

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

447. sesja plenarna w dniach 17 i 18 września 2008 r.

2009/C 77/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz obniżenia poziomów emisji CO ₂ pochodzących z samochodów dostawczych COM(2007) 856 wersja ostateczna — 2007/0297 (COD)	1
2009/C 77/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa zabawek COM(2008) 9 wersja ostateczna — 2008/0018 (COD)	8
2009/C 77/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Jednolity rynek Europy XXI wieku COM(2007) 724 wersja ostateczna	15
2009/C 77/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” COM(2007) 708 wersja ostateczna/2	23
2009/C 77/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 76/769/EWG w zakresie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (dichlorometan) COM(2008) 80 wersja ostateczna — 2008/0033 (COD)	29
2009/C 77/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 68/151/EWG i 89/666/EWG w odniesieniu do nakładanych na niektóre rodzaje spółek wymogów ujawniania i tłumaczenia informacji COM(2008) 194 wersja ostateczna — 2008/0083 (COD)	35
2009/C 77/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG w odniesieniu do niektórych wymogów ujawniania informacji przez średnie przedsiębiorstwa oraz obowiązków sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych COM(2008) 195 wersja ostateczna — 2008/0084 (COD)	37

2009/C 77/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustawowych oznaczeń dwu- lub trzykołowych pojazdów silnikowych (wersja ujednolicona) COM(2008) 318 wersja ostateczna — 2008/0099 (COD)	41
2009/C 77/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie siedzenia kierowcy w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (wersja ujednolicona) COM(2008) 351 wersja ostateczna — 2008/0115 (COD)	41
2009/C 77/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa spółek dotyczącego jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (wersja ujednolicona) COM(2008) 344 wersja ostateczna — 2008/0109 (COD)	42
2009/C 77/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) z dnia [...] dotyczącego dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (wersja ujednolicona) COM(2008) 369 wersja ostateczna — 2008/0126 (COD)	42
2009/C 77/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych COM(2008) 19 wersja ostateczna — 2008/0016 (COD)	43
2009/C 77/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wspierania podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych w dziedzinie zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych COM(2008) 13 wersja ostateczna	49
2009/C 77/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego pierwszej oceny krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, wymaganych na mocy dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych — Wspólne postępy w racjonalizacji zużycia energii COM(2008) 11 wersja ostateczna	54
2009/C 77/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie internetu przedmiotów	60
2009/C 77/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie kreatywnych treści online na jednolitym rynku COM(2007) 836 wersja ostateczna	63
2009/C 77/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa COM(2008) 134 wersja ostateczna — 2008/0055 (COD)	69
2009/C 77/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego COM(2008) 151 wersja ostateczna — 2008/0062 (COD)	70
2009/C 77/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych negocjacji w sprawie zmian klimatycznych (opinia z inicjatywy własnej Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego)	73
2009/C 77/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności COM(2008) 40 wersja ostateczna — 2008/0028(COD)	81
2009/C 77/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz COM(2008) 124 wersja ostateczna — 2008/0050 (COD)	84
2009/C 77/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu stałego rozwoju rynków energetycznych na łańcuchy wartości w przemyśle europejskim	88



2009/C 77/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi „Razem na rzecz zdrowia: strategiczne podejście dla UE na lata 2008–2013” COM(2007) 630 wersja ostateczna	96
2009/C 77/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozszerzenia środków antydyskryminacyjnych na obszary znajdujące się poza rynkiem pracy oraz celowości przyjęcia jednej, kompleksowej dyrektywy antydyskryminacyjnej	102
2009/C 77/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wielojęzyczności	109
2009/C 77/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie uwzględnienia potrzeb osób starszych	115
2009/C 77/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse”	123
2009/C 77/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. – Poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie”	131
2009/C 77/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Stosowanie w UE i wobec krajów trzecich środków zwalczania nadużyć w obszarze podatków bezpośrednich” COM(2007) 785 wersja ostateczna	139
2009/C 77/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawowania rządów i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym oraz podstawy do projektów w dziedzinie polityki regionalnej (wniosek Parlamentu Europejskiego)	143
2009/C 77/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwolnień od podatku stosowanych do sprowadzania na stałe majątku osobistego z państw członkowskich (wersja ujednolicona) COM (2008) 376 wersja ostateczna — 2008/0120 (COD)	148
2009/C 77/32	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką	148
2009/C 77/33	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki UE — Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego”	157

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

447. SESJA PLENARNA W DNIACH 17 I 18 WRZEŚNIA 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z samochodów dostawczych

COM(2007) 856 wersja ostateczna — 2007/0297 (COD)

(2009/C 77/01)

Dnia 22 lutego 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z samochodów dostawczych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 4 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W swoich opiniach w sprawie obniżenia poziomu emisji CO₂ EKES zawsze zdecydowanie popierał wszelkie inicjatywy legislacyjne Komisji, które wyznaczają konkretne i widoczne cele w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, przyczyniające się w zasadniczy sposób do walki ze zmianami klimatu.

1.2 EKES popiera cele omawianego rozporządzenia polegające na stopniowym i rzeczywistym obniżeniu emisji CO₂ do poziomu 130 g/km do 2012 r. dzięki udoskonaleniom konstrukcji silników.

1.3 Ponadto EKES oczekuje, że wszystkie zainteresowane strony zaangażują się w działania służące osiągnięciu — dzięki zintegrowanemu podejściu — celu 120 g/km do 2012 r. zgodnie z założeniami komunikatu Komisji z lutego 2007 r. i wzywa Radę oraz Parlament Europejski do szybkiego zatwierdzenia wszystkich aktów prawnych, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na walkę ze zmianami klimatu.

1.3.1 EKES zaleca Komisji wyznaczenie celów długoterminowych zgodnie ze wskazaniami Parlamentu Europejskiego: trzeba będzie ustalić bardziej ambitne rozwiązania na rok 2020.

1.4 EKES w szczególności wyraża nadzieję na szybkie przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2005) 261

końcowy w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi, na ulepszenie dyrektywy 1999/94/EWG w sprawie oznakowania informującego o emisjach CO₂ i wzywa Komisję do koordynowania i proponowania inicjatyw w dziedzinie reklamy i marketingu przemysłu motoryzacyjnego służących promocji pojazdów bardziej oszczędnych pod względem zużycia paliwa.

1.5 Decyzja o przyjęciu specjalnego aktu prawnego dla przemysłu motoryzacyjnego wydaje się konieczna, by zakończyć okres przyjmowania przez przedsiębiorstwa dobrowolnych zobowiązań, które — chociaż korzystne z punktu widzenia wyników osiągniętych w zakresie obniżenia poziomu emisji CO₂ przez samochody osobowe — okazały się niewystarczające do realizacji wytyczonych celów.

1.6 Wyrażając poparcie dla wytyczonej strategii i sposobu jej realizacji, EKES wnioskuje o opracowywanie realistycznych przepisów i o zachowanie przy tym właściwej równowagi pomiędzy konieczną poprawą stanu środowiska naturalnego, ochroną miejsc pracy w branży zatrudniającej 13 milionów pracowników i utrzymaniem pełnej konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich w sektorze o strategicznym znaczeniu dla gospodarki europejskiej.

1.7 Z zadowoleniem przyjmuje wybór rozporządzenia jako instrumentu prawnego mogącego zagwarantować bezpośrednie przestrzeganie decyzji, które zostaną przyjęte i uniknięcie ewentualnych zakłóceń konkurencji. Potrzebna jest uważna ocena harmonogramu i konkretnych założeń proponowanych działań, a także uzyskanie dla nich bardziej powszechnego poparcia, w celu utrzymania i wzmocnienia na rynku globalnym konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw oraz w celu zapobieżenia powstawaniu sztucznych korzyści dla pewnych segmentów produkcji w tym sektorze.

1.8 W tym celu Komitet proponuje Komisji uwzględnienie możliwości zastąpienia obecnego systemu określania poziomów emisji opartego wyłącznie na masie pojazdów (obowiązującego w Japonii) alternatywnymi parametrami, takimi jak na przykład powierzchnia postojowa (iloczyn rozstawu kół i rozstawu osi), obowiązującymi dla pojazdów ciężarowych w Stanach Zjednoczonych.

1.9 EKES wzywa o zwrócenie większej uwagi na nachylenie funkcji liniowej (stopień procentowy nachylenia) ze względu na to, że ma ono bezpośredni wpływ na obciążenia dzielone wśród producentów. Sama Komisja w dokumencie streszczającym ocenę skutków [SEC (2007)1724] oświadcza: „W celu osiągnięcia równowagi między kryteriami, na podstawie wstępnej analizy na obecnym etapie należy dogłębniej rozważyć zakres nachyleń między 50° i 80°, w domyśle przyznając, że ocena oddziaływania na tak wrażliwy temat wymaga jeszcze znacznego ulepszenia. Wybór nachylenia równego 60° pozostawia problemy bez rozwiązania i mógłby wywołać spór z niektórymi producentami, którzy uważają, że taki wybór nie jest ani słuszny, ani wyważony. EKES zaleca, by ostateczna decyzja, podjęta po odpowiednim rozważeniu sprawy, nie była źródłem korzyści czy szkód dla kogokolwiek.

1.10 Kolejny aspekt wymagający uważnej oceny to wprowadzenie w życie kar przewidzianych w art. 7 analizowanego rozporządzenia. EKES popiera zamiar ich wprowadzenia ze względu na wywoływany przez nie zdecydowany efekt zniechęcenia, ale uważa, że ich silnie progresywny charakter nie pozwoli przemysłowi europejskiemu na dostosowanie się w odpowiednim czasie do wyznaczonych wartości. Środki te wydają się niewspółmierne w stosunku do innych sektorów i naruszają wewnętrzną równowagę pomiędzy producentami małych i średnich pojazdów a producentami dużych pojazdów, gdyż w stosunkowo większym stopniu wpływają na tych pierwszych.

1.11 EKES uważa, że środki te progresywnie znacznie rosną i że zostaną ostatecznie przerzucone na ceny końcowe, a zatem obciążą konsumenta, zakłócając ewentualnie konkurencję i spowalniając odnowę parku samochodowego. Zachęca zatem Komisję do podjęcia działań na rzecz utrzymania zasobów uzyskanych z tych środków wewnątrz branży motoryzacyjnej i wykorzystania ich jako zachęty do zastępowania pojazdów wywołujących większe zanieczyszczenie oraz do finansowania programów informacyjnych uwrażliwiających klientów, by zwracali większą uwagę na wartości emisji CO₂ przy zakupie samochodu, a także jako uzupełnienia ogromnych środków potrzebnych w dziedzinie badań i rozwoju.

