Należy odpowiednio dostosować systemy wizowe, aby pozwolić profesjonalistom na łatwiejsze podróżowanie pomiędzy krajem przyjmującym a krajem pochodzenia. Międzynarodowe organizacje pracujące na rzecz rozwoju powinny rozważyć systemy służące rozwojowi, które *wirtualnie* przenoszą usługi i wiedzę wysoko wykwalifikowanych migrantów, na przykład kardiologów w kraju przyjmującym przy wykorzystaniu internetu analizują historie chorób z kraju pochodzenia, geolodzy zapewniają dostęp do supernowoczesnych laboratoriów w kraju przyjmującym, a analitycy finansowi oceniają biznesplany dla programów mikrofinansowania. Oferowanie wiz uprawniających do wielokrotnego przekraczania granicy stanowi mechanizm ułatwiający migrację wahadłową.

6.4.2 Inną silną zachętą dla migracji powrotnej lub wahadłowej jest możliwość przenoszenia praw migrantów do świadczeń emerytalnych i świadczeń z tytułu zabezpieczeń społecznych z kraju przyjmującego do kraju pochodzenia.

6.4.3 Należy uświadomić krajom rozwijającym się istniejące możliwości wspólnego rozwoju, a także umożliwiać im tworzenie sieci powiązań z ich społecznościami diaspory poza ich granicami oraz je do tego zachęcać.

6.4.4 Idee te wymagają oczywiście udanej integracji migrantów w społeczeństwie przyjmującym. Kraje przyjmujące muszą zmniejszyć istniejące „marnotrawstwo mózgów” — z którym mamy do czynienia, gdy migranci wykonują pracę poniżej ich początkowo uzyskanego wykształcenia i szkolenia — poprzez lepszą ocenę umiejętności migrantów i w rezultacie uznawanie dyplomów i zaświadczeń wydawanych przez kraje pochodzenia. Zwiększa to ich wkład na rzecz społeczeństwa przyjmującego i ich wpływ na rozwój kraju pochodzenia.

6.5 Uregulowanie emigracji musi być zasadą w odniesieniu do szczególnych sektorów, takich jak edukacja i opieka zdrowotna. Ochrona tych szczególnie wrażliwych sektorów przed drenażem mózgów wymaga działań skierowanych na czynniki zachęcające i zniechęcające do migracji.

6.5.1 Komitet zaleca, by państwa rozwinięte nie rekrutowały kapitału ludzkiego z tych zagrożonych krajów rozwijających się. Rząd brytyjski przyjął godny naśladowania kodeks postępowania dotyczący etyki rekrutacji, który zobowiązuje publiczne i prywatne instytucje medyczne, by nie zatrudniały nowego personelu z krajów rozwijających się przeżywających kryzys niedoboru zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej.

6.5.2 W podobny sposób można dostosować politykę państw przyjmujących dotyczącą imigracji pracowników, tak by ograniczyć do minimum napływ wysoko wykwalifikowanych osób z zagrożonych krajów rozwijających się.

6.6 W zależności od zasobów dostępnych w zagrożonych i szczególnie wrażliwych krajach rozwijających się, istnieje szereg możliwości przeciwdziałania wpływowi drenażu mózgów.

6.6.1 Jednym wyjściem jest stworzenie nadwyżki kapitału ludzkiego, co otworzy możliwość realizacji strategii rozwoju (społecznego) zorientowanej na eksport (pracowników). Te wysiłki w zakresie kształcenia mogłyby być finansowane z opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku zmiany siedziby lub miejsca zamieszkania dla celów podatkowych (ang. exit taxes) przez profesjonalistów, którzy chcą wyemigrować. Podatek ten mógłby być pobierany od emigranta lub od kraju przyjmującego.

6.6.2 Porozumienia o zwrocie kosztów pomiędzy migrantem a krajem pochodzenia (fundusze kompensacyjne), zawierane przed wyjazdem tego pierwszego, mogą zniechęcać do stałej migracji, a kraj pochodzenia otrzymuje zwrot kosztów pierwotnie zapewnionego kształcenia i szkolenia ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 Tworzenie „rezerwuaru mózgow” dla krajów pochodzenia w dużym stopniu dotkniętych drenażem mózgow.

6.6.4 Wysoko wykwalifikowani profesjonaliści, którzy dalej się kształcą lub zdobywają specjalizację w kraju niebędącym krajem rozwijającym się, mogą otrzymać możliwość wielokrotnego przekraczania granicy kraju przyjmującego lub łatwego uzyskiwania wiz na krótkie pobyty. Te mechanizmy migracji wahadłowej mogą zachęcać do powrotnej migracji do kraju pochodzenia.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

7. Włączanie zagadnień polityk w zakresie migracji i rozwoju do innych dziedzin polityki oraz zapewnianie ich spójności

7.1 Komitet zauważa, że jak już wspomniano na początku, migracja w obrębie krajów Południa i migracja regionalna mają znacznie większy zakres niż migracja międzynarodowa pomiędzy krajami rozwijającymi się a krajami rozwiniętymi. Należy zatem zwrócić większą uwagę na regionalne podejścia do migracji i rozwoju, takie jak podejście przyjęte przez Unię Afrykańską.

7.2 Komitet pragnie podkreślić potrzebę włączenia zagadnień polityk w zakresie migracji i rozwoju do polityki państw przyjmujących w zakresie imigracji i integracji oraz do krajowych strategii rozwoju państw pochodzenia, jak również do strategii redukcji ubóstwa realizowanych przez organizacje międzynarodowe działające na rzecz rozwoju.

7.3 Komitet zauważa, że spójność polityki ma bardzo korzystny wpływ na oczekiwane rezultaty polityk w zakresie migracji i rozwoju. Polityka handlowa i polityka bezpieczeństwa nie powinny osłabiać wysiłków na rzecz rozwoju czynionych w ramach polityki w zakresie migracji i rozwoju. Ponadto, co równie istotne, Komitet wzywa państwa członkowskie do zmierzania do spójności polityki poprzez zaprzestanie obrony różnych polityk na szczeblu krajowym i unijnym.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Bliższe szczegóły w sprawie funduszy kompensacyjnych pomiędzy państwami przyjmującymi a krajami pochodzenia można znaleźć w opinii rozpoznawczej EKES-u „Zdrowie a migracja” (sprawozdawca — Sukhdev SHARMA, współsprawozdawca — Agnes CSER), Dz.U. C 256, 27.10.2007 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki UE-Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”

(2008/C 120/19)

Podczas sesji plenarnej w dniu 15 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Stosunki UE-Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 listopada 2007 r. (Sprawozdawczynią była **Evelyne PICHENOT**).

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 2 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął niniejszą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Uprzywilejowana rola społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE-Mołdawia

1.1.1 Rok 2005 był **przełomowy** w stosunkach między Unią Europejską i Mołdawią. Wraz z przyjęciem planu działania UE-Mołdawia (2005–2008), otwarciem przedstawicielstwa UE w stolicy kraju i mianowaniem wysokiego przedstawiciela ds. negocjacji w konflikcie naddniestrzańskim warunki realizacji umowy o partnerstwie i współpracy znacznie się poprawiły. W tym kontekście ta pierwsza opinia EKES-u w sprawie współpracy UE z Mołdawią ma na celu podkreślenie roli społeczeństwa obywatelskiego dla umocnienia dynamiki tej współpracy oraz zaproponowanie wspólnego harmonogramu dzięki podjęciu w najbliższej przyszłości szeregu inicjatyw.

1.1.2 Poglębiona współpraca między Unią Europejską i Mołdawią musi opierać się na jednakowym zrozumieniu wspólnych wartości, zwłaszcza w zakresie poszanowania podstawowych swobód, działania na rzecz demokratycznego społeczeństwa otwartego na wszystkich, akceptacji zasady dialogu opierającego się na niezależności partnerów wywodzących się ze społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie stanowi wszak element przyszłej tożsamości Mołdawii. Opiera się ono na bogactwie ludzkim zgromadzonym na ziemiach, gdzie spotykają się różne kultury i języki. Bogactwo to stanowi znaczący atut.

1.1.3 Należy jednakże stwierdzić, że podobnie jak w większości innych krajów WNP, które dzielą takie same doświadczenia historyczne, nie istnieje tam tradycja i doświadczenie niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak w świetle obecnych przemian Komitet uważa, iż nieodzowne jest nawiązanie kontaktów w celu wyłonienia partnerów gotowych przyjąć podejście postępowe przy poszanowaniu tych wspólnych wartości.

1.1.4 EKES przypomina i podkreśla, jak bardzo sukces planu działania UE-Mołdawia ⁽¹⁾ w ramach polityki sąsiedztwa zależy od zdolności **włączenia w jego realizację organizacji społeczeństwa obywatelskiego** oraz spowodowania ich udziału w nim. Wskazane byłoby zatem, żeby Komisja wysłała jasny sygnał, proponując kryteria, procedury i instrumenty umożliwiające lepsze włączenie społeczeństwa obywatelskiego. EKES

⁽¹⁾ Zob. Załącznik B.

uznaje jednak wysiłki przedstawicielstwa europejskiego w Kiszyniowie służące poznaniu mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi to korzystny warunek formalnego włączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do podsumowania w kwietniu 2008 r. planu działań oraz do kolejnych etapów zacieśnionego partnerstwa.