1.12 Ze względu na wagę potencjalnych wyników, EKES uznaje w istocie, że dla osiągnięcia spodziewanych postępów w tym sektorze zasadnicze znaczenie mają badania naukowe. Wychodzi przy tym z założenia, że po pierwszym etapie, na którym wyniki można osiągnąć przy użyciu istniejącej techno-

logii, w przyszłości można się z dużą pewnością spodziewać konieczności dokonania „przełomu technologicznego” polegającego na wprowadzeniu wyższego poziomu technologii.

1.13 Według EKES-u podjęcie badań naukowych wymaga ogromnych zasobów i znacznego zaangażowania w tym kierunku, począwszy od niezbędnej koordynacji realizowanych już obecnie inicjatyw w poszczególnych państwach członkowskich, na uczelniach wyższych i we wszystkich ośrodkach doskonałości technologicznej na różnych poziomach, przy jednoczesnym zapewnieniu i wspieraniu bezpośredniego udziału producentów.

1.14 Mając to na uwadze, EKES uważa, że na całe środowisko naukowe mobilizująco może wpłynąć utworzenie wspólnej inicjatywy technologicznej (WIT) specjalnie dla branży motoryzacyjnej.

1.15 Komitet sądzi, że ocena oddziaływania nie wydaje się wystarczająco wnikliwa, jak wykazała sama Rada ds. Oceny Wpływu. Dokument SEC(2007) 1725 apeluje o naświetlenie wpływu, jaki wniosek może wywrzeć na realizację założonych celów, poprzez wyjaśnienie ewentualnych rozbieżności między wynikami *ex ante* a modelem REMOVE. Ponadto trzeba przeprowadzić dodatkową analizę innych wrażliwych zmiennych, takich jak cena paliwa i autonomiczny wzrost masy (AM). Należy pogłębić analizę i ocenę oddziaływania na szczeblu regionalnym, szczególnie na zatrudnienie, na sytuację dostawców branży motoryzacyjnej i na konkurencyjność międzynarodową.

1.16 EKES uważa, że by zapewnić powodzenie tak szczegółowo opracowanej strategii, należy przedsięwziąć odpowiednie środki wspierające i chroniące strukturę przemysłową w Europie, w celu utrzymania — a być może również wzmocnienia — obecnego poziomu konkurencyjności i utrzymania wysokiej jakości zatrudnienia w tym sektorze. EKES uważa, że należałoby przewidzieć okres „przejściowy” polegający na tym, że cel na rok 2012 byłby wyznaczony na poziomie nie niższym niż 80 % ostatecznego celu, a następnie poziom ten wzrastałby stopniowo dochodząc do poziomu celu ostatecznego w 2015 r.

1.17 Istotnym elementem dla osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska i dla zachowania konkurencyjności jest ściśle przestrzeganie ograniczeń poziomów emisji w odniesieniu do wszystkich samochodów osobowych wprowadzanych na rynek w Europie, lecz produkowanych poza terytorium Wspólnoty. Takie ograniczenia poziomów emisji będą stosowane do samochodów importowanych.

1.18 Uznając omawiany wniosek za początek działań mających na celu globalne podejście do problemów związanych z wpływem transportu na środowisko naturalne, Komitet zwraca się do Komisji o szybkie przygotowanie odpowiednich nowych przepisów prawnych, które będą mogły ograniczyć emisję CO₂ spowodowaną przez samochody dostawcze, pojazdy ciężarowe o dużej ładowności i pojazdy dwukołowe, zbierając wszystkie dane dotyczące emisji z tych pojazdów.

1.19 EKES stwierdza, że choć polityka dotycząca branży motoryzacyjnej jest ważna, nie wyczerpuje bardziej kompleksowych wysiłków, jakie należy poświęcić ogólnie polityce transportowej. Stanowi jednak decydującą wskazówkę dla całego sektora, kierującą go w stronę celów realizowanych już przez inne branże przemysłu europejskiego.

1.20 EKES podkreśla, że jednocześnie z realizacją działań planowanych specjalnie dla tego sektora, należy dążyć do osiągnięcia wyznaczonych celów również poprzez oddziaływanie na popyt i takich inicjatyw oczekuje. Według EKES-u należy sprzyjać sztywnej polityce zastępowania w coraz większym stopniu transportu drogowego innymi rodzajami transportu, które powodowałyby mniejsze emisje gazów cieplarnianych, jak transport kolejowy, żegluga rzeczna, transport zbiorowy i w miarę możliwości środkami transportu o bardzo niskim poziomie emisji.

1.21 EKES nie popiera propozycji czasowego odstępstwa zawartej w art. 9 rozporządzenia w jej obecnej formie, gdyż odstępstwo to powoduje wyraźną różnicę w traktowaniu producentów. Zdaniem EKES-u bardzo ważne jest, by rozporządzenie nie stworzyło warunków sprzyjających powstaniu korzyści zakłócających konkurencję.

1.22 EKES zaleca opracowanie modelu uwzględniającego w obliczeniach CO₂ wszystkie emisje związane z produkcją samochodów. „Ślad ekologiczny” spowodowany emisją CO₂ powinien być brany pod uwagę w odniesieniu do całego cyklu życia pojazdów.

1.23 Dla osiągnięcia tego celu trzeba rozpocząć debatę na temat stylu życia. Jest to temat, na który EKES wypowiadał się już ostatnio w specjalnych opiniach. Ogólnie bowiem uznaje się, że jeżeli będzie postępowała obecna tendencja do wzrostu liczby prywatnych samochodów, o coraz większych rozmiarach, i do preferowania pojazdów powodujących wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych i NO_x, nie uda się osiągnąć celu ograniczenia o 20 % emisji CO₂, na co w żadnym wypadku nie można pozwolić.

2. Wstęp: kontekst wniosku

2.1 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r., nakłada na wszystkie strony obowiązek opracowania i realizacji programów mających na celu ograniczenie zmian klimatu.

2.2 Przyjmując to zalecenie, Komisja stopniowo opracowywała szereg środków prawodawczych, które w styczniu 2007 r. umożliwiły Unii Europejskiej zaproponowanie podczas negocjacji międzynarodowych całkowitego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 30 %, w porównaniu z poziomem z roku 1990, wraz z redukcją o 20 % do 2020 r. Cele te zostały następnie przyjęte przez Radę i Parlament Europejski.

2.3 Przeprowadzając analizę poszczególnych sektorów, stwierdzono, że w latach 1990-2004 nastąpił ogólny spadek emisji gazów cieplarnianych o 5 %, natomiast w sektorze transportu poziom emisji wzrósł o 26 %.

2.4 Z tego względu konieczne stały się konkretne środki prawodawcze mające na celu dostosowanie przemysłu motoryzacyjnego do globalnej tendencji do ograniczania emisji gazów cieplarnianych, ze szczególnym uwzględnieniem sektora

pojazdów osobowych, które są szczególnie problematyczne, gdyż odpowiadają za 12 % całkowitych emisji dwutlenku węgla (CO₂) stanowiącego — jak wiadomo — główny rodzaj gazu cieplarnianego.

2.5 Z jednej strony w przemyśle motoryzacyjnym widoczny jest znaczny postęp technologiczny, który w latach 1995-2004 umożliwił obniżenie o 12,4 % emisji CO₂ dzięki mniejszemu zużyciu paliwa, a z drugiej strony stały wzrost popytu na transport oraz rozmiar pojazdów całkowicie zniweczył te korzyści, prowadząc wręcz do zwiększenia całkowitych emisji gazów cieplarnianych w transporcie.

2.6 Taki rozwój sytuacji wraz z brakiem konkretnych inicjatyw czyni mało prawdopodobnym osiągnięcie wyznaczonego celu 120 g CO₂/km w odniesieniu do średniego poziomu emisji nowych samochodów.

3. Kluczowe etapy strategii Komisji

3.1 Strategia wspólnotowa na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ zaczęła nabierać konkretnych kształtów w 1995 r. Jej podstawę stanowiły:

- dobrowolne zobowiązania przemysłu motoryzacyjnego do zmniejszenia emisji;
- ulepszenie informowania konsumentów;
- promowanie pojazdów wykorzystujących mniej paliwa poprzez zastosowanie środków podatkowych.

3.2 W 1998 r. Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów (ACEA) zobowiązało się obniżyć średni poziom emisji nowych samochodów osobowych do 2008 r. do 140 g CO₂/km, a następnie producenci japońscy (JAMA) i koreańscy (KAMA) podjęli to samo zobowiązanie do 2009 r.

3.3 Komisja uznała te zobowiązania, wydając zalecenie 1999/125/WE (w sprawie dobrowolnego porozumienia ACEA), 2000/303/WE (w sprawie dobrowolnego porozumienia KAMA) oraz 2000/304/WE (w sprawie dobrowolnego porozumienia JAMA). Jeżeli chodzi o kontrolę emisji, przyjęła ona decyzję nr 1753/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą plan monitorowania średnich indywidualnych poziomów emisji CO₂ z nowych samochodów osobowych.

3.4 7 lutego 2007 r. Komisja przyjęła dwa równoległe komunikaty dla przemysłu motoryzacyjnego:

- „Wyniki przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych”, COM (2007) 19 wersja ostateczna (opinia CESE TEN/301, sprawozdawca: Virgilio RANOCCHIARI);
- „Ramy prawne podstawą do zwiększania konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego w XXI w.” — CARS 21, COM (2007) 22 wersja ostateczna (opinia CESE INT/351, sprawozdawca: Francis DAVOUST).

3.5 W komunikatach tych podkreślono postępy poczynione na drodze do osiągnięcia celu 140 g CO₂/km do 2008-2009 r., lecz stwierdzono, że ze względu na brak innych środków cel 120 g CO₂/km dla nowych samochodów nie zostanie osiągnięty.

3.6 Oba komunikaty proponują przyjęcie zintegrowanego podejścia koncentrującego się na dwóch kierunkach działania:

- obowiązkowym ograniczeniu emisji CO₂ poprzez udoskonalenie konstrukcji silników pojazdów z myślą o osiągnięciu średniego poziomu emisji w wysokości 130 g/km;
- dalszym ograniczeniu poziomu emisji o 10 g CO₂/km poprzez środki uzupełniające, takie jak inne urządzenia technologiczne instalowane w samochodach osobowych (wskaźnik zmiany biegów, wskaźnik ciśnienia powietrza w oponach, opony o niskich oporach toczenia, klimatyzatory o dużej wydajności itp.), a także **większe wykorzystanie biopaliw**.

3.7 W omawianych komunikatach Komisja zwraca uwagę, że dążąc do osiągnięcia średniego poziomu emisji dla nowych samochodów, należy brać pod uwagę następujące elementy:

- neutralność z punktu widzenia konkurencji;
- sprawiedliwość społeczną podejmowanych decyzji i ich zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- unikanie jakichkolwiek nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji między producentami;
- całkowitą zgodność z celami z Kioto.

3.8 Ramy zaproponowane i potwierdzone przez Radę ds. Konkurencyjności oraz Radę ds. Transportu opierają się na założeniu, że wszyscy producenci samochodów wzmogą wysiłki na rzecz produkcji bardziej ekologicznych samochodów, dbając jednocześnie o maksymalną oszczędność kosztów.