1.1.5 EKES zaleca zbudowanie trwałych stosunków z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim w oparciu o postępowe działania, poczynając od ukształtowania naszych relacji. W tym względzie należałoby zorganizować w roku 2008 **konferencję** poprzedzoną wyłonieniem partnerów wykazujących wolę prowadzenia przejrzystych działań. Operacja ta, w której uczestniczyć będą podmioty lokalne i regionalne, będzie miała za cel opracowanie planu pracy w oparciu o wyszczególnione poniżej propozycje:

- ocena mechanizmów **informowania i zasięgnięcia opinii**, istniejących w Mołdawii zarówno po stronie rządu, jak i po stronie UE, w tym bilans realizacji planu działania (2005–2008);
- przygotowanie i **przeszkolenie społeczeństwa obywatelskiego** do dalszego prowadzenia współpracy partnerskiej po roku 2008;
- przyswojenie sobie przez organizacje mołdawskie **mechanizmów europejskiego instrumentu finansowego**.

Tego rodzaju plan pracy wymaga zobowiązania do finansowania inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego przez programy Unii Europejskiej.

1.1.6 Po przeprowadzeniu podsumowania konferencji w 2008 r. z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim stosowne będzie podjęcie nowych inicjatyw oraz kontynuowanie w ramach „grupy Komitetu ds. Sąsiedztwa” kontaktów w oparciu o **podejście postępowe**, tzn. takie, które uwzględnią w naszych stosunkach zasady stanowiące o dobrym sprawowaniu rządów i rozwoju zrównoważonym. Jądrzem tego podejścia będą zasady zawarte już w porozumieniu „GSP Plus”, tzn.:

- 16 podstawowych konwencji ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy ⁽²⁾ dotyczących podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych;

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady wprowadzającego plan ogólnych preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. przygotowana przez sprawozdawcę M. Pezziniego, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 9–10 lutego 2005 r. (Dz.U. C 221/15 z 8 września 2005 r.).

— 11 podstawowych konwencji dotyczących środowiska naturalnego oraz zasad dobrego zarządzania ⁽³⁾.

1.1.7 Unia Europejska odegra w ten sposób rolę zachęcającą organizacje mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego do przyczynienia się do działań na rzecz stosowania europejskich norm niezależności, reprezentatywności i przejrzystości. Przy okazji każdego śródrokresowego raportu krajowego planu działania Komisja powinna opracować specjalny rozdział poświęcony poszanowaniu praw podstawowych, łącznie z wolnością zrzeszania się i wolnością wypowiedzi i uzupełnić go o analizę praw związkowych.

1.1.8 Zdaniem EKES-u należy nadać priorytet stopniowemu ponownemu przejęciu przez samych Mołdawian narzędzi i fachowej wiedzy udostępnionych im przez instytucje międzynarodowe czy europejskie. EKES popiera wezwanie Rady Europy do wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w walce z korupcją (zasada zawarta w działaniach GRECO ⁽⁴⁾). Wzywa też do współpracy transgranicznej w zwalczaniu poważnej przestępczości.

1.1.9 EKES popiera inicjatywę europejskich i międzynarodowych darczyńców dotyczącą uzgodnień mających na celu ujednoczenie ich działań. Zaleca priorytetowe podejmowanie działań na rzecz podstawowych usług socjalnych w programach ograniczania ubóstwa i kładzie szczególny nacisk na poprawę warunków życia w sierocińcach, obniżenie cen leków antyretrowirusowych oraz pomoc przy reintegracji społecznej ofiar handlu ludźmi.

1.1.10 Przedłużająca się susza latem 2007 r. pogrążyła kraj w trudnej sytuacji wynikającej ze złych zbiorów, co doprowadziło do upadłości i nadmiernego zadłużenia. Rząd zwrócił się o międzynarodową pomoc żywnościową oraz o wsparcie techniczne ze strony FAO. Komitet przywiązuje duże znaczenie do nawiązania stosunków z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego aktywnie działającymi w sektorze rolno-spożywczym. Komisja Europejska przyznała, jako środek krótkoterminowy, pomoc humanitarną w wysokości trzech milionów euro środowiskom wiejskim, które są najbardziej podatne na zagrożenia.

1.1.11 EKES uważa za niezwykle ważne istnienie sieci i wspólnych projektów grupujących wszystkich Mołdawian i uwzględniających organizacje skupiające mieszkańców Naddniestrza. Komitet zachęca UE do kontynuowania wysiłków mających na celu znalezienie dla tego konfliktu rozwiązania utrzymującego jedność terytorialną oraz misje pomocy na granicach (EUBAM).

1.1.12 EKES zaleca działania na rzecz wymiany praktyk demokratycznych między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego poprzez udostępnianie partnerom mołdawskim znajdujących się w Internecie publikacji EKES-u (zwłaszcza w języku rumuńskim), a także prac krajowych rad społeczno-gospodarczych za pośrednictwem linku CES. EKES zachęca krajowe RSG poszczególnych państw członkowskich (a w szczególności Rumunii i Bułgarii) oraz AICESIS ⁽⁵⁾ do wspólnego działania na rzecz przybliżenia społeczeństwu mołdawskiemu narzędzi i praktyk europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

⁽³⁾ Lista w załączniku.

⁽⁴⁾ Grupa Państw przeciwko Korupcji przy Radzie Europy.

⁽⁵⁾ Międzynarodowe Stowarzyszenie Rad Społeczno-Gospodarczych i Analogicznych Instytucji (AICESIS).

1.1.13 EKES pragnie, by mołdawskie społeczeństwo obywatelskie w większym stopniu uczestniczyło w dialogu z krajami leżącymi w regionie Bałkanów Zachodnich i Morza Czarnego, zwłaszcza poprzez transregionalną i transgraniczną współpracę w tej strefie o strategicznym znaczeniu dla bliskiej przyszłości. Współpraca Unii Europejskiej i Mołdawii wpisuje się w ramy skonsolidowanej współpracy z krajami sąsiednimi, szczególnie z Rosją.

1.2 Umocnienie poparcia dla organizacji ważnych dla przyszłości i pojednania

1.2.1 Nawiązanie konstruktywnego dialogu społecznego

Wobec słabości stosunków pracowniczych EKES przypomina o zobowiązaniu Mołdawii do przestrzegania nie tylko konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ale także Karty społecznej Rady Europy oraz o wykorzystywaniu jej mechanizmu odwoławczego. Zaleca, by MOP zaoferowała pomoc techniczną przy rozwiązywaniu sporów pracowniczych za pośrednictwem specjalnych sądów.

1.2.2 Skonkretyzowanie zobowiązania do stworzenia korzystnych warunków dla kontaktów ze społeczeństwem europejskim

EKES stanowczo popiera podpisanie umów w sprawie wiz i w sprawie readmisji, przewidujące utworzenie systemu ułatwiającego uzyskiwanie wiz, zwłaszcza w celu zwiększenia wymiany wśród obywateli mających znaczny wpływ na kształtowanie przyszłości, np. nauczycieli akademickich, naukowców, dziennikarzy i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zaleca większe otwarcie programów wspólnotowych, zwłaszcza dla młodzieży za pośrednictwem programu Erasmus Mundus. Umowy w sprawie ułatwienia uzyskiwania wiz oraz w sprawie readmisji, które podpisano w październiku 2007 r. ⁽⁶⁾, mogą także przyczynić się do rozwiązania kwestii masowego napływu wniosków składanych przez obywateli mołdawskich, którzy usiłują uzyskać obywatelstwo rumuńskie.

EKES wzywa rząd mołdawski do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w wydarzenia europejskie i międzynarodowe (WTO, OBWE, Rada Europy i Frankofonia). Komitet zachęca państwa członkowskie do poszukiwania i finansowania kontaktów i wymiany z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim (stypendia uniwersyteckie, miasta bliźniacze, współpraca transgraniczna).

1.2.3 Uwzględnienie bilansu ekologicznego

EKES zaleca popieranie organizacji związanych z ochroną środowiska starających się doprowadzić do zniszczenia zasobów broni i amunicji nienadających się do transportu, odpadów wojskowych, wysypisk przemysłowych, a także zająć się oczyszczeniem wód.

⁽⁶⁾ Ratyfikacja tych umów ma nastąpić przed końcem 2007 r.

2. Ogólna charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej Mołdawii

2.1 Z PKB wynoszącym około 1000 dolarów na mieszkańca Mołdawia jest najbiedniejszym krajem na kontynencie europejskim i jedynym, który figuruje w klasyfikacji krajów o niskim dochodzie sporządzonej przez Bank Światowy. Liczba ludności Mołdawii maleje (poniżej 4 mln w 2004 r.) na skutek wzrostu śmiertelności (zwłaszcza mężczyzn), spadku urodzeń i znacznej migracji.

2.2 Utrzymujące się na dramatycznym poziomie w latach 1999–2005 ubóstwo co prawda zmniejszyło się, ale wciąż średni wskaźnik ubóstwa osiąga wysoki poziom ok. 30 %. Poprawa następuje nierównomiernie, co powoduje powstawanie stref skrajnej nędzy (2 dolary dziennie), którego ofiarami są w dużej części dzieci i osoby starsze. Na obszarach wiejskich i w małych miastach wskaźnik ubóstwa wciąż dotyczy 40–50 % ludności.

2.3 Zbyt duża liczba dzieci może stać się przedmiotem wykorzystania z powodu braku stałego miejsca zamieszkania i z racji zatrudniania dzieci, ich przemytu i prostytucji. Wspomniany poziom ubóstwa zwiększył również znacznie zjawisko tzw. „sierot socjalnych”, czyli dzieci oddawanych do sierocińców przez rodziny, które nie mogą finansowo podołać ich wychowaniu.

2.4 Kobiety podlegają dyskryminacji, którą jeszcze zwiększa ich gorsza sytuacja społeczna. To ta grupa dotknięta jest wysokim bezrobociem, nieuznawaniem kwalifikacji, niskimi płacami i pracą sezonową w rolnictwie. Są one bardziej niż mężczyźni narażone na ryzyko ubóstwa, w szczególności z powodu obniżenia świadczeń socjalnych (zdrowotnych, edukacyjnych i rodzinnych) oraz emerytalnych. Sytuacja ta prowadzi do tego, że kobiety, które są już matkami, przyjmują propozycje nielegalne lub niebezpieczne, wystawiając się na ryzyko zostania ofiarami handlu ludźmi. Większość takich ofiar to młode kobiety poszukujące zatrudnienia.

2.5 Mołdawia przyjęła w roku 2004 program na rzecz wzrostu gospodarczego i walki z ubóstwem popierany przez Bank Światowy, UNDP i innych darczyńców. W grudniu 2006 r. darczyńcy z różnych instytucji finansowych oraz z UE stworzyli ramy koordynacyjne, wzorcową metodę mającą na celu osiągnięcie spójności i skuteczności zarządzania uwarunkowaniami oraz zobowiązali się do przekazywania dotacji i udzielania pożyczek w wysokości jednego miliarda euro w ciągu czterech najbliższych lat.

2.6 Gorzej funkcjonujący rynek pracy

2.6.1 Równoległe z załamaniem gospodarczym w latach 90. w Mołdawii znacznie pogorszyła się sytuacja na rynku pracy. W następstwie kryzysu w Rosji w sierpniu 1998 r. zatrudnienie spadło; tendencja ta odwróciła się począwszy od roku 2003. Wskaźnik bezrobocia spadł z 11 % w roku 1999 do około 7,4 % ludności czynnej zawodowo zarejestrowanej pod koniec roku 2006. Około 35 % ludności pracującej wykonuje prace nieformalne (7).

2.6.2 Pomimo że płace realne wciąż wzrastają, średnia płaca pozostaje na bardzo niskim poziomie i w 2006 r. wynosiła 129 dolarów (8). Należy jednak brać pod uwagę inne źródła dochodów. Po pierwsze, duża część rodzin otrzymuje dewizy od

członków przebywających na emigracji. Po drugie, częstym zjawiskiem jest niedeklarowane zatrudnienie: według oficjalnej instytucji statystycznej ponad 200 000 pracowników (a zatem 15 % ludności czynnej zawodowo) jest zatrudnionych w niezarejestrowanych przedsiębiorstwach, natomiast 35 % pracowników oficjalnych przedsiębiorstw nie jest deklarowanych przez pracodawców (zwłaszcza w budownictwie, rolnictwie i leśnictwie).

2.6.3 Wielu obywateli mołdawskich opuściło kraj, aby pracować zagranicą, w większości nielegalnie. Ten częściowo sezonowy odpływ oceniany nawet na milion osób dorosłych stanowi około 30 % ogółu siły roboczej. Utrata kapitału ludzkiego i jej konsekwencje dla finansowania zabezpieczeń społecznych to inne negatywne skutki tej fali migracji. Z uwagi na poziom ubóstwa prawdopodobne jest, że migracja zarobkowa pozostanie elementem rzeczywistości mołdawskiej w najbliższych latach.

2.7 Słabości gospodarki mołdawskiej

2.7.1 Gospodarka zamknięta w strefie wpływów rosyjskich

2.7.2 Niezwykle poważne załamanie PKB Mołdawii w latach 90. wynikało z przyczyn zewnętrznych, takich jak utrata rynków, zależność energetyczna, emigracja wykwalifikowanego personelu i secesja przemysłowego regionu Nadniestrza.

2.7.3 Pomimo odczuwalnego ożywienia wzrostu gospodarczego od 2000 r. (do 6–8 % rocznie), gospodarka nadal jest bardzo krucha (wzrost 4 % w 2006 r.) i zagraża jej dalsze osłabienie w 2007 r. Główną przyczyną tego spowolnienia jest podwojenie cen gazu w 2006 r. narzucone przez dostawcę — Gazprom.

2.7.4 Rosja, niezadowolona z proeuropejskiego nastawienia prezydenta Mołdawii, zastosowała zakaz eksportu mołdawskiego wina na swój rynek jako element presji politycznej. W 2006 r. Mołdawia została pozbawiona jednego z głównych źródeł dochodu z eksportu (wino mołdawskie stanowi 35 % eksportu, z czego 85 % na rynek rosyjski).

2.8 Gospodarka zdominowana przez sektor rolno-spożywczy

2.8.1 Mołdawia nadal jest krajem o przewadze rolnictwa. Sektor rolno-spożywczy dostarcza ponad 30 % PKB (9) i stanowi znaczną część eksportu (65 %), a rodzinna gospodarka rolna zapewnia w decydującej mierze samowystarczalność miast i wsi. Przemysł rolno-spożywczy zajmuje również ważne miejsce w gospodarce. Jakość i wielkość zbiorów wpływa na sektory przemysłu lekkiego na wszystkich etapach (nawozy chemiczne, butelki, opakowania).

2.9 Decydująca rola pieniędzy przekazywanych rodzinom przez migrantów

2.9.1 Po tej głębokiej recesji należy stwierdzić, że nieliczne pozytywne wyniki gospodarcze nie są spowodowane odbudową gospodarki, ale masowym przypływem dewiz (30 % PKB Mołdawii) od Mołdawian pracujących zagranicą: od 600 000 do 1 000 000 z nich pracuje w Europie Zachodniej (19 % we Włoszech) lub w Rosji (60 %). W 2006 r. wysłali oni do swojego kraju 1 miliard euro.

(7) Dane statystyczne władz państwowych Mołdawii.

(8) Dane statystyczne władz państwowych Mołdawii.

(9) Dane statystyczne władz państwowych Republiki Mołdowy.

2.9.2 W obliczu braku sprzyjającego klimatu inwestycyjnego wpływy te nie służą finansowaniu nowej działalności gospodarczej. Ten napływ gotówki powoduje wzrost cen nieruchomości, silny popyt na produkty importowane i w ostatecznym rozrachunku napięcia inflacyjne.

3. Demokracja, poszanowanie praw człowieka i dobre sprawowanie rządów

3.1 Rozwój społeczny

3.1.1 Mołdawia w 2006 r. zajmowała 114. miejsce w klasyfikacji UNDP opartej o wskaźnik rozwoju społecznego, najniższe w Europie, ale także jedno z najniższych wśród republik powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego.

3.1.2 Brak niezależności mediów, poszanowania praw człowieka i problemy związane z funkcjonowaniem systemu sądowego hamują inicjatywy obywateli mołdawskich i możliwości organizacyjne społeczeństwa obywatelskiego.

3.1.3 Niezależność mediów jest jedną z najważniejszych kwestii podkreślanych w niedawnym sprawozdaniu Rady Europy (wrzesień 2007 r.)⁽¹⁰⁾. Reforma prawodawstwa dotyczącego prawa do wypowiedzi jest bez wątpienia ważna, ale nie wystarczy do zapewnienia swobody wypowiedzi w praktyce. Bezstronność oraz deontologia to także niezbędne warunki pracy dziennikarza. To oznacza brak presji ze strony władz politycznych, zwłaszcza w odniesieniu do mediów audiowizualnych.

3.2 Wysoki poziom korupcji

3.2.1 Zorganizowana przestępczość, krępując działania instytucji oraz inwestycje, stanowi główny problem bezpieczeństwa. Działalność przestępcza jest niezwykle szkodliwa: zachęcanie do uchylania się od płacenia podatków, ułatwianie przemytu, korupcja. Ogłoszony przez *Transparency International* wskaźnik korupcji w roku 2006 przyznaje Mołdawii ocenę 3,2 w dziesięciopunktowej skali (81. miejsce), na równi z krajami uznawanymi za bardzo skorumpowane. Nieznaczna poprawa wyniku w tej klasyfikacji dowodzi, że rząd i społeczeństwo obywatelskie wykazują wolę walki z korupcją.

3.3 Kruchość zdobytych demokratycznych wobec władzy o autorytarnych tradycjach

3.3.1 EKES wzywa władze Mołdawii do uwzględnienia wniosków obserwatorów międzynarodowych (silny kontyngent około stu przedstawicieli OBWE) z wyborów do władz lokalnych w czerwcu 2007 r., co pozwoli na poprawę sytuacji w dziedzinach, które nie spełniają europejskich standardów wyborów, tak aby wybory parlamentarne w 2009 r. zostały zorganizowane w bardziej demokratycznych warunkach.

3.3.2 W sprawozdaniach Rady Europy zachęca się Mołdawię do kontynuowania wysiłków, zwłaszcza w zakresie niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, pluralizmu mediów i umacniania demokracji na szczeblu lokalnym.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie w sprawie Mołdawii Komisji ds. Wypełniania Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy.