3.9 Oznacza to, że należy przyjąć zintegrowane podejście do ograniczenia emisji CO₂, które stosowałyby wszystkie podmioty i które podkreślałyby stosowność wniosku legislacyjnego, za pośrednictwem którego osiągnięto by założone cele, zachowując jednocześnie globalną konkurencyjność przemysłu motoryzacyjnego.

4. Wniosek Komisji

4.1 Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2007) 856 ma na celu „obniżenie poziomów emisji CO₂ pochodzących z samochodów dostawczych” oraz osiągnięcie średniego poziomu emisji w wysokości 130 g/km do 2012 r. Wniosek stosuje się do pojazdów silnikowych kategorii M₁, zgodnie z definicją w załączniku II do dyrektywy 2007/46/WE, oraz — zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (WE) — do pojazdów, które po raz pierwszy rejestruje się we Wspólnocie i których nie rejestrowano wcześniej poza terytorium Wspólnoty.

4.2 Zgodnie ze zintegrowanym podejściem wniosek zostanie uzupełniony o inne środki mogące obniżyć emisję o dodatkowe 10 g CO₂/km, tak by osiągnąć ostateczny cel 120 g CO₂/km wyznaczony w komunikacie COM(2007) 19.

4.3 By określić poziomy emisji CO₂, rozporządzenie uwzględni:

- konsekwencje tych działań dla rynków i konkurencyjności producentów;
- promowanie innowacji;
- zmniejszenie zużycia energii.

4.4 Omawiane rozporządzenie ma ponadto na celu:

- zachęcić przemysł motoryzacyjny do inwestowania w nowe technologie;
- aktywne promowanie innowacji ekologicznych;
- uwzględnienie przyszłego rozwoju technologii;
- podniesienie konkurencyjności europejskiego przemysłu;
- stworzenie wysokiej jakości miejsc pracy.

4.5 Zdaniem Komisji omawiane rozporządzenie jest zgodne z innymi celami i obszarami polityki Unii i zostało sporządzone po szeroko zakrojonych konsultacjach, dzięki bezpośredniemu wkładowi grupy roboczej, którą słusznie powołano w ramach europejskiego programu na rzecz zmian klimatu (grupa CARS 21) przy bezpośrednim udziale wszystkich zainteresowanych stron.

4.6 **Podstawa prawna.** Art. 95 traktatu EWG wydaje się odpowiedni do zagwarantowania równości traktowania wszystkich podmiotów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz środowiska.

4.7 **Zasada pomocniczości i proporcjonalności.** Wniosek przestrzega tych zasad, gdyż — nie leżąc w wyłącznej kompetencji Wspólnoty — unika tworzenia przeszkód w rynku wewnętrznym i, przyjmując środki prawodawcze na szczeblu wspólnotowym, upraszcza działania w celu zharmonizowanego ograniczenia wpływu samochodów osobowych na zmiany klimatu.

4.8 **Wybór instrumentu legislacyjnego.** Zdaniem Komisji wniosek dotyczący rozporządzenia wydaje się najbardziej odpowiedni do zagwarantowania bezpośredniego poszanowania postanowień, które zostaną przyjęte, przy jednoczesnym uniknięciu zakłóceń konkurencji mogących wpłynąć na rynek wewnętrzny.

4.9 **Monitoring.** Informacje o emisjach dwutlenku węgla przez nowe samochody osobowe, mierzonych w ujednolicony sposób przy użyciu metod ustalonych w rozporządzeniu (WE) nr 715/2007, powinny być gromadzone przez poszczególne państwa członkowskie, a następnie przekazywane Komisji przy zastosowaniu procedury przewidzianej w art. 6.

4.10 Certyfikat zgodności. Dyrektywa 2007/46/WE stanowi, że do każdego nowego samochodu osobowego producenci zobowiązani są wydać certyfikat zgodności oraz że jest to niezbędny instrument, na podstawie którego państwa członkowskie zezwalają na rejestrację nowego samochodu osobowego oraz dopuszczają go do użytku, z wyjątkiem odstępstw przewidzianych w art. 9 rozporządzenia.

4.11 Opłata z tytułu przekroczenia poziomu emisji. Art. 7 omawianego rozporządzenia proponuje, by począwszy od 2012 r., jeżeli emisje CO₂ przekroczy docelowy poziom, na producenta lub na zarządzającego grupą nakładano opłatę z tytułu przekroczenia poziomu emisji. Opłata ta znacznie wzrosła w latach następujących po 2012 r. i powinna być traktowana jako dochód budżetu Unii Europejskiej.

5. Strategiczna propozycja Parlamentu Europejskiego

5.1 W swej rezolucji przyjętej 24 października 2007 r. Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął strategię Komisji, lecz zaproponował, by obowiązujące poziomy emisji zostały wprowadzone począwszy od 2011 r., aby zapewnić osiągnięcie poziomu emisji wynoszącego 125 g CO₂/km w 2015 r. wyłącznie za sprawą udoskonaleń technicznych w pojazdach. Parlament nalegał również na podjęcie kolejnego kroku, wyznaczając cel długoterminowy 95 g CO₂/km do 2020 r. i życząc sobie, by do 2025 r. osiągnięto poziom emisji wynoszący 70 g CO₂/km, z zastrzeżeniem kontroli osiągniętych wyników do 2016 r.

6. Znaczenie zachowania konsumentów

6.1 Zachowanie konsumentów nabiera dużego znaczenia dla osiągnięcia pozytywnych wyników w zakresie obniżenia emisji CO₂ w pojazdach osobowych. Dążąc do zwiększenia wkładu użytkowników w osiągnięcie wyznaczonych celów Komisja rozpoczęła prace przygotowawcze nad zmianą dyrektywy 1999/94/WE odnoszącej się do informowania konsumentów o zgodności nowych samochodów z celami w zakresie emisji oraz o wpływie tych celów na oszczędności paliwa.

7. Uwagi ogólne

7.1 Podobnie jak w poprzednich opiniach w sprawie wniosków legislacyjnych dotyczących obniżenia emisji CO₂ zaproponowanych przez Komisję, Komitet potwierdza swe poparcie dla wszystkich inicjatyw wspólnotowych, których celem jest osiągnięcie konkretnego poziomu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych jako zasadniczego aspektu walki ze zmianami klimatu.

7.2 Komitet zgadza się co do celów wyznaczonych w omawianym wniosku dotyczącym rozporządzenia, zarazem przedstawia jednak do nich poniższe uwagi, i zwraca się do Rady oraz Parlamentu Europejskiego o szybkie przyjęcie całego opracowywanego obecnie prawodawstwa mogącego wpłynąć pozytywnie na zmiany klimatu.

7.3 Komitet zwraca się do instytucji europejskich o szybkie przyjęcie dyrektywy COM(2005) 261 w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi, która przyczyni się do szybszego osiągnięcia celu, zachęcając przedsiębiorstwa do większego zaangażowania oraz o podjęcie działań na rzecz szyb-

kiego ulepszenia dyrektywy 1999/94/WE odnoszącej się do przekazywania poprzez specjalne etykiety informacji o emisjach CO₂, a także o koordynację i proponowanie inicjatyw w dziedzinie reklamy i marketingu sektora motoryzacyjnego, które przewidywałyby promocję pojazdów bardziej oszczędnych pod względem zużycia paliwa oraz zakaz reklamowania pojazdów powodujących większe zanieczyszczenie.

7.4 Odnosząc się konkretnie do omawianego rozporządzenia, Komitet popiera wybór art. 95 traktatu, gdyż wydaje się on odpowiedni do zagwarantowania równego traktowania wszystkich podmiotów, a także zapewnia wysoki poziom ochrony zdrowia i środowiska.

7.5 Z zadowoleniem przyjmuje wybór rozporządzenia jako instrumentu prawnego mogącego zagwarantować bezpośrednie poszanowanie postanowień, które zostaną przyjęte, przy jednoczesnym uniknięciu ewentualnych zakłóceń konkurencji. Wybór ten wydaje się konieczny po upływie okresu przyjmowania przez przemysł motoryzacyjny dobrowolnych zobowiązań, które — chociaż korzystne z punktu widzenia wyników osiągniętych w zakresie poziomu emisji CO₂ przez samochody osobowe — okazały się niewystarczające do realizacji wytyczonych celów.

7.6 Komitet popiera propozycję zmniejszenia średniego poziomu emisji CO₂ do 130 g/km poprzez udoskonalenie konstrukcji silników, choć żałuje, że bardziej ambitny cel 120 g/km, pierwotnie przewidziany na 2012 r., nie wydaje się już wykonalny. Dostrzega fakt, że Komisja proponuje obecnie osiągnięcie emisji 120 g/km w inny sposób, dzięki przyjęciu zintegrowanego podejścia, obejmującego m.in. wyższe normy dla opon, informowanie konsumentów, zachęty do ekologicznego stylu jazdy⁽¹⁾, a zwłaszcza szersze stosowanie biopaliw. Jednak z uwagi na rosnące wątpliwości co do wykonalności i celowości założeń dotyczących korzystania z biopaliw w transporcie Komitet nie postrzega tego jako zadowalającej alternatywy.

7.7 Komitet zaleca zatem, by Komisja wyznaczyła teraz nowe cele dla sektora motoryzacyjnego dotyczące poprawy wyników samochodów w zakresie emisji CO₂ w nadchodzących latach. Sądzimy, że wyznaczanie teraz stopniowo coraz bardziej ambitnych celów na przyszłe lata w jasny sposób zasygnalizowałoby normy, które będą obowiązywać w tych latach, umożliwiając przemysłowi europejskiemu odpowiednie dostosowanie swoich planów produkcyjnych.

7.8 Komitet uważa, że osiągnięcie tego celu byłoby istotnym wkładem przemysłu motoryzacyjnego do walki z emisją gazów cieplarnianych w sektorze transportu, gdyż doprowadziłoby ono w tym okresie do zmniejszenia emisji CO₂ o 400 mln ton.

7.9 Komitet uważa, że osiągnięcie ambitnych celów, zarówno bezpośrednich, jak i długoterminowych, wymaga kluczowego wkładu w formie dużych inwestycji w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, które mogłyby powiązać ze sobą i skoordynować inicjatywy realizowane obecnie w poszczególnych państwach członkowskich, na uczelniach wyższych i we wszystkich ośrodkach doskonałości technologicznej tego sektora, zapewniając ponadto bezpośredni udział producentów.

⁽¹⁾ Opinia CESE Dz.U. C 44 z 16.2.2008, sprawozdawca: Virgilio RANOCCHIARI.