Mołdawia skorzystała z pomocy Europejskiej inicjatywy na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR) w ramach projektów regionalnych na lata 2002–2004 oraz od roku 2007. Pomoc została udzielona na realizację inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego mających na celu promowanie demokracji i praw człowieka.

3.4 Naddniestrze jako ważne wyzwanie geopolityczne w stosunkach sąsiedzkich

3.4.1 Naddniestrze, które liczy na wsparcie ze strony Rosji i obecność kontyngentu armii rosyjskiej, pozostaje źródłem napięć i braku bezpieczeństwa na granicach UE, stanowiąc element geopolitycznej układanki w regionie.

3.4.2 Poszukiwanie politycznego rozwiązania dla secesji Naddniestrza również stanowi jeden z priorytetów planu działania UE, która poświęciła wiele uwagi temu sporowi w związku z przystąpieniem Rumunii i Bułgarii do UE, w wyniku czego Mołdawia stała się sąsiadem Unii. W tym kontekście zaangażowanie UE zwiększyło się w 2005 r. za sprawą mianowania Specjalnego Przedstawiciela (od marca 2007 r. Kalman MIZSEI) ze statusem obserwatora w ramach składu negocyjacyjnego określanego jako „5+2”. Obecnie negocjacje te są w impasie.

3.4.3 Ponadto strefa ta ma opinię centrum przestępczości zorganizowanej (handel bronią, materiałami strategicznymi, pranie brudnych pieniędzy, narkotyki i handel ludźmi), która przynosi korzyści zarówno miejscowym organizacjom przestępczym, jak i rosyjskim, ukraińskim czy z innych krajów.

3.5 Europejska misja pomocy na granicach dla Ukrainy i Mołdawii (EUBAM)

3.5.1 Stosunki Mołdawii — enklawy na terytorium ukraińskim — z Ukrainą są skomplikowane z powodu konfliktu w Naddniestrzu i stosunków UE-Rosja, co pozwala określić tę sytuację mianem galimatiasu mołdawskiego. Mołdawia jest zarazem miejscem tranzytu i pochodzenia nielegalnego handlu, ponieważ granice mołdawskie są bardzo nieszczelne i pozwalają na dostęp do Morza Czarnego przez port w Odessie.

3.5.2 Uruchomiona przez UE w grudniu 2005 r., na wspólny wniosek prezydentów Ukrainy i Mołdawii, misja pomocy i nadzoru granic (EUBAM) stanowiły decydujący krok na drodze do stabilizacji kraju i walki z przemytem. Niemal setka celników i pracowników straży granicznej pochodzących z 17 państw UE obserwuje prace kolegów mołdawskich i ukraińskich i pomaga im, wywierając w ten sposób znaczącą presję na samozwańczy rząd Naddniestrza. Misja ta skupia swoje wysiłki na osobach i strefach narażonych na ryzyko i kilkakrotnie przyniosła sukcesy.

3.5.3 W listopadzie 2006 r. misja ta została wzbogacona o zautomatyzowany system wymiany informacji w celu zwiększenia skuteczności kontroli granicznych. Misja właśnie została przedłużona do listopada 2009 r. EKES pragnie, by nadal podejmowano stałe wysiłki w celu zabezpieczenia tej granicy.

4. Ogólna charakterystyka społeczeństwa obywatelskiego w Mołdawii i jego działalności

4.1 Główne uwagi dotyczące misji EKES-u w 2004 r.

4.1.1 W tym trudnym pod względem politycznym i ekonomicznym kontekście okoliczności nie sprzyjały działalności społeczeństwa obywatelskiego. Liczba kobiet i mężczyzn mogących poświęcić się działaniom w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, czy to na szczeblu lokalnym, czy to na szczeblu krajowym, znacznie spadła, między innymi z powodu emigracji, zwłaszcza wśród młodych ludzi o wysokim poziomie wykształcenia. Instytucje państwowe utrzymywały z tymi organizacjami jedynie sporadyczne kontakty. Centralizacja struktur administracyjnych utrudniła rozwój ruchów społecznych. Podsumowując, paternalizm — który najwyraźniej jest zakorzeniony w społeczeństwie — powierza państwu główną odpowiedzialność za dobrobyt ludności. Urząd prezydenta w oczywisty sposób ucieleśnia wolę większości ludności, która pragnie rządów silnej ręki.

4.1.2 Z wyjątkiem statusu partii politycznych konstytucja w ogóle nie wspomina o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego ani o prawie gromadzenia się. Pojawia się jednak prawo do „zakładania związków zawodowych i przystępowania do nich” (art. 42), a także uznanie swobody stowarzyszania się (art. 40). Warunki istnienia organizacji pozarządowych poprawiły się wraz z „ustawą o instytucjach publicznych i fundacjach” (1997 r.). W praktyce można było zaobserwować nakładanie się działalności osób sprawujących funkcje w aparacie państwowym i partiach rządzących z jednej strony, a organów reprezentujących interesy gospodarcze i polityczne z drugiej strony.

4.1.3 Według opinii obserwatorów, zwłaszcza z Rady Europy⁽¹¹⁾, przepisy prawne dotyczące aparatu sądowego zostały zmienione, by zapewnić przestrzeganie prawa w ogóle, a w szczególności w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak Mołdawia nadal jest przedmiotem procedur monitorowania ze strony Rady Europy, zwłaszcza w trosce o zapewnienie niezależności sądownictwa.

4.2 Uaktualnienie dotyczące stanu społeczeństwa obywatelskiego w 2007 r. według badań ekspertów⁽¹²⁾

4.2.1 Różne źródła stwierdzają znaczący wzrost ogólnej liczby organizacji pozarządowych. W 2004 r. było ich około 3 000 według szacunku EKES-u, w 2007 r.⁽¹³⁾ jest ich ponad 7 000, przy czym, jak uściślono w badaniu, z 54 % spośród nich nie udało się nawiązać kontaktu. Według tych szacunków obecnie mniej niż 20 % zarejestrowanych organizacji

⁽¹¹⁾ (Rada Europy, 14 września 2007 r.) *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*. [Poszanowanie przez Mołdawię swoich zobowiązań].

⁽¹²⁾ Opracowanie na temat mołdawskiego społeczeństwa obywatelskiego: „Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie w Mołdawii” — konkluzje konferencji zorganizowanej przez AETI i ECAS, czerwiec 2006 r.; „Wzmocnienie dialogu między rządem a mołdawskim społeczeństwem obywatelskim w sprawie wdrażania planu działania UE — Mołdawia”, konkluzje konferencji Eurasia Foundation zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Mołdawii oraz US AID w kwietniu 2006 r.; „Wzmocnienie sektora pozarządowego w strefie konfliktu w Republice Mołdowy”, „IMAC” luty 2007 r.; „Opracowanie w sprawie rozwoju organizacji pozarządowych w Mołdawii przygotowane z okazji spotkania donatorów”, projekt PNUD; maj 2007 r. „Ankieta w sprawie działalności społecznej organizacji pozarządowych w Republice Mołdowy”, projekt UE „TRANSTEC” maj-czerwiec 2006 r.; „Wzmocnić trwałość finansową mołdawskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego”, „PUND & SOROS” 2005, „Sondaż w sprawie rozwoju organizacji pozarządowych w Republice Mołdowy”; sprawozdanie monitorujące Rady Europy, wrzesień 2007 r.; „Kraje będące w okresie transformacji 2007: Mołdawia” CEPS, George Dura i Nio Popescu 2007; „Sytuacja w Nadniestrzu”, People In Need CZ, listopad 2006 r.

⁽¹³⁾ Badanie UNDP, maj 2007 r.

prowadzi działalność. Ponadto odnotowuje się znaczny wzrost liczby organizacji pozarządowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, w tym w regionie Nadniestrza.

4.2.2 Przeważająca część organizacji pozarządowych skupia się wokół stolicy Kiszyniowa, chociaż ich względna liczba maleje: Jak stwierdzono w badaniu, w ciągu ostatnich czterech lat 67 % zarejestrowanych organizacji pozarządowych rozpoczęło działalność na szczeblu krajowym, a 82 % na szczeblu lokalnym⁽¹⁴⁾. Obszary działalności organizacji pozarządowych dotyczą wszystkich kategorii społeczeństwa mołdawskiego, ale ich główne działania są często wytyczane przez darczyńców zewnętrznych.

4.2.3 Najwyraźniej stosunki między organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców a organizacjami pozarządowymi o różnych obszarach działalności są nadal rzadkie. Jest to spowodowane niedostatecznym poinformowaniem i wzajemnym brakiem zaufania. Wyjątek stanowi Nadniestrze, gdzie nawiązywane są stosunki między kilkoma organizacjami pozarządowymi a grupą przedsiębiorców.

4.2.4 Wejście w życie w 2005 r. planu działania UE-Mołdawia wywołało nowy zryw w społeczeństwie obywatelskim, zwłaszcza jeśli chodzi o stowarzyszenia, by wdrażać liczne projekty pomimo braku konsultacji przy przygotowywaniu tego planu.

5. Zmiana struktury partnerów społecznych

5.1 Prezentacja organizacji pracowników

5.1.1 Izba Przemysłowo-Handlowa pozostająca w kontaktach z Eurochambre jest najważniejszym przedstawicielem przedsiębiorstw od 1999 r. Reprezentuje ona ponad 1 500 przedsiębiorstw wszystkich sektorów. Izba Przemysłowo-Handlowa Mołdawii nie wydaje już świadectw pochodzenia dla produktów wprowadzanych do obrotu w WNP i nie kontroluje już wywozu towarów do UE, który, ze względu na możliwość skorzystania z GSP, zależy od urzędu celnego. Staje się ona przede wszystkim izbą handlową służącą przedsiębiorstwom. Izba Przemysłowo-Handlowa pomaga między innymi w promowaniu eksportu produktów mołdawskich i tworzeniu spółek typu *joint venture* z udziałem przedsiębiorstw zagranicznych. Oferuje ona przedsiębiorstwom liczne usługi⁽¹⁵⁾. Izba Przemysłowo-Handlowa jest częścią oficjalnej reprezentacji w Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i udostępnia swój lokal ośrodkowi informacji europejskiej. Wasilij Tarlew, który jest premierem od 2001 r., wcześniej sprawował ważne funkcje w Izbie Przemysłowo-Handlowej Mołdawii. Małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 30 pracowników zorganizowały się w oddzielne stowarzyszenie dzięki ścisłym kontaktom z Izbą Przemysłowo-Handlową w zakresie organizacyjnym i finansowym.

5.1.2 Obecnie istnieje „Krajowa Konfederacja Pracodawców”, która również stanowi część mołdawskiej reprezentacji na konferencji międzynarodowe MOP i reprezentuje pracodawców podczas konsultacji społecznych zwoływanych przez urząd prezydenta Mołdawii. W 2006 r. rząd umożliwił pracodawcom odpisywanie od podatku składek, które płacą na swoje organizacje, w pozytywny sposób odpowiadając na skargę złożoną do MOP.

⁽¹⁴⁾ Badanie UNDP, 2007 r., s. 3.

⁽¹⁵⁾ Notatka informacyjna Izby Przemysłowo-Handlowej, maj 2007 r.

5.1.3 Partnerzy społeczni zawarli trzy nowe układy zbiorowe na szczeblu krajowym oraz jedenaście branżowych i lokalnych układów zbiorowych. Ich realne skutki ograniczają się do dialogu społecznego, ze względu na fakt, że Izba Przemysłowo-Handlowa — chociaż jest uznana przez MOP — pozostaje przede wszystkim izbą handlową służącą przedsiębiorstwom.

5.2 Podsumowanie rozwoju działalności związkowej

5.2.1 Do 2000 r. pracownicy w Mołdawii byli reprezentowani przez Federację Ogólną Związków Zawodowych Republiki Mołdawy (FOZZRM), jednolitą federację utworzoną w 1990 r. w oparciu o organizację związków zawodowych Związku Radzieckiego. W 2000 r. struktura ta przybrała nazwę konfederacji, stając się Konfederacją Związków Zawodowych Republiki Mołdawy (KZZRM). W organizacji pojawiają się wewnętrzne napięcia, wynikające z rozdziwień między rolnictwem, przemysłem a usługami, między ludnością mołdawskojęzyczną a rosyjskojęzyczną, między nacjonalistyczną prawicą a partią komunistyczną. W 2000 r. pewna liczba federacji zawodowych — 14 federacji przemysłowych, a także federacje pracowników kultury i administracji publicznej — odłączają się od KZZRM i zakładają nową konfederację CSL SOLIDARITATEA. W następstwie dymisji przywódców KZZRM prowadzenie organizacji obejmuje nowy lider, Petru Chiriac. Próba zjednoczenia okazała się niemożliwa pomimo wysiłków mediacyjnych podjętych przez Międzynarodową Konfederację Związków Zawodowych (dawna CISL), do której KZZRM należała od 1997 r. Przyczyną to konflikty personalne, ale również konflikty dotyczące podziału majątku związkowego, a przede wszystkim różnice w sympatiach politycznych między KZZRM, która jest bliższa partiom mołdawskojęzycznym, prawnicowym, chrześcijańskodemokratycznym i demokratycznym, a „Solidaritatea”, która od początku deklaruje swą bliskość z partią komunistyczną, głównie rosyjskojęzyczną.

5.2.2 Podział związkowy stał się bardziej skomplikowany począwszy od 2001 r. wraz z sukcesem wyborczym partii komunistycznej i wyborem jej lidera Władimira Woronina na prezydenta Republiki. Decyzja „Solidaritatea” o współpracy w trosce o utrwalanie postępów społecznych oraz przyjęcie przez KZZRM postawy bardziej krytycznej i roszczeniowej, spowodowały powstanie napięć w stosunkach między władzą i obydwoma organizacjami związkowymi. Rząd, wspomagany przez swoich popleczników w szeregach partii komunistycznej i administracji, zdecydował o systematycznym faworyzowaniu „Solidaritatea” i osłabianiu KZZRM.

5.2.3 Powtarzająca się systematyczna ingerencja organów publicznych doprowadziła KZZRM, wspieraną przez dawną CISL i federacje zawodowe (UITA i ISP) do złożenia w styczniu 2004 r. skargi do Komitetu ds. Wolności Związkowej MOP o pogwałcenie wolności stowarzyszania się. W swoim sprawozdaniu okresowym w 2006 r. Komitet ds. Wolności Związkowej zwrócił się o przeprowadzenie niezależnych dochodzeń w sprawie różnych przypadków zakłóceń wspomnianych przez skarżących oraz zauważył, że Mołdawia nie dysponuje mechanizmami odstraszającymi sankcji za naruszenia praw związkowych i gwarantującymi w ten sposób przestrzeganie międzynarodowych norm w tej dziedzinie. W 2005 r. zorganizowano misję Prezydium MOP. CISL zwróciła uwagę Komisji Europejskiej na panującą w tym kraju sytuację, przedstawiając w 2005 r. krytyczne sprawozdanie w ramach GSP przyznanego Mołdawii. Do chwili obecnej rząd Mołdawii nie podjął żadnych kroków w celu dostosowania swojego ustawodawstwa do obowiązujących przepisów ani zastosowania się do zaleceń Komitetu ds. Wolności Związkowej. Według władz Mołdawii — pomimo

faktów wymienionych w skardze do Komitetu ds. Wolności Związkowej — sytuacja sprowadza się do rywalizacji między dwiema organizacjami związkowymi.

5.2.4 W rzeczywistości władze coraz bardziej otwarcie wzywały (przemowa prezydenta Woronina na kongresie „Solidaritatea” w 2005 r.) do powrotu do jednej centrali związkowej. Od 2005–2006 r. układ sił między obydwoma organizacjami stopniowo się odwrócił (w 2001 r. KZZRM miała 450 000 członków, a „Solidaritatea” 200 000). W 2006 r. „Solidaritatea” wyraźnie stała się najbardziej reprezentatywną organizacją. W czerwcu 2007 r. odbył się kongres jednoczący obydwie organizacje. Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (CSI) oznajmiła już, że nie zamierza przenieść członkostwa KZZRM na nową „zjednoczoną” organizację. Będzie ona musiała najpierw wykazać się niezależnością od władz publicznych i wyraźnie określić swoje zaangażowanie na rzecz zasad wolności stowarzyszania się i prawa do rokowań zbiorowych.

6. Ruch stowarzyszeniowy i organizacje pozarządowe

6.1 Główne wnioski z badania przeprowadzonego przez EKES w 2004 r.

6.1.1 Liczbę organizacji pozarządowych zarejestrowanych na szczeblu lokalnym i krajowym w Mołdawii od uzyskania niepodległości w 1991 r. szacuje się na około 2 800. Wiele z tych organizacji wpisanych do rejestrów państwowych, szczególnie organizacji utworzonych przez podmioty gospodarcze lub przez władze, miało do wypełnienia tymczasową misję na początku przekształceń. Z tego względu nie można ich uznawać za niezależne podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Należy również uwzględnić organizacje, które od 2001 r. wspólnie z opozycją przeprowadzały wielkie manifestacje przeciwko komunistycznemu rządowi.

Tak jak w innych krajach przechodzących przekształcenia, działalność organizacji pozarządowych skupia się na stolicy kraju, dążąc do wywierania wpływu na rządzące władze. W kontekście politycznym rosną trudności, z jakimi muszą borykać się organizacje pozarządowe, szczególnie w nowych dziedzinach działalności, jakimi są polityka na rzecz młodzieży oraz ochrona konsumentów i środowiska naturalnego. W Nadniestrzu ich działalność jest ograniczana przez ścisłą kontrolę polityczną.

6.1.2 Kilku znaczących donatorów (Soros, USAID, Eurasia, Hebo, British Peace Building) podejmuje działania w dziedzinie edukacji, kultury i praw człowieka.

6.1.3 Organizacje młodzieżowe, których możliwości rekrutacyjne zmniejszają się z uwagi na wzrost emigracji, żądają od rządu polityki proeuropejskiej, która nie byłaby jedynie gołosłowna. Pragną, by UE zaoferowała im możliwość uczestnictwa w programach wymian. W opinii większości przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przyszłe wspólnotowe programy pomocowe nie powinny być negocjowane i omawiane wyłącznie z rządem (jak to miało miejsce w przypadku TACIS), ale również z przedstawicielami działających organizacji pozarządowych.