7.9.1 EKES wskazuje Komisji i państwom członkowskim konieczność przyjęcia środków wsparcia dochodów, również w postaci zachęt podatkowych, dla rodzin wielodzietnych, które zmuszone są do korzystania z dużych samochodów. Należałoby również zastanowić się nad sytuacją na rynkach wschodnioeuropejskich, gdzie średni okres eksploatacji parku samochodowego jest bardzo wysoki i gdzie sprzedawane są samochody z drugiej i trzeciej ręki, bardzo zanieczyszczające środowisko. Należałoby poszukać w tych krajach sposobów na zachęcenie do wymiany samochodów poprzez specjalne przepisy. To oczywiste, że kraje o niższym dochodzie na mieszkańca nie mogą czerpać takich samych korzyści z ogólnego zmniejszenia emisji, gdyż ich mieszkańcy nie mogą sobie pozwolić na zakup bardziej wydajnych samochodów, które są prawdopodobnie również droższe.

7.10 Wydaje się oczywiste, że o ile w najbliższych latach odpowiednie wyniki osiągnąć można przy użyciu obecnej technologii, to w przyszłości konieczne będzie rozważenie procesów „stanowiących przełom technologiczny” poprzez wprowadzenie wyższego poziomu technologii.

7.11 Mając to na względzie, Komitet uważa, że na całe środowisko naukowe bardzo mobilizująco może wpłynąć utworzenie wspólnej inicjatywy technologicznej (WIT) na podstawie systemu współfinansowania poprzez dużą ilość środków z budżetu europejskiego i równie wysoki wkład ze strony przedsiębiorstw, tak jak ostatnio zaproponowano w odniesieniu do tak istotnych sektorów, jak ognia wodorowe i paliwowe, lotnictwo i transport lotniczy, innowacyjne leki, systemy informatyczne oraz nanoelektronika.

7.12 Komitet przyjmuje z zadowoleniem politykę nakładania kar za nieosiągnięcie zaproponowanych celów począwszy od 2012 r., tak jak przewiduje art. 7 omawianego rozporządzenia, gdyż popiera odstrasżający charakter tego środka, lecz jego zdaniem pochodzące z nich środki powinny zostać przeznaczone na działania dotyczące przemysłu samochodowego, takie jak:

- wzmocnienie wszystkich inicjatyw w zakresie badań i rozwoju;
- inwestycje w szkolenia zawodowe;
- finansowanie środków, które zachęcą właścicieli starych pojazdów powodujących zanieczyszczenia do ich zastąpienia;
- przeprowadzenie kampanii informacyjnych w celu uwrażliwienia konsumentów na potrzebę uwzględnienia emisji szkodliwych gazów przy dokonywaniu zakupów;
- wspieranie lokalnego transportu publicznego.

7.13 Komitet uważa, że te środki i ich w dużym stopniu progresywny charakter nie odpowiadają zdolności europejskiego przemysłu do dostosowania swojej branży produkcyjnej do nowych ograniczeń poziomów emisji. Środki karne, które z dużym prawdopodobieństwem wpłyną na system cen końcowych, wydają się szczególnie wysokie i mogą stanowić czynnik zakłócający konkurencję oraz pogorszyć sytuację tego sektora w porównaniu do innych sektorów. Trzeba znaleźć rozwiązanie, które zharmonizuje te obciążenia, biorąc pod uwagę średnie koszty ponoszone przez inne działy produkcji, których dotyczy ograniczenie emisji CO₂.

7.14 Komitet proponuje Komisji uwzględnienie możliwości zastąpienia obecnego systemu określania poziomów emisji opartych na masie pojazdów alternatywnymi parametrami, takimi jak na przykład powierzchnia postojowa (powierzchnia postojowa samochodu osobowego jest iloczynem rozstawu kół i rozstawu osi).

7.15 Nachylenie funkcji liniowej (tzn. stopień procentowy nachylenia) wpłynie na obciążenie dzielone między producentów i na skutki dla środowiska. Im bardziej nachylenie to zbliża się do 100, tym mniejsze będą obciążenia dla producentów samochodów o dużej masie oraz przeciwnie, im bardziej nachylenie to zbliża się do zera, tym większe będzie zaangażowanie w osiągnięcie celów (nachylenie wynoszące 80° pozwala na 6 g dodatkowych emisji, nachylenie 20° tylko 1,5 g dodatkowych emisji). Komisja wskazała nachylenie równe 60° (dozwolone 4,6 g dodatkowych emisji). Komitet wzywa Komisję do dogłębniejszego rozważenia tej propozycji, tak by absolutnie uniknąć wydania rozporządzenia, które byłoby bardziej korzystne lub niekorzystne dla jakiegokolwiek przedsiębiorstwa.

7.16 Gdyby Komisja utrzymała swoje stanowisko w odniesieniu do masy, zmiana nachylenia w 2010 r. nie miałaby większego sensu i należałoby wziąć pod uwagę wzrost masy od 2013 r.

7.17 Komitet zwraca się do Komisji o szybkie przygotowanie odpowiednich nowych przepisów prawnych, które będą mogły ograniczyć emisję CO₂ powodowaną przez samochody dostawcze, pojazdy ciężarowe o dużej ładowności oraz pojazdy dwukołowe, w odniesieniu do których potrzebne są wiarygodne i sprawdzone dane dotyczące faktycznych emisji.

7.18 Komitet wzywa Komisję do należytego uwzględnienia — wraz z niepodważalnymi aspektami ochrony środowiska — wnikliwej oceny wpływu, jaki rozwój tego złożonego procesu może wyrzucić na zatrudnienie 13 mln pracowników, którzy są obecnie zatrudnieni w całej branży motoryzacyjnej. Z uwagi na wzrost cen ropy oraz fakt, że konsumenci chcą oszczędzać na paliwie, europejscy producenci samochodów mogliby, produkując bardziej efektywne samochody, zyskać przewagę konkurencyjną, co wpłynęłoby korzystnie na zatrudnienie w UE.

7.19 Komitet uważa, że należy przedsięwziąć odpowiednie, konkretne środki na rzecz badań nad nowymi, innowacyjnymi i efektywnymi technologiami, w celu utrzymania — a być może również wzmocnienia — obecnego poziomu konkurencyjności i wysokiej jakości zatrudnienia w europejskim przemyśle samochodowym.

7.20 Zdaniem Komitetu istotnym elementem tego procesu jest skwapliwe i stanowcze stosowanie ograniczeń poziomów emisji w odniesieniu do wszystkich samochodów osobowych wprowadzanych na rynek w Europie, lecz produkowanych poza terytorium Wspólnoty. Takie ograniczenia poziomów emisji będą obliczane na podstawie wielkości importu.

7.21 Komitet uważa, że sprawozdania z poczynionych postępów przewidziane w 2010 r. będą istotnym momentem oceny całej strategii i z tego względu wnosi, by został włączony do udziału w tych ocenach okresowych, wraz z możliwością wyrażenia swojego własnego zdania.

7.22 Komitet sądzi, że ocena oddziaływania nie wydaje się wystarczająco wnikliwa. Zważywszy na znaczenie tego zagadnienia, Rada ds. Oceny Wpływu wystąpiła z sugestią bardziej dogłębnego rozważenia niektórych problematycznych punktów.

7.23 Dokument SEC(2007) 1725 apeluje o naświetlenie wpływu, jaki wniosek może wyrzucić na skład floty pojazdów i, co za tym idzie, na realizację założonych celów, poprzez wyjaśnienie ewentualnych rozbieżności między wynikami *ex ante* a modelem REMOVE⁽²⁾; postuluje również sporządzenie dodatkowej analizy wrażliwości niektórych zmiennych, takich jak cena paliwa i autonomiczny wzrost masy (AMI), a także przeprowadzenie oceny wpływu na szczeblu regionalnym, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia, i dodatkowej oceny branży dostawców w sektorze motoryzacyjnym oraz konkurencyjności międzynarodowej. Komitet zgadza się z tymi sugestiami i wyraża życzenie, by ocena oddziaływania była dogłębna i kompletna.

7.24 Komitet podkreśla potrzebę połączenia przygotowanych środków ze wzmocnieniem polityki ograniczania popytu w dziedzinie transportu poprzez zastępowanie coraz większej części transportu drogowego innymi środkami, które powodowałyby mniejsze emisje gazów cieplarnianych, takimi jak transport kolejowy, żegluga rzeczna, transport zbiorowy itp.

7.25 EKES nie zgadza się z propozycją zastosowania czasowego odstępstwa przewidzianego w art. 9 rozporządzenia. W obecnej formie jest ona niezgodna z zasadą równego traktowania przedsiębiorstw, gdyż w praktyce powoduje zakłócenie konkurencji w tym specyficznym segmencie rynku, w którym produkty są do siebie podobne i mają podobne cechy. EKES uważa w istocie, że odstępstwo powinno zostać przyznane

wszystkim producentom (powiązany z innymi bądź nie) konkurującym ze sobą w tym samym segmencie rynku, który jest zresztą bardzo niewielki (0,2 %).

7.26 EKES zaleca Komisji wyznaczenie długoterminowych celów, zgodnie ze wskazaniami Parlamentu Europejskiego: począwszy od 2020 r. trzeba będzie wypracować bardziej ambitne rozwiązania, zwracając szczególną uwagę na to, czy są wykonalne w praktyce. Niezbędne jest dalsze ograniczanie emisji i wysyłanie jednoznacznych sygnałów świadczących o chęci wytrwania na tej drodze.

7.27 EKES zaleca opracowanie modelu uwzględniającego w obliczeniach CO₂ wszystkie emisje związane z produkcją samochodów. Na przykład w niektórych krajach wiele komponentów sprowadzanych jest z daleka, co przyczynia się do podniesienia poziomu emisji w przeliczeniu na jeden wyprodukowany samochód, zanim jeszcze zostanie on wprowadzony do ruchu. Należy uwzględnić „ślad ekologiczny” spowodowany emisją CO₂ w odniesieniu do całego cyklu życia pojazdów, łącznie z emisją CO₂ powstałą w wyniku ich złomowania.

7.28 W niektórych ze swych poprzednich opinii Komitet nakłaniał Komisję do zainicjowania debaty na temat stylu życia. Zgadza się z zaproponowanymi celami, Komitet odnotowuje, że jeżeli tendencja do wzrostu liczby prywatnych samochodów osobowych, pojazdów drogowych do przewozu towarów oraz innych środków transportu, które powodują wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych i NO_x, utrzyma się na obecnym poziomie, a także sprawdzą się prognozy Komisji dotyczące wzrostu, to niemożliwe będzie osiągnięcie celu ograniczenia emisji CO₂ o 20 %, wytyczonego w ostatnich wnioskach Komisji.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁾ REMOVE jest modelem służącym do analizy oceny efektywności środków technicznych i nietechnicznych pod względem kosztów, które to środki mają na celu obniżenie poziomu emisji całego sektora transportu i podniesienie jakości powietrza w 21 krajach: UE-15, Szwajcarii, Norwegii, Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce i Słowenii (cztery nowe kraje wybrano na podstawie dostępności danych).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa zabawek

COM(2008) 9 wersja ostateczna — 2008/0018 (COD)

(2009/C 77/02)

Dnia 17 marca 2008 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 w sprawie bezpieczeństwa zabawek.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 49 do 1 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, mającą na celu przegląd dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa zabawek, lecz jego zdaniem jest ona spóźniona i niedostatecznie ambitna.