6.2 Uwagi na temat niedawnej ewolucji sieci stowarzyszeń na podstawie badań ekspertów

6.2.1 Podczas ostatnich wyborów w 2005 r. około 200 organizacji pozarządowych utworzyło po raz pierwszy zjednoczoną i niezależną koalicję, która prowadziła kampanię obserwacyjną w kraju. Ta bardzo widoczna i wpływowa w mediach „Koalicja

obywatelska 2005”⁽¹⁶⁾ pojawiła się podczas wyborów w 2007 r., przyczyniając się do zwiększenia wiarygodności organizacji pozarządowych wśród ludności.

6.2.2 Schematycznie można wyróżnić w Mołdawii trzy oddzielne kategorie organizacji pozarządowych. Pierwsza kategoria skupia duże organizacje, dobrze wyposażone i znane, umiejscowione w stolicy i będące częścią sieci międzynarodowych⁽¹⁷⁾. Druga kategoria obejmuje dużą liczbę mniej rozwiniętych organizacji pozarządowych, będących często „one man show”, z niewielkimi zdolnościami operacyjnymi, ale poszukujące finansowania. Do trzeciej grupy zalicza się kilka organizacji pozarządowych de facto kontrolowanych przez rząd („GONGO”) będących przykrywką dla działalności członków rządu, które tak jak w innych krajach są zakładane i w całości finansowane przez rząd.

6.2.3 W regionie Naddniestrza grupa tego rodzaju organizacji jest wszechobecna z uwagi na fakt, że układ władzy Smirnowa nadal szuka w społeczeństwie obywatelskim sprzymierzeńców, którzy popierają jego strategię, co pozwala mu utrzymać się przy władzy. Niedawne badanie przeprowadzone przez czeską organizację pozarządową wspomina również o dwóch innych kategoriach wśród 900 organizacji pozarządowych w Naddniestrzu⁽¹⁸⁾, mianowicie o organizacjach tradycyjnych, jak ruchy robotnicze, kobiece i młodzieżowe, oraz małych organizacjach pozarządowych otwartych na kontakty z Kiszyniowem i z sieciami międzynarodowymi. Niektóre podejmują decyzję o zarejestrowaniu się u władz mołdawskich i zyskują w ten sposób dostęp do pomocy europejskiej.

6.3 Aktualne mechanizmy zasięgnięcia opinii społeczeństwa obywatelskiego i prowadzenia negocjacji z partnerami społecznymi

6.3.1 Od 2005 r. różne ministerstwa rozpoczęły lub zintensyfikowały dialog z częścią społeczeństwa obywatelskiego, który przybrał następujące formy: comiesięcznego posiedzenia konsultacyjnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej oraz krajowej konferencji w kwietniu 2006 r., która sformułowała 18 wniosków służących poprawie współpracy między rządem a społeczeństwem obywatelskim. Jednocześnie inne ministerstwa, między innymi Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rolnictwa i Ministerstwo Finansów utrzymywały regularne kontakty z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie prowadzi się kilka projektów, w szczególności wspólnie z UNDP, aby ułatwić formalności rejestracyjne i poprawić niepewną sytuację finansową licznych organizacji pozarządowych.

6.3.2 Parlament mołdawski z inicjatywy Mariana Lupu wprowadził od 2006 r. „ideę współpracy między parlamentem a

społeczeństwem obywatelskim” z wysoce ambitnymi celami, proponując szereg mechanizmów i form współpracy, takich jak „stała konsultacja on-line”, posiedzenia ad hoc czy publiczne wysłuchania z udziałem komisji parlamentarnych oraz doroczna konferencja.

6.3.3 Od dwóch lat wiele organizacji pozarządowych — zachęconych pozytywnymi doświadczeniami rumuńskich i ukraińskich sąsiadów — stara się w konkretny sposób uczestniczyć we wdrażaniu planu działania z UE w różnych obszarach działalności. Takiemu sposobowi postępowania sprzyja również Parlament Europejski, który w maju 2007 r. przyjął sprawozdanie na ten temat.

6.3.4 W odniesieniu do relacji zawodowych nie należy się dziwić, że dialog społeczny w Mołdawii jest spowolniony. Istniała Republikańska Komisja Układów Zbiorowych, która pełniła raczej rolę punktu informacyjnego na temat decyzji podejmowanych gdzie indziej niż prawdziwego miejsca dialogu i konsultacji. Partnerzy nie mieli wpływu na porządek obrad tej komisji, wobec czego niemożliwe było rozpatrywanie skarg ani działań, które należałoby podjąć w związku z zaleceniami Komitetu ds. Wolności Związkowej. Komisja nie miała własnego sekretariatu, ani zdecentralizowanej struktury na szczeblu regionalnym i sektorowym. Dodajmy ponadto, że FOZZRM opracowała różne programy współpracy z konfederacją naddniestrzańską przy poparciu byłego CISL i europejskich organizacji związkowych.

6.3.5 W roku 2006 przyjęto ustawę w sprawie organizacji i sposobu działania krajowej komisji ds. układów zbiorowych przewidującą komisje sektorowe i terytorialne. W tej komisji krajowej liczącej 18 osób zasiada 12 członków wyznaczonych przez partnerów społecznych.

Podsumowując, jest jeszcze o wiele za wcześnie na przeprowadzenie oceny rzeczywistego działania niedawno wprowadzonych mechanizmów zasięgnięcia opinii i negocjacji czy też skuteczności zainicjowanej przez rząd współpracy. Z czasem będzie to można zmierzyć, w oparciu o jasno określone zasady i sposoby.

W świetle obecnych przemian w stosunkach UE-Mołdawia oraz uwzględniając fakt, że te nowe formy dialogu społecznego i obywatelskiego stanowią dobry początek, EKES pragnie nawiązania kontaktów z mołdawskim społeczeństwem obywatelskim.

Komitet zaleca zorganizowanie konferencji już od 2008 r., tak aby początek owej wymiany ze społeczeństwem obywatelskim zbiegł się z przygotowaniem nowych ram kontaktów między UE a Republiką Mołdowy.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Sprawozdanie oceniające fundacji Eurasia (październik 2005 r.).

⁽¹⁷⁾ Patrz przykłady wymienione w sprawozdaniu „Scores for Moldova”, opublikowanym w 2005 r. przez US AID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, organizacja pozarządowa „People in need”, Praga 2007 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja strategii lizbońskiej: sytuacja bieżąca i przyszłe perspektywy”

(2008/C 120/20)

Dnia 27 września 2007 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Realizacja strategii lizbońskiej: sytuacja bieżąca i przyszłe perspektywy”.

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie grupie ad hoc Prezydium „grupa lizbońska”. Sprawozdawcami byli Joost VAN IERSEL i Miklós BARABÁS.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Joosta VAN IERSELA na sprawozdawcę generalnego a Miklósa BARABÁSA na współsprawozdawcę oraz stosunkiem głosów 122 do 1 — 12 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa za pożądane zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich, a w szczególności krajowych rad społeczno-gospodarczych (RSG) wszędzie tam, gdzie takowe istnieją ⁽¹⁾, jako aktywnych partnerów we wdrażanie agendy lizbońskiej. W tym celu Komitet proponuje:

1.1.1 Nie tylko rządy, lecz także kręgi społeczne muszą wspierać kreatywne podejścia oraz podejmować skuteczne, konkretne środki praktyczne, które będą zorientowane na zmiany. Do powodzenia procesu lizbońskiego i celem wspierania jego realizacji potrzeba również dalszych partnerstw i nowych sojuszy ⁽²⁾. Z tego względu przedmiotem niniejszej opinii jest przede wszystkim wkład krajowych RSG oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.1.2 Jak wynika z rozwiązań sprawdzonych w kilku państwach członkowskich, informacje, konsultacje i przejrzystość są wszędzie potrzebne i korzystne w procesie opracowywania i wdrażania krajowych programów reform oraz realizacji zaleceń skierowanych do poszczególnych krajów.

1.1.3 Istotną sprawą dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jest także zaangażowanie go, na wczesnym etapie, w formułowanie perspektyw na przyszłość dotyczących następnego cyklu rozpoczynającego się po 2010 r., którego podstawami powinny być wzrost, zatrudnienie, spójność społeczna i rozwój zrównoważony.

1.1.4 Komitet podkreśla, że skuteczne wdrażanie zwiększy pożądane wyeksponowanie roli agendy lizbońskiej i jej spójności w dłuższej perspektywie czasowej.

1.1.5 Wymiana poglądów i praktyk dotyczących krajowych programów reform i agendy lizbońskiej pomiędzy EKES-em a

⁽¹⁾ Ramy instytucjonalne stosowane w tym zakresie w UE są bardzo zróżnicowane: RSG funkcjonują w wielu państwach członkowskich, w większości „nowych” państw członkowskich działają tzw. komisje trójstronne (partnerzy społeczni plus rząd), w kilku państwach członkowskich nie ma RSG. Komitet stara się zebrać jak najwięcej wypowiedzi organów przedstawicielskich, aby dołączyć je do niniejszej opinii i razem z nią przedstawić Komisji Europejskiej.

⁽²⁾ Zob. rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie realizacji odnowionej strategii lizbońskiej Dz.U. C 97 z 27.4.2007.

krajowymi RSG byłyby bardzo pomocna. EKES mógłby wspierać ten proces.

1.1.6 Komisja powinna włączyć wszystkie krajowe RSG w coroczne konsultacje. Krajowe RSG i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogłyby zapraszać przedstawicieli Komisji do dyskusji nad pomysłami i pożądanymi podejściami w kontekście krajowym.