1.2 EKES zwraca uwagę, że ocena oddziaływania, na której opiera się wniosek, została przeprowadzona w 2004 r. i nie obejmowała wszystkich państw, które są obecnie członkami UE.

1.3 W obliczu rosnącej liczby alarmujących sygnałów związanych z zabawkami, o których wspomina się w najnowszym sprawozdaniu RAPEX (2007 r.), EKES jest zaskoczony, że ocena oddziaływania nie przyniosła rozstrzygnięcia co do powiązań między aktualną dyrektywą a spowodowanymi przez zabawki wypadkami wśród dzieci ani też co do stwierdzonego braku wiedzy o wpływie obecnego wniosku na przyszłą liczbę i poważny charakter wypadków związanych z zabawkami; powinno to być głównym przedmiotem zainteresowania i podstawowym powodem podjęcia obecnej inicjatywy.

1.4 Uwzględniając fakt, że Komisja stwierdza brak lub niedostatek wiarygodnych danych statystycznych dotyczących wypadków spowodowanych przez zabawki w Unii Europejskiej, EKES proponuje, by Komisja, we współpracy z właściwymi władzami państw członkowskich, stworzyła odpowiedni system informacji statystycznych dotyczących tego rodzaju wypadków, na przynajmniej takim poziomie, jaki istnieje już w niektórych porządkach prawnych; powinien on być dostępny dla wszystkich podmiotów uczestniczących w łańcuchu produkcji i wprowadzania do obrotu, jako sposób zapobiegania wypadkom ⁽¹⁾.

1.5 EKES uważa, że podstawą prawną wniosku powinien być art. 153 Traktatu, a nie tylko art. 95, ponieważ najważniejsza jest skuteczna ochrona dzieci, która ma pierwszeństwo przed zwykłym ułatwianiem transgranicznego handlu zabawkami.

1.6 EKES uważa również, że ze względu na zakres i charakter nowego wniosku legislacyjnego oraz doświadczenia z wdrażania-

niem obecnej dyrektywy w różnych państwach członkowskich, odpowiednim instrumentem prawnym powinno być rozporządzenie, a nie dyrektywa, jeżeli przyjmie się harmonizację całkowitą.

1.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje spójność wniosku pod względem technicznym i prawnym oraz jego odpowiednią strukturę, a także ogólnie zgadza się z zaproponowanymi środkami innowacyjnymi, a w szczególności z:

- rozszerzeniem definicji „zabawki” oraz przyjęciem pojęcia przewidywalnego użytkownika, z uwzględnieniem zachowania dzieci;
- wzmocnieniem nadzoru państw członkowskich;
- stworzeniem odpowiednich zasad zapobiegania i dostarczania informacji na temat bezpieczeństwa zabawek: ostrzeżeń i oznakowania.

1.8 EKES wyraża jednak ubolewanie, że nie poruszono wielu aspektów o kluczowym znaczeniu lub poruszono je w niewystarczającym stopniu. Są to w szczególności następujące zagadnienia:

- a) zdecydowane opowiedzenie się za zasadą ostrożności;
- b) bardziej rygorystyczne szkolenie i kształcenie osób odpowiedzialnych za opiekę nad dziećmi, jeżeli chodzi o kontakt z zabawkami;
- c) sprecyzowanie pewnych zbyt dwuznacznych bądź niejasnych pojęć, takich jak pojęcie zabawki i rozmiaru szkody;
- d) brak równowagi między importerami i upoważnionymi przedstawicielami a producentami, co skutkuje likwidacją odpowiedzialności podmiotów w łańcuchu dystrybucji i sprzedaży zabawek oraz w zakresie zadośćuczynienia za spowodowane szkody;
- e) brak przyjęcia procedury oceny zgodności dostosowanej do charakteru MŚP.

⁽¹⁾ National Electronic Injury Surveillance System (NEISS), zarządzany przez Consumer Product Safety Commission (CPSC), USA.

1.9 Dlatego też Komitet zdecydowanie wzywa Komisję do przeglądu wniosku zgodnie z propozycjami zawartymi w niniejszej opinii tak, aby stała się ona bardziej wiarygodnym instrumentem skutecznej ochrony oraz bezpieczeństwa dzieci podczas używania zabawek.

1.10 Komitet wzywa Parlament Europejski i Radę do przyjęcia propozycji i zaleceń przedstawionych w niniejszej opinii oraz do uwzględnienia ich w procedurze legislacyjnej prowadzącej do zatwierdzenia nowej dyrektywy.

2. Wprowadzenie: streszczenie wniosku

2.1 W latach 70. Komisja po raz pierwszy ogłosiła zamiar opracowania przepisów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa zabawek, zgłaszając różne wnioski, które były kolejno wycofywane ze względu na brak konsensusu politycznego. Wreszcie, w nawiązaniu do rezolucji Rady z 23 czerwca 1986 r. ⁽²⁾ w sprawie ochrony i bezpieczeństwa konsumentów, w nowym wniosku Komisji określono, w oparciu o szerszy konsensus, konieczność harmonizacji na szczeblu europejskim definicji „zabawek”, norm dotyczących ich wytwarzania, głównych wymogów bezpieczeństwa, warunków ich wprowadzania do obrotu oraz zagwarantowania, że mogą być bezpiecznie używane przez dzieci.

2.2 Opublikowana w tym okresie dyrektywa 88/378/WE z 3 maja 1988 r. ⁽³⁾ jest jedną z pierwszych inicjatyw legislacyjnych wynikających z „nowego podejścia” w dziedzinie harmonizacji technicznej i standaryzacji, w oparciu o rezolucję Rady z 7 maja 1985 r. ⁽⁴⁾

2.3 EKES opracował opinię obligacyjną w sprawie przedstawionego wówczas wniosku dotyczącego dyrektywy ⁽⁵⁾, w której przyjął z zadowoleniem treść wniosku i wyraził ubolewanie z powodu znaczących opóźnień w jego przygotowaniu. Wychoząc z założenia, że wszystkie zabawki powinny być bezpieczne oraz że dzieci są narażone na ryzyko i powinny być szczególnie chronione, Komitet podkreślił także konieczność uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa zabawek jako części szerszego zakresu dyrektywy dotyczącej odpowiedzialności za produkt ⁽⁶⁾.

2.4 W międzyczasie dyrektywa z 1988 r. była przedmiotem wielu sprostowań ⁽⁷⁾ i została w sposób istotny zmieniona dyrektywą 93/68/EWG z 22 czerwca 1993 r. ⁽⁸⁾ Komisja wydała także komunikat dotyczący jej stosowania ⁽⁹⁾.

2.5 W 1992 i 2001 r. przyjęto i opublikowano dwie dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa produktów, które obejmowały w sposób ogólny zagadnienie bezpieczeństwa zabawek ⁽¹⁰⁾, przy czym w tej ostatniej położono szczególny nacisk na „zmiany wprowadzone do traktatu, szczególnie w art. 152 dotyczącym zdrowia publicznego i art. 153 dotyczącym ochrony konsumenta, a także w świetle zasady ostrożności”.

2.6 Dwadzieścia lat po opublikowaniu dyrektywy z 1988 r. Komisja proponuje nową dyrektywę w tej dziedzinie, zdając sobie sprawę, że w tym czasie obowiązujące przepisy się zdezaktualizowały; zakres ich zastosowania i użyte pojęcia wymagają przeformułowania w celu ich jaśniejszego określenia oraz dostosowania do nowej rzeczywistości; należy pilnie zagwarantować spójność przepisów z zaproponowanymi niedawno ogólnymi ramami prawnymi wprowadzania produktów do obrotu ⁽¹¹⁾; przede wszystkim zaś wystąpiły poważne niedostatki i różnice w transpozycji i wdrażaniu dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do jej stosowania, co wymaga podjęcia odpowiednich działań.

2.7 Omawiany wniosek opiera się na trzech ważnych analizach technicznych, które należy uznać za jego integralną część. Dwie z nich dotyczą wymogów i stosowania w produkcji zabawek niektórych substancji chemicznych, które mogą być niebezpieczne. Trzecia analiza zawiera ocenę ogólnego oddziaływania, a jej sprawozdanie końcowe opracowano w 2004 r.

2.8 W omawianym wniosku Komisja stawia sobie, w skrócie, następujące cele:

- A) Poprawa wymogów w dziedzinie bezpieczeństwa, w szczególności jeśli chodzi o:
 - a) stosowanie substancji chemicznych;
 - b) ostrzeganie i informowanie konsumentów i użytkowników;
 - c) ryzyko zadławienia i uduszenia się;
 - d) dołączanie zabawek do żywności;
 - e) definicję ogólnego wymogu bezpieczeństwa.
- B) Skuteczniejsze i bardziej spójne stosowanie dyrektywy, szczególnie poprzez:
 - a) wzmocnienie środków nadzoru rynku państw członkowskich;

⁽²⁾ Dz.U. C 167 z 5.7.1986, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 187 z 16.7.1988, s. 1. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 232 z 31.8.1987, s. 22.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 136 z 4.6.1985, s. 1.

⁽⁵⁾ COM(1986) 541 wersja ostateczna (Dz.U. C 282 z 8.11.1986, s. 4).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u 639/87 opublikowana w Dz.U. C 232 z 31.8.1987, s. 22; sprawozdawca: Alma WILLIAMS.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 281 z 14.10.1988, s. 55; Dz.U. C 187 z 9.2.1991, s. 42.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 220 z 30.8.1993, s. 1. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 14 z 20.1.1992, s. 15 i Dz.U. C 129 z 10.5.1993, s. 3.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 297 z 9.12.2003, s. 18.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 92/59/EWG z 29 czerwca 1992 r. (Dz.U. L 228 z 11.8.1992, s. 24. Opinia EKES-u opublikowana w Dz.U. C 75 z 26.3.1990, s. 1) oraz dyrektywa 2001/95/WE z 3 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4); wniosek dotyczący dyrektywy, COM(2000) 139 wersja ostateczna, był przedmiotem opinii EKES-u 1008/2000 z 20 września 2000 r. (Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 34; sprawozdawca: Alma WILLIAMS). Już wcześniej, 8 grudnia 1999 r., EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej tej samej sprawozdawczyni w tej samej sprawie (CESE 1131/1999; Dz.U. C 51 z 23.2.2000, s. 67).