1.1.7 Co się tyczy pracy Rady, EKES jest zainteresowany uczestnictwem w pracach grupy roboczej ds. metodologii strategii lizbońskiej pod auspicjami działającego w Radzie Komitetu Polityki Gospodarczej.

1.1.8 Komitet proponuje, by Rada Europejska upoważniła go do publikowania corocznego sprawozdania zawierającego, o ile są dostępne, informacje dotyczące udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i krajowych RSG, tam gdzie one istnieją, w realizacji strategii lizbońskiej, obejmującego konkretne sugestie oraz propozycje poświadczonych usprawnień ⁽³⁾.

1.1.9 Reprezentowane przez EKES podejście odpowiada działaniom podejmowanym przez Parlament Europejski i Komitet Regionów w odniesieniu do parlamentów krajowych oraz poszczególnych regionów. EKES opowiada się za dalszym zacieśnianiem współpracy.

2. Wstęp

2.1 Od 2005 roku odnotowano w procesie lizbońskim postępy zarówno w zakresie merytorycznym, jak i instytucjonalnym. Państwa członkowskie są coraz bardziej zgodne, iż potrzeba zmian strukturalnych w dziedzinie konkurencyjności (społeczeństwo oparte na wiedzy), trwałego wzrostu i zatrudnienia.

⁽³⁾ EKES pragnie zwrócić uwagę, iż w żadnym wypadku nie ingeruje w obowiązujące procedury konsultacji i kompetencje partnerów społecznych w państwach członkowskich, a w szczególności w Hiszpanii, ani nie kwestionuje ich legalności.

2.2 W zakresie instytucji natomiast korzystne zmiany dotyczyły metodologii odnowionej strategii lizbońskiej. Obejmują one:

- stworzenie przejrzystego harmonogramu odnośnie do zintegrowanych wytycznych;
- opracowanie szczegółowych krajowych programów reform;
- sprecyzowanie roli Komisji;
- monitorowanie procesów krajowych przez Komisję;
- opracowanie konkretnych zaleceń dla poszczególnych krajów;
- wprowadzenie systemu wzajemnego nacisku.

2.3 Doświadczenia praktyczne pokazują, że jasno określony i uzgodniony harmonogram europejski w połączeniu ponownym zastosowaniem cennej metody otwartej koordynacji, która gwarantuje poszanowanie zasady pomocniczości, zaczynają przynosić efekty. Państwa członkowskie wykazują coraz większą gotowość do wzajemnego zrozumienia i krytycznej wymiany poglądów na temat dostosowań. Dzięki nowej metodologii coraz więcej państw członkowskich jest skłonnych do poszukiwania rozwiązań poza granicami kraju i analizowania najlepszych wzorców.

2.4 Niemniej jednak retoryka daleka jest od rzeczywistości. Prawdziwy problem stanowi wdrożenie postanowień, które często jest niepełne bądź niedokładne. W wielu wypadkach brakuje konkretnych i wymiernych celów oraz harmonogramów.

2.5 Ponadto między państwami członkowskimi występują istotne różnice. Nie wszystkie państwa członkowskie z łatwością przyjmują krytyczne uwagi ze strony krajów partnerskich lub Komisji. W ramach wielostronnego nadzoru państwa członkowskie dokonują obecnie w pewnym stopniu wzajemnej analizy krajowych programów reform.

2.6 Większość rządów wyznaczyła koordynatora ds. strategii lizbońskiej. Powinno to usprawnić współpracę między Komisją a rządami państw członkowskich i korzystnie wpłynąć na jej przejrzystość. Jednak w większości przypadków właściwy minister bądź sekretarz stanu musi najpierw określić swą rolę w rządzie oraz w kontaktach z parlamentem i obywatelami.

2.7 Mówi się, że strategia lizbońska jest najlepiej strzeżoną tajemnicą Europy, gdyż termin „strategia lizbońska” nie pojawia się zbyt często. Jednakże od jej odnowienia w 2005 r., nie tylko za sprawą dostosowań metodologii, w państwach członkowskich stopniowo przeprowadza się reformy zgodnie z przyjętymi ustaleniami.

2.8 Proces lizboński wydaje się być na dobrej drodze, lecz następne dwa lata będą decydujące dla jego kontynuacji i rozwoju. Ważne jest przede wszystkim, aby proces ten miał jasną i akceptowaną strukturę, która będzie uznawana za strategię ogólnoeuropejską, również przez organizacje pozarządowe, oraz aby prowadził on do dostosowań i zbliżania polityki poszczególnych rządów.

3. Współodpowiedzialność EKES-u, krajowych rad społeczno-gospodarczych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w ramach procesu lizbońskiego

3.1 Celem agendy lizbońskiej jest umożliwienie europejskiemu społeczeństwu sprostania wyzwaniom XXI wieku oraz zagwarantowanie mu właściwego miejsca i należytej roli w kontaktach z coraz liczniejszymi podmiotami na całym świecie. Chodzi w niej także o odpowiedniego ducha i podejście.

3.2 Procesu tego nie można ograniczać tylko do decydentów politycznych, prawodawców i grup wysokiego szczebla. Istnieją dwa powody, ze względu na które powinien to być **proces dla wszystkich, z udziałem wszystkich i tworzony przez wszystkich**:

- aby wskazać najlepsze podejścia potrzeba sygnałów z wielu kręgów społecznych;
- wdrożenie procesu w państwach członkowskich zależy w dużym stopniu od współpracy wszystkich zainteresowanych stron, a kluczową rolę odgrywa tu współodpowiedzialność.

3.3 Współodpowiedzialność i aktywne zaangażowanie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego wzmocniłyby proces, gdyż łączyłyby one podejście odgórne z podejściem oddolnym. Prowadziłyby one również do niezbędnej akceptacji społecznej.

3.4 Dotychczas w wielu państwach członkowskich krajowe RSG oraz społeczeństwo obywatelskie posiadały zaledwie ograniczony dostęp do procesu lizbońskiego, bądź nie posiadały go wcale. Należy podjąć dalsze kroki w celu wzmocnienia ich współodpowiedzialności. W państwach członkowskich, w których nie ma krajowych RSG, należy rozwinąć inne instytucjonalne sposoby współuczestnictwa.

3.5 Partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą uczestniczyć we wszystkich etapach procesu lizbońskiego w trakcie roku kalendarzowego. Etapy te obejmują ocenę (bieżącego cyklu), przygotowanie, wdrażanie i monitorowanie działań podejmowanych w ramach krajowych programów reform oraz formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów do zrealizowania w dłuższej perspektywie czasowej.

3.6 Komitet uważa za pożądane, by krajowe RSG zaangażowały się w realizację agendy lizbońskiej na cztery sposoby:

- poprzez dostateczne informacje i konsultacje;
- poprzez krytyczną analizę wdrażania na szczeblu krajowym;
- poprzez formułowanie konkretnych propozycji;
- poprzez lepsze eksponowanie roli agendy lizbońskiej w wyniku zwiększenia rangi debat krajowych.

3.7 W krajach, w których nie ma RSG ani komisji trójstronnych, należy znaleźć inne sposoby angażowania partnerów społecznych w proces konsultacyjny. Dotyczy to również zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Za przykład może tutaj posłużyć Szwecja, której rząd każdego roku kilkakrotnie przeprowadza konsultacje z partnerami społecznymi (w ramach przygotowywania krajowych programów reform), jak również zwołuje oddzielne posiedzenia konsultacyjne z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3.8 Należy podkreślić, że taką samą metodę powinno się zastosować na szczeblu regionalnym i lokalnym, gdyż mają one decydujące znaczenie z perspektywy rzeczywistego wdrażania. Dodatkowo, z uwagi na spójność terytorialną i społeczną, na szczeblu regionalnym należy zachęcać do współpracy z partnerami społecznymi i z zainteresowanymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3.9 Ponadto warunkiem realizacji planów działania strategii lizbońskiej na szczeblu regionalnym i lokalnym jest skuteczne zarządzanie i wdrażanie funduszy strukturalnych.

3.10 Co się tyczy EKES-u, jego rola jest poczwórna i polega na:

- reprezentowaniu zapatrywań zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego;
- występowaniu w roli pośrednika przekazującego informacje przedstawiające poglądy krajowych RSG i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wnosząc dodatkową wartość do debaty w Komisji i Radzie;
- pełnieniu roli forum wymiany poglądów i najlepszych rozwiązań, w koordynacji z krajowymi RSG oraz zapewnieniu forum do dyskusji między radami a Komisją⁽⁵⁾;
- przyczynianiu się do propagowania celów i rezultatów procesu lizbońskiego.

4. Praca nad zagadnieniami priorytetowymi ustalonymi na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2006 r.

4.1 Na sesji plenarnej w lipcu 2007 r. EKES przyjął, zgodnie ze złożonymi wnioskami, cztery opinie z inicjatywy własnej:

- „Zatrudnienie grup priorytetowych”⁽⁶⁾,
- „Inwestycje w wiedzę i innowacje”⁽⁷⁾,
- „Potencjał przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich”⁽⁸⁾,
- „Definicja polityki energetycznej dla Europy”⁽⁹⁾.

Krajowe RSG uczestniczyły w przygotowaniu tych opinii z inicjatywy własnej, a wyniki ich prac stanowią załączniki do opinii. Następnie EKES przyjął kolejną opinię dotyczącą lepszego powiązania strategii wobec zmian klimatycznych ze strategią lizbońską.