⁽¹¹⁾ Pakiet wniosków COM(2007) 36, 37 i 53 wersja ostateczna z 14 lutego 2007 r., przedmiot opinii INT/352/353/354 EKES-u (CESE 1693/2007 z 13 grudnia 2007 r.), której sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

- b) informacje o substancjach chemicznych w dokumentacji technicznej;
 - c) umieszczanie oznakowania CE;
 - d) ocena bezpieczeństwa.
- C) Zgodność dyrektywy z ogólnymi ramami prawnymi dotyczącymi wprowadzania produktów do obrotu.
- D) Wyjaśnienie zakresu zastosowania i lepsze zdefiniowanie użytych pojęć.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, lecz sądzi, że można jej zarzucić opóźnienie, zważywszy, że omawiana dyrektywa istnieje od ponad 20 lat, a w międzyczasie nastąpiły głębokie zmiany parametrów i metod produkcji oraz wprowadzania zabawek do obrotu, a także zmiany preferencji i zwyczajów ich naturalnych odbiorców. Poza tym EKES uważa, że obecny wniosek mógłby być bardziej ambitny, jeżeli chodzi o cele, a jego postanowienia mogłyby uwzględniać obawy wynikające z niedawnych nagłośnionych publicznie wydarzeń, które odzwierciedlone są ponadto nie tylko w ostro sformułowanych wypowiedziach i stanowiskach zajmowanych przez komisarzy odpowiedzialną za ochronę konsumentów, lecz także w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2007 r., z której treścią EKES się zgadza⁽¹³⁾. Komitet wyraża w związku z tym ubolewanie, że w dyskusjach z nim nie brała udziału także DG SANCO, która nie była bezpośrednio zaangażowana w opracowanie wniosku.

3.2 EKES jest zaskoczony, że analiza oddziaływania, na której opiera się obecny wniosek, ma ponad 4 lata i nie obejmuje sytuacji we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto nie jest jasne, w jakim stopniu uwzględniono przedstawicieli konsumentów i rodzin ani jaki był ich faktyczny udział w badaniach.

3.3 W obliczu krytyki Komisji, odnoszącej się do domniemanych niedostatków w stosowaniu dyrektywy, EKES jest zaskoczony, że krytyce tej nie towarzyszą inicjatywy Komisji mające na celu zapewnienie prawidłowego przestrzegania wspomnianych przepisów wspólnotowych.

3.4 Biorąc pod uwagę stwierdzony przez Komisję brak lub niedoskonałość danych statystycznych, Komitet zastanawia się, w jaki sposób można wyciągnąć odpowiednie wnioski co do stanu obecnego, który należy zmienić, jak i co do skuteczności zaproponowanych środków. Ponadto wiadomo, że rynek zabawek w Europie, szacowany na 17,3 mld EUR w cenach

detaicznych z 2002 r., z importem wynoszącym ponad 9 mld EUR, jest dobrze rozwijającym się sektorem, który obejmuje ok. 2000 przedsiębiorstw, w większości małych i średnich, i zatrudnia bezpośrednio ponad 100 000 pracowników⁽¹⁴⁾.

3.5 Zdaniem EKES-u sam charakter omawianego wniosku wymaga uznania za podstawę prawną nie tylko art. 95, lecz także art. 153, ponieważ zakres wniosku nie odnosi się wyłącznie do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, lecz raczej dotyczy kategorii szczególnie wrażliwych konsumentów, która w żadnym razie nie może być uznawana za kategorię „przeciętnego konsumenta”.

3.6 Ponadto fakt, że dzieci są pośrednimi konsumentami zabawek, ponieważ to nie one je kupują, lecz ich rodzice lub inni dorośli, którzy oddają zabawki do ich użytku, powinien skłonić Komisję do przyjęcia bardziej rygorystycznego podejścia, jeżeli chodzi o odpowiednie odzwierciedlenie w treści wniosku potrzeby informowania i edukowania tej grupy konsumentów.

3.7 EKES rozumie, że Komisja zdecydowała się w tym wypadku na całkowitą harmonizację, lecz powtarza swoje zdecydowane przekonanie, że w przypadkach takich jak obecny można by wiele zyskać, stosując rozporządzenie zamiast dyrektywy, ze względu na oczywiste korzyści w postaci pewności prawnej oraz uniknięcia ryzyka opóźnionej lub wadliwej transpozycji i wynikających stąd rozbieżności w stosowaniu, co zauważyła Komisja w odniesieniu do obecnie obowiązującej dyrektywy⁽¹⁴⁾.

3.8 Uwzględniając charakter przedmiotu, stałe zmiany stanu wiedzy i technologii, możliwość sporadycznych incydentów, wyraźnie widocznych w przypadku firm Mattel i Fisher Price, niepokojący wzrost liczby alarmujących sygnałów związanych z zabawkami, o których wspomina się w niedawnym sprawozdaniu rocznym RAPEX (2007), oraz fakt, że sektor ten ma największą zgłoszeń takich przypadków (31 %) ⁽¹⁵⁾, należałoby się spodziewać, że obecny wniosek uwzględni lekcje wyciągnięte z tych wydarzeń, w szczególności z porażki systemu „nadzoru po wprowadzeniu do obrotu”, czyniąc dyrektywę bardziej wykonalną i egzekwowalną, co prowadziłoby do większego bezpieczeństwa na rynku zabawek. Oznaczałoby to, że w razie wątpliwości zakazane byłyby wszelkie przedmioty (nawet bez wystarczającego stopnia pewności), których używanie przez dzieci do zabawy mogłoby wzbudzać uzasadnione podejrzenia, że stanowią one niebezpieczeństwo, nawet jeśli jest ono niewielkie, biorąc przy tym pod uwagę nieprzewidywalne zachowanie dzieci. Jednakże w tym przypadku tak nie jest.

⁽¹³⁾ Dane ze strony internetowej Komisji.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Rady 88/378/EWG z 3 maja 1988 r. (Dz.U. L 187 z 16.7.1988, s. 1). Należy zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do obecnego wniosku, we wniosku dotyczącym produktów kosmetycznych (COM(2008) 49 wersja ostateczna/2 z 14 kwietnia 2008 r.) Komisja słusznie postanowiła zastąpić dyrektywę instrumentem, jakim jest rozporządzenie. Warto także zauważyć, że zmiana w protokole dotyczącym pomocniczości w traktacie reformującym, która likwiduje preferencję dla dyrektyw, jest jeszcze jednym argumentem przemawiającym za stosowaniem tego rozwiązania w przyszłości.

⁽¹⁵⁾ Według tego sprawozdania jedynie latem 2007 r. wycofano z rynku ponad 18 milionów zabawek zawierających magnez oraz ok. 2 miliony ze względu na zawartość ołowiu w farbie, którą były pomalowane.

⁽¹³⁾ Zob. wypowiedź komisarzy KUNEWY z 12 września 2007 r. w PE oraz jej wypowiedzi na spotkaniach z wicedyrektorem wykonawczym Mattel International 12 września 2007 r. oraz z delegacją producentów zabawek (m.in. Horny, Lego i Mattel) 9 kwietnia 2008 r., jak również na konferencji prasowej z 22 listopada 2007 r.; zob. także rezolucja PE Doc P6-TA (2007) 0412 z 26 września 2007 r.

3.9 Jeżeli chodzi o oznakowanie CE, EKES przywołuje i powtarza w tym miejscu swoje stanowisko z poprzedniej opinii w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, mówiące o tym, że „brak wiarygodności oznakowania CE stanowi brak wiarygodności całego systemu, oraz w ostateczności samej adekwatności prawodawstwa opartego na nowym podejściu”⁽¹⁶⁾.

W tym przypadku EKES wzywa Komisję do uzgodnienia ostatecznego brzmienia omawianego wniosku z tekstem przyjętym we wszystkich wnioskach dotyczących wspomnianych wcześniej wspólnych ram⁽¹⁷⁾.

3.10 EKES popiera w pełni sugestię PE dotyczącą wprowadzenia europejskiej etykiety bezpieczeństwa dla zabawek, która byłaby przyznawana przez niezależne organy trzecie, oraz wyraża ubolewanie, że we wniosku nie uwzględniono wszystkich sugestii zawartych w rezolucji PE z września 2007 r. Ponadto EKES potwierdza obawy MŚP związane nie z tym, że zabawki produkowane i wprowadzane przez nie do obrotu mają mniejszy poziom bezpieczeństwa, lecz, jak to już wspomniano w wyżej wymienionej opinii, odnoszące się do proporcjonalności środków stosowanych w celu odpowiedniego potwierdzenia zgodności, szczególnie produktów niewytwarzanych w seriach lub produktów wytwarzanych w seriach limitowanych⁽¹⁸⁾.

3.11 EKES jest zdania, że z procesu produkcji zabawek należy wyeliminować substancje uznane za potencjalnie niebezpieczne w stopniu proporcjonalnym, zrównoważonym i wykonalnym dla odpowiedzialnych producentów oraz egzekwowalnym dla władz.

3.12 EKES przyjmuje z zadowoleniem niedawną decyzję Komisji w sprawie zabawek zawierających magnesy, lecz jest

⁽¹⁶⁾ Opinia CESE 1693/2007 z 13 grudnia 2007 r., sprawozdawca Antonello PEZZINI (INT 352/353/354). W punkcie 5.2.11 podkreślono ze szczególnym naciskiem, że:

„Najlepszego sposobu umacniania statusu i znaczenia oznakowania CE, zdefiniowanego w decyzji Rady 93/465, 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 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,
- 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.”

⁽¹⁷⁾ COM(2007) 36, 37 i 53 wersja ostateczna z 14 lutego 2007 r.

⁽¹⁸⁾ Opinia cytowana w przypisie nr 16, punkty 5.2.7.1. i 5.2.9. Zob. także opinia EKES-u w sprawie środków politycznych dla MŚP (INT/390), sprawozdawca Claudio CAPPELLINI, a także opinia w sprawie produktów kosmetycznych, sprawozdawca Jacek KRAWCZYK.

zaskoczony, że kwestia ta nie została poruszona w aktualnym wniosku w sprawie dyrektywy. Reakcja Komisji nie wydaje się wystarczająco silna w obliczu powagi zagrożeń i wypadków, które już miały miejsce w związku ze stosowaniem tego rodzaju zabawek; Komisja ograniczyła się jedynie do wezwania państw członkowskich, by każde z nich w wybrany przez siebie sposób dołączyło „ostrzeżenie”.

3.13 EKES uważa, że uzasadnione byłoby bardziej precyzyjne określenie poziomu i charakteru kar, podobnie jak już to zrobiła Komisja w dziedzinach, w których szkodliwość nieodpowiednich zachowań jest znacznie niższa ze społecznego punktu widzenia.

3.14 Ogólnie rzecz biorąc, EKES ubolewa nad tym, że stracono możliwość zapewnienia bezpieczeństwa dzieci w Europie przynajmniej na takim samym poziomie jak w niektórych państwach członkowskich i innych krajach (także z inicjatywy samych producentów), gdzie niektóre rodzaje zabawek są po prostu zakazane, jak wskazano w badaniu zleconym niedawno przez PE⁽¹⁹⁾.

3.15 EKES jest świadom silnej konkurencji na szczeblu międzynarodowym w sektorze produkcji zabawek. Wzywa zatem Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę do uwzględnienia konkurencyjności tego sektora przy wprowadzaniu zmian w trakcie procesu prawodawczego zmierzającego do przyjęcia omawianej dyrektywy. Nie chodzi o obniżenie norm bezpieczeństwa zabawek, co byłoby niekorzystne z punktu widzenia ochrony konsumenta, a przede wszystkim ochrony dzieci, ale o doprowadzenie do ścisłego przestrzegania zasad handlu międzynarodowego, tak by przedsiębiorstwa europejskie mogły ze sobą konkurować na tych samych warunkach.

3.16 Wreszcie EKES apeluje do Komisji o zwrócenie uwagi na kwestie społeczne związane z wytwarzaniem zabawek, szczególnie w krajach trzecich, w których małe dzieci są zatrudniane do ich produkcji w nieludzkich warunkach pod względem godzin pracy i miejsca pracy i są na co dzień narażone na kontakt z toksycznymi i bardzo niebezpiecznymi produktami, a także o zajęcie wyraźnego stanowiska na rzecz zabawek „ekologicznych” i „etycznych”.

4. Uwagi szczególne

4.1 Artykuł 1 i załącznik I: Wykaz produktów, które nie są uważane za zabawki

EKES popiera zamiar Komisji uaktualnienia definicji „zabawki”, co pozwoli na zastosowanie jej do wszystkich produktów, które nie zostały zaprojektowane wyłącznie do zabawy.

⁽¹⁹⁾ „Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys” (PE 393.523), autorzy: Frank Alleweldt, kierownik projektu; Anna Fielder, główny autor; Geraint Howells, analiza prawna; Senda Kara, Kristen Schubert oraz Stephen Locke.

EKES podkreśla jednak, że aktualna definicja zabawki jest niewystarczająca do osiągnięcia zaproponowanych celów, ponieważ nie tylko nie pozwala na niezbędną w miarę rozwoju rynku technologii aktualizację, lecz także ustanawia listę produktów nieobjętych zakresem dyrektywy. Komitet kwestionuje zasadność tej listy, a zwłaszcza umieszczenie na niej dekoracji związanych ze świętami i obchodami, sztucznej biżuterii, gier, w których korzysta się z zaostrzonych pocisków, produktów przeznaczonych do użytku w celach edukacyjnych w szkołach i podczas innych zajęć oświatowych oraz sprzętu sportowego.

W istocie podstawa opracowania specjalnego systemu ochrony użytkowników produktów zależy od kategorii użytkownika, a w szczególności jego wrażliwości. Użytkownik nie rozróżnia celu każdego przedmiotu, z którym się styka — wielokrotnie produkty są uważane za zabawki dla dzieci przez dzieci, rodziców i samych sprzedawców, którzy umieszczają je w katalogu i sprzedają jako zabawki. W związku z tym Komitet nie rozumie na przykład, dlaczego zabawki wykorzystywane w celach edukacyjnych w szkołach nie są objęte zakresem dyrektywy, jako że nie ma żadnej różnicy pod względem kategorii użytkownika.

EKES podkreśla konieczność włączenia do zakresu ochrony dyrektywą wszystkich sprzętów i produktów, które są dostępne i mogą być potencjalnie używane jako zabawki przez osoby poniżej 14 roku życia, zgodnie z zasadą ostrożności.

Dlatego też EKES wzywa Komisję do dokonania przeglądu definicji określonej w art. 1, a także wspomnianej listy tak, aby były one ze sobą zgodne.

4.2 Artykuły 2 do 5

EKES zupełnie nie zgadza się z rozróżnieniem na producenta i importera, ponieważ dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów stawia importera na równi z producentem, jeżeli ten ostatni nie ma swojego przedstawiciela w danym państwie członkowskim. Utrzymanie obecnego rozróżnienia nie tylko nie gwarantuje zachowania prawa do odszkodowania za szkody użytkowników (gdyż odpowiedzialność spoczywa wyłącznie na producencie), lecz także nie zapewnia odpowiedniej harmonizacji przepisów wspólnotowych, co w sposób nieunikniony zagraża zasadzie pewności prawnej.

EKES uważa więc, że w celu stosowania obecnej dyrektywy, (upoważnieni) przedstawiciele lub importerzy (w przypadku braku oficjalnych przedstawicieli producenta) powinni być uważani za producentów, odwrotnie niż przewidziano w obecnej dyrektywie, która zrównuje ich jedynie wtedy, gdy zabawki są wprowadzane na rynek w ich imieniu lub z wykorzystaniem ich znaku towarowego lub gdy dokonali oni jakiejś zmiany w charakterze produktu, nawet jeśli nie wypłynęli oni na proces produkcji.

EKES sprzeciwia się rozróżnieniu, pod względem odpowiedzialności, między upoważnionym przedstawicielem a producentem. W istocie EKES obawia się, że utrzymanie tego przepisu może stanowić przeszkodę w zagwarantowaniu ochrony praw konsumentów, a szczególnie prawa do odszkodowania za szkody w sytuacjach, gdy w danym państwie członkowskim istnieje tylko upoważniony przedstawiciel.

Ogólnie rzecz biorąc, EKES popiera utrzymanie postanowień obowiązującej obecnie dyrektywy, które nakładają współodpowiedzialność za bezpieczeństwo zabawek na wszystkie podmioty biorące udział w łańcuchu marketingowym.

Jeżeli chodzi o definicję szkody, EKES uważa, że powinna ona obejmować sytuacje występujące w dłuższej perspektywie i będące bezpośrednim skutkiem potwierdzonych wypadków.

4.3 Artykuł 9

EKES przyjmuje z zadowoleniem zmianę ust. 2 tego artykułu, w którym stwierdzono, że bezpieczeństwo zabawek powinno być określone w odniesieniu do zamierzonego użycia produktu, przy uwzględnieniu przewidywanego użytkownika zabawki oraz zachowania dzieci (podkreśla jednak, że motyw 16 może być interpretowany odwrotnie).

EKES uważa jednak, że na producencie powinien spoczywać obowiązek przewidywania ewentualnych niewłaściwych sposobów wykorzystania jego produktu, które dzieciom mogą wydawać się dopuszczalne. Ponadto niestosowne wydaje się utrzymanie kryterium przewidywalności, jeżeli w uzasadnieniu wniosku podkreśla się potrzebę uwzględniania przy projektowaniu zabawek często nieprzewidywalnych zachowań dzieci.

EKES nie zgadza się z brzmieniem ust. 3, ponieważ przepis ten ustanawia nie tylko założenie nie do obalenia, lecz także niejasne i nieokreślone kryteria, np. „przewidywalność” i „normalność”, co w ostatecznym rozrachunku wyklucza jakiegokolwiek zobowiązanie producenta do uwzględnienia aktualnych zmian naukowo-technicznych w danej dziedzinie, podczas gdy dostępność jego produktu na rynku jest wynikiem przestrzegania ogólnego bezpieczeństwa produktów ⁽²⁰⁾.

W istocie obowiązek zapobiegania wadom produktu nie kończy się wraz z wprowadzeniem go na rynek. Producent lub jego przedstawiciel lokalny, jeżeli taki istnieje, jest zobowiązany do stałego monitorowania, obserwowania i nadzorowania zabawek, co pozwala na wykrycie wad, które były nieznanne bądź niemożliwe do wykrycia w momencie wprowadzenia zabawki do obrotu lub wad spowodowanych zużyciem, zmęczeniem materiału lub przedwczesnym starzeniem się produktu.

⁽²⁰⁾ Zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 maja 1997 r. (sprawa C-300/95, Zbiór Orzeczeń ETS 1997 s. I-02649).

4.4 Artykuł 10

EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący wprowadzenia wymogu, by w punktach sprzedaży w sposób wyraźny, widoczny i czytelny umieszczane były ostrzeżenia, co zapewni skuteczne i wcześniejsze informowanie użytkownika. Zdaniem Komitetu powinny być one umieszczone nie tylko na opakowaniu, lecz także na samych produktach.

Komitet uważa jednak, że ostrzeżenia umieszczane w punktach sprzedaży powinny zawierać nie tylko informacje na temat minimalnego i maksymalnego wieku użytkownika, lecz także określenie wagi ciała, jaką powinno mieć dziecko, by korzystać z niektórych zabawek oraz wskazanie, czy konieczny jest nadzór opiekunów podczas użytkowania produktu.

Komitet podkreśla również, że ostrzeżenia powinny być sformułowane w sposób odpowiednio dostosowany do użytkowników i uwzględnić ich szczególne potrzeby.

EKES ponawia swój apel o podjęcie działań edukacyjnych skierowanych do rodziców i opiekunów dzieci, zwracając im uwagę na środki ostrożności i rodzaje ryzyka związane z używaniem zabawek. Jednak nie można wykorzystywać faktu, że bezpieczeństwo dzieci leży ostatecznie w gestii ich rodziców, opiekunów, nauczycieli itd. jako usprawiedliwienia mniejszej odpowiedzialności ze strony producentów, importerów i sprzedawców detalicznych za pełne bezpieczeństwo zabawek.

Zważywszy na to, że etykiety są często sformułowane w innych językach niż język danego kraju, zdaniem EKES-u w ust. 3 należy ustanowić wymóg redagowania ostrzeżeń i instrukcji dotyczących bezpieczeństwa w języku oficjalnym państwa członkowskiego, w którym dany produkt jest wprowadzany do obrotu; obecny przepis ustanawia jedynie taką możliwość.

4.5 Artykuły 12 i 26

Mimo że EKES uznaje potrzebę zachowania domniemania zgodności, to uważa, że ustanowienie zasady przeniesienia ciężaru dowodu w przypadku powstania szkody bardziej odpowiada stanowi obecnemu w tej dziedzinie.

4.6 Artykuł 17

EKES zwraca uwagę, że Komisja zdecydowała się nałożyć na producentów wymóg przeprowadzenia analizy zagrożeń wynikających z użytkowania zabawki, zamiast zezwolić, by przedmiotem tej analizy były jedynie rodzaje ryzyka nieodłączne związane z jej użytkowaniem. Komitet uważa jednak, że analiza ta powinna obejmować cały cykl życia zabawki, niezależnie od występowania sytuacji stwarzających zagrożenie, co pozwoli uniknąć sytuacji, jaka miała miejsce w przypadku firmy Mattel.

4.7 Artykuł 18

EKES uważa, że ocena zgodności powinna być stosowana do wszystkich kategorii zabawek, nie ograniczając się jedynie do sytuacji wymienionych w ust. 3, oraz zapewniać stosowanie jednolitych kryteriów i wprowadzać europejską etykietę bezpieczeństwa zgodnie z propozycją PE ⁽²¹⁾.