4.2 Wyżej wymienione opinie z inicjatywy własnej, przedstawiające również wkład krajowych RSG w zakresie kluczowych kwestii określonych przez Radę, posłużyły za merytoryczną podstawę do sprawozdania Komisji i dostarczą tematów do szerszej debaty w kontekście szczytu w Lizbonie w marcu 2008 r.

4.3 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej jest przede wszystkim przyczynkiem do debaty w Radzie. Głównym jej

⁽⁵⁾ W tym kontekście należy wspomnieć, iż także Parlament Europejski wspólnie z parlamentami krajowymi utworzył niedawno strukturę koordynacyjną.

⁽⁶⁾ „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)” Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 93 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp)

⁽⁷⁾ „Inwestycje w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska)” Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 17 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp)

⁽⁸⁾ „Potencjał przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska)” Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp)

⁽⁹⁾ „Definicja polityki energetycznej dla Europy (strategia lizbońska)” Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 31 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp)

celem jest określenie roli partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie lizbońskim.

4.4 W procesie przygotowywania swojej opinii EKES skorzystał także z wkładu swej grupy łącznikowej ds. europejskich organizacji i sieci społeczeństwa obywatelskiego. Dokument ten został też załączony do niniejszej opinii.

5. Zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

5.1 Ogromne znaczenie ma podjęcie publicznej dyskusji na temat strategii lizbońskiej jako pożądanego europejskiego programu działań, który odpowiada warunkom, procedurom i wymogom prawnym w poszczególnych krajach.

5.2 Dokumenty Komisji powinny zawierać jasno określone cele, tak aby zachęcać do szerszej debaty społecznej. Poszukiwanie owocnych nowych partnerstw wymaga, z jednej strony, jasnej wizji i celów, a z drugiej — przepływu informacji i komunikacji.

5.3 Szerzej zakrojona debata oraz większa przejrzystość oznaczają wyższą świadomość społeczną. Może to również sprzyjać kreatywności i otwartości na niekonwencjonalne propozycje i rozwiązania. W wielu krajach zastosowanie korzystnych środków i procedur lub negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi w ramach branży lub przedsiębiorstwa prowadzi czasami do interesujących rozwiązań mikroekonomicznych.

5.4 Najważniejszy jest sposób zaangażowania w krajowy program reform i we wdrażanie zaleceń UE partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego uprawnionych do udziału w tym procesie.

5.5 Skutkiem zaangażowania wszystkich wspomnianych podmiotów może być również osiągnięcie większej zbieżności krajowych harmonogramów, co jest pożądanym z uwagi na rosnącą współzależność gospodarczą w Europie i wiążące się z nią niekontrolowane przysparzanie korzyści.

5.6 Praktyka pokazuje, że proces lizboński lepiej funkcjonuje wówczas, gdy partnerzy społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego aktywnie przyjmują współodpowiedzialność. Strategia lizbońska zakłada bezkonfliktową kulturę współpracy. Istnieją oznaki powstawania takiej współpracy na poziomie państw członkowskich.

5.7 Stopień zaangażowania partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych państwach członkowskich jest różny⁽¹⁰⁾, co wynika częściowo z odmiennych przepisów regulaminowych RSG i podobnych organizacji, a po części z wciąż niewystarczającego zakresu informacji i konsultacji.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 3.

5.8 Komisja powinna zachęcać wszystkie państwa członkowskie do angażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i — w tych krajach, gdzie one istnieją — krajowych RSG, w konsultacje na szczeblu krajowym.

5.9 W ramach konsultacji z niektórymi państwami członkowskimi Komisja spotyka się także z partnerami społecznymi. Praktykę tę powinno się stopniowo rozszerzać. Umożliwiłoby to Komisji odegranie większej roli kontrolnej. Co więcej, w krajach, w których rząd wchodzi w skład RSG bądź komisji trójstronnej, Komisja powinna rozważyć oddzielne spotkania z partnerami społecznymi.

5.10 Dla krajowych RSG pomocna byłaby wymiana doświadczeń dotyczących konsultacji i zaangażowania w proces ⁽¹⁾. Chodzi tu o:

- informowanie i konsultacje na temat strategii lizbońskiej w kontekście krajowym;
- sposób, w jaki RSG przedstawiają swoje opinie rządowi;
- stopień, w jakim rządy uwzględniają te opinie w swej polityce.

5.11 Dwustronne oraz trójstronne spotkania (fora, okrągłe stoły) mogą okazać się również pomocne we wspieraniu zbieżnych praktyk wśród krajowych RSG.

5.12 EKES mógłby wnieść swój wkład, zbierając w całej Europie przykłady właściwego postępowania w zakresie informacji i konsultacji oraz tworząc listę interesujących rozwiązań i środków popieranych przez partnerów społecznych oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych państwach członkowskich.

5.13 Natomiast jeśli chodzi o wkład państw członkowskich, w których nie ma RSG, Komitet może współpracować bezpośrednio z krajowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego poprzez swoich członków, którzy podejmują się różnego rodzaju misji rozpoznawczych, na przykład organizując wysłuchania na szczeblu krajowym.

6. Wymiana sprawdzonych rozwiązań

6.1 Z całą pewnością można odnieść dodatkową korzyść, przedstawiając konkretne mikroekonomiczne przykłady na to, że dzięki udziałowi partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych państwach członkowskich krajowe cele zostały, bądź też najprawdopodobniej zostaną, osiągnięte.

6.2 Przykładowe dziedziny:

Badania, innowacje, wiedza

- wspieranie społeczeństwa opartego na wiedzy;
- edukacja na wszystkich szczeblach, w tym szkolenia zawodowe — nowe umiejętności otwierające nowe możliwości;

⁽¹⁾ Dobrym przykładem monitorowania krajowego programu reform jest powołanie przez grecką RSG jednostki do nadzorowania strategii lizbońskiej. Powstało w ten sposób dobrze widoczne narzędzie monitorowania postępów w jej realizacji lub ich braku. Inne krajowe RSG chcą pójść w jej ślady.

— wznowienie paktów dotyczących uczenia się przez całe życie i działania otwartych ośrodków kształcenia;

— współpraca pomiędzy uniwersytetami/institutami badawczymi a MŚP;

— utworzenie Europejskiego Instytutu Technologii;

— platformy innowacyjne z udziałem sektora prywatnego.

Przedsiębiorczość i konkurencyjność

— wspieranie nowo założonych przedsiębiorstw i przedsiębiorczości;

— poświęcanie szczególnej uwagi MŚP — uwarunkowania prawne; kapitał wysokiego ryzyka;

— punkty kompleksowej obsługi dla przedsiębiorstw;

— redukcja obciążeń administracyjnych, a w szczególności określenie obszarów, w których taka redukcja byłaby najbardziej efektywna;

— e-administracja;

— dotacje innowacyjne dla MŚP („kuponny innowacyjności”);

— szczególne rozwiązania w zakresie opodatkowania.

Rynek pracy i zatrudnienie

— innowacyjne pomysły i wymierne cele zmierzające do tworzenia miejsc pracy dla młodych oraz dla osób starszych;

— społeczna integracja grup szczególnie zagrożonych;

— wspieranie równości płci;

— wspieranie rozwoju trwałych miejsc pracy;

— pożądane podejścia dotyczące pracy w niepełnym wymiarze godzin;

— nowe pomysły i sposoby wdrożenia dotyczące połączenia elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym („flexicurity”);

— nowe partnerstwa na szczeblu lokalnym i regionalnym;

— przedsiębiorstwa gospodarki społecznej.

Ponadto omówienia wymagają skuteczne i konkretne środki, w tym harmonogramy, odnoszące się do energii i zmian klimatycznych.

We wszystkich wymienionych przypadkach trwają już dyskusje z udziałem zainteresowanych stron w jednym lub w wielu państwach członkowskich. Krajowe RSG oraz zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mają własne poglądy dotyczące praktycznych zastosowań. Odpowiednio ukierunkowane propozycje wynikające z podejścia oddolnego, ilustrujące różnorodność potencjałów europejskiego społeczeństwa z całą pewnością wzbogaciłyby dyskusje pomiędzy urzędnikami państwowymi a politykami.

6.3 Szerzej zakrojona dyskusja przy udziale zainteresowanych stron przyczyniłaby się do ustalenia nowych konkretnych celów dla otwartej metody koordynacji. Do oceny stopnia zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego można by zastosować system porównań, wskaźników oraz wzajemnych przeglądów.

6.4 Również Komisja i Rada powinny poznać kwestie będące przedmiotem debaty krajowych RSG. EKES mógłby przygotować listę tematów, które są ważne dla UE ze względu na swój prze-

krojowy charakter. Im bardziej dyskusje te dotyczą konkretnego podejścia i środków wspierających cele lizbońskie, tym większe zainteresowanie wywołają w sferach rządowych.

6.5 Kluczową rolę odgrywa tu wdrażanie i sposób, w jaki jest ono gwarantowane poprzez założenia, wymierne cele i harmonogramy. Całe zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza krajowe RSG mogą odegrać skuteczną rolę w wyszukiwaniu słabych punktów i opracowywaniu zrównoważonych rozwiązań.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Projekt opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (wersja skodyfikowana)

COM(2007) 587 wersja ostateczna

(2008/C 120/21)

Dnia 24 października 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (wersja skodyfikowana).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia) Komitet 129 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