Ponadto, mając na uwadze, iż w tej specjalistycznej dziedzinie brakuje konkretnej wiedzy czy konkretnych statystyk na temat wypadków spowodowanych użytkowaniem produktu, EKES podkreśla potrzebę sprecyzowania przez Komisję w obecnym wniosku zasady przezorności, aby była ona zdefiniowana tak samo jak w Białej księdze w sprawie bezpieczeństwa żywności ze stycznia 2000 r. ⁽²²⁾

4.8 Załącznik II: Wymagania szczegółowe w zakresie bezpieczeństwa

Część I — Właściwości fizyczne i mechaniczne

EKES uważa za stosowne rozszerzenie zakresu stosowania ustępu trzeciego w punkcie czwartym na dzieci w wieku poniżej 60 miesięcy, ponieważ dzieci w tym wieku nadal mogą potencjalnie używać zabawki bez zachowania odpowiedniej ostrożności i rozważ, np. wkładać ją do ust, nawet jeżeli takie użytkowanie nie było zamierzeniem producenta na etapie projektowania produktu.

Ponadto zdaniem EKES-u nie uwzględniono następujących kwestii:

- opakowania produktów, a zwłaszcza pakowania zabawek w worki plastikowe;
- możliwości odłączenia się niektórych części zabawek i połknięcia ich przez dzieci;
- właściwości zabawek po ich złamaniu, pęknięciu itp.

Część III — Właściwości chemiczne

EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane zmiany, jednak podkreśla potrzebę niezwłocznego wdrożenia zasady ostrożności w odniesieniu do właściwości chemicznych, ponieważ badania Światowej Organizacji Zdrowia wykazały, że kontakt dzieci z tymi produktami może prowadzić do chronicznych chorób, które dotyczą dzieci powyżej trzeciego roku życia.

⁽²¹⁾ Rezolucja PE z 19 września 2007 r. w sprawie niebezpiecznych zabawek (Doc P6-TA (2007) 0412 z 26 września 2007 r.).

⁽²²⁾ COM(1999) 719 wersja ostateczna z 12 stycznia 2000 r.

Dlatego też Komitet podkreśla konieczność zakazu wszystkich substancji CMR, w tym należących do kategorii 3 — pod warunkiem, że zostały one uznane za potencjalnie niebezpieczne — nie tylko podczas projektowania produktu, lecz także w odniesieniu do wszystkich elementów składowych, zgodnie z dyrektywą w sprawie produktów kosmetycznych. EKES zwraca również uwagę Komisji na zbyt liberalne podejście zarówno do dozwolonych wartości granicznych migracji, jak też do substancji zaburzających gospodarkę hormonalną, które mogą zakłócać normalny rozwój dziecka.

Jeżeli chodzi o stosowanie substancji alergicznych, EKES zaleca, by Komisja zakazała używania wszelkich substancji zapachowych i czynników uczulających, ponieważ mogą one zawierać nie tylko substancje alergiczne — tych substancji należy wyraźnie zakazać, lecz także innych substancji, które mają bezpośredni wpływ na układ odpornościowy dzieci.

Mając na uwadze wykonalność tych przepisów, strukturę przemysłu zabawkarskiego, składającego się w znacznej większości z MŚP, oraz istotne zmiany wprowadzone wraz z tą dyrektywą, zwłaszcza w zakresie właściwości chemicznych, EKES zaleca 5-letni okres przejściowy.

Wreszcie EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia zgodności aktualnego wniosku z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, w szczególności jeżeli chodzi o materiały

stosowane do produkcji zabawek dla dzieci poniżej 36 miesięcy. Dlatego też Komitet wzywa Komisję, by w fazie projektowania zabawek zezwalała jedynie na stosowanie tych samych substancji, które są dozwolone dla materiałów przeznaczonych do bezpośredniego kontaktu z żywnością.

Część IV — Właściwości elektryczne

EKES uważa, że załącznik ten powinien zawierać szczegółowe normy dotyczące produktów wymagających używania baterii, a w szczególności baterii rtęciowych.

4.9 Załącznik V — Ostrzeżenia

EKES sądzi, że dla dzieci z niektórymi wadami fizycznymi lub umysłowymi powinny istnieć specjalne ostrzeżenia uwzględniające ich szczególne potrzeby tak, aby rodzice lub opiekunowie byli zawczasu świadomi ryzyka związanego nieodłącznie z użytkowaniem danej zabawki.

Jeżeli chodzi o użytkowanie zabawek umieszczonych w żywności, EKES uważa, że powinno się umieścić wyraźne i nieusuwalne oznakowanie informujące o tym, że żywność zawiera zabawkę, umieszczając je w taki sposób, by było widoczne niezależnie od sposobu jej opakowania.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Jednolity rynek Europy XXI wieku

COM(2007) 724 wersja ostateczna

(2009/C 77/03)

Dnia 20 listopada 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Jednolity rynek Europy XXI wieku.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Bryan CASSIDY, a współsprawozdawcami Raymond HENCKS i Claudio CAPPELLINI.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 51 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Streszczenie — wnioski i zalecenia

1.1 EKES podkreśla znaczenie strategii lizbońskiej dla zachowania korzyści związanych z jednolitym rynkiem, dla jego rozwoju i utrwalenia.

1.2 Dobrze funkcjonujący, konkurencyjny i sprzyjający innowacjom jednolity rynek ma zasadnicze znaczenie dla Europy, ponieważ umożliwia czerpanie jak największych korzyści z globalizacji przy jednoczesnym zachowaniu standardów socjalnych. EKES jest w związku z tym zaniepokojony ostatnimi wyrokami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącymi delegowania pracowników i obecnie analizuje ich konsekwencje dla wspólnotowego dorobku prawnego pod kątem polityki społecznej (¹).

1.3 Komitet podkreśla, że dla rozwoju jednolitego rynku istotne znaczenie ma promowanie badań naukowych i osiągnięć innowacyjnych oraz czerpanie z nich korzyści. Jednocześnie należy wspomagać krajowych dostawców technologii w propagowaniu innowacyjnych produktów i technologii na płaszczyźnie europejskiej, rozpowszechniając wyniki badań i ich wykorzystywanie ponad granicami. Jednolity rynek jest kluczowym narzędziem realizacji agendy lizbońskiej. Jego celem jest przynoszenie korzyści konsumentom oraz sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu poprzez stopniowe usuwanie przeszkód na drodze do swobodnego przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału, chociaż wiele z nich wciąż występuje. Korzyści ze ściślejszej integracji są niezaprzeczalne.

1.4 Pakiet Komisji dotyczący przeglądu jednolitego rynku stanowi dobrą podstawę do ożywienia jednolitego rynku, lecz sukces tej inicjatywy będzie w dużym stopniu zależał od zdolności i ambicji rządów krajowych i ich partnerów społecznych do podjęcia nowych obowiązków i zaangażowania niezbędnych środków w celu przełożenia słów na rzeczywistość.

1.5 Prawidłowe i jednolite wdrożenie istniejących przepisów i standardów stanowi jedno z największych wyzwań. Oceny oddziaływania, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i kosztów związanych z przestrzeganiem prawa, które wynikają z rozdrobnienia rynku wewnętrznego spowodowanego różnymi przepisami podatkowymi, a także poprawa konsultacji z partnerami społecznymi i z zainteresowanymi stronami, w szczególności z MŚP, mają zasadnicze znaczenie zarówno dla lepszego zrozumienia celów regulacyjnych, jak i dla określenia rozwiązań pozaregulacyjnych.

1.6 Małe i średnie przedsiębiorstwa w istotny sposób przyczyniają się do skuteczności działania jednolitego rynku. MŚP w swych różnorodnych formach odgrywają szczególnie ważną rolę w sektorze usług i mają kluczowe znaczenie dla kompromisów społecznych wspierających gospodarkę UE. Ustawa o drobnej przedsiębiorczości (Small Business Act) oraz karta MŚP przyznają znaczenie MŚP w procesach politycznych i instytucjach UE, a także w państwach członkowskich. Jednakże EKES uważa, że większą uwagę należy zwrócić na rolę MŚP we wdrażaniu polityki, zwłaszcza, jeżeli chodzi o ich wkład w realizację celów polityki gospodarczej i społecznej, a także polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

1.7 EKES podkreśla, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jest ważnym instrumentem solidarności, który zapewni pomoc w znalezieniu pracy osobom zwolnionym z powodu zmieniającej się struktury handlu światowego. Choć Komitet cieszy się, że projekt znajduje zastosowanie do pracowników MŚP, to jednak ubolewa, że nie jest on dostępny dla osób samozatrudnionych, które znajdują się w obliczu tych samych przemian.

1.8 EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby zapewniły dostateczne środki na lepsze egzekwowanie zasad jednolitego rynku. Należy również opracowywać inicjatywy, które pozwolą osiągnąć synergii między polityką jednolitego rynku, polityką konkurencji, polityką społeczną i polityką na rzecz ochrony środowiska, które mają znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku.

(¹) INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.9 Komisja i państwa członkowskie powinny dopilnować, aby nowe inicjatywy regulacyjne, mające przyczynić się do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku uwzględniły zarówno wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, jak i konsekwencje społeczne oraz środowiskowe. Aby zapewnić przedsiębiorstwom i konsumentom spójność i pewność prawną oraz uniknąć kolejnych inicjatyw, które byłyby ze sobą sprzeczne, nowe propozycje na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym powinny być poddawane „testowi zgodności z jednolitym rynkiem”⁽²⁾ oraz oceniane pod kątem ich wpływu społecznego i ekologicznego.

1.10 Należy zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom łatwy oraz niedrogi dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym odpowiednie środki zadośćuczynienia i mechanizmy rozstrzygnięcia sporów. W tym względzie konieczne jest również ulepszenie opracowywania pozasądowych narzędzi rozstrzygnięcia sporów.

1.11 EKES może jedynie poprzeć cel komunikatu z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, który polega na konsolidacji „ram UE mających zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym, w tym do usług socjalnych i zdrowotnych, zapewniając konkretne rozwiązania konkretnych problemów” poprzez łączenie „działań sektorowych i tematycznych”.

1.12 Ponieważ prawo pierwotne UE czy też traktaty uznają, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym stanowią wszystkie części „wspólnych wartości” UE i przyczyniają się do jej „spójności społecznej i terytorialnej”, należy połączyć działania sektorowe (uwzględniając specyfikę każdego sektora) z podejściem tematycznym.

1.13 Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, który wprowadził do prawa pierwotnego rozróżnienie między usługami gospodarczymi a usługami pozagospodarczymi, podobnie jak konieczność zapewnienia, że przestrzegane będą wspólne zasady funkcjonowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pokazał, jak bardzo ważny jest obecnie proces wyjaśniania odpowiednich koncepcji i systemów, aby usługi te nie zależały wyłącznie od prawodawczego lub sądowego podejścia do konkretnych przypadków.

1.14 Pomimo ponawianego przez Parlament Europejski wniosku o zapewnienie rzeczywistej pewności prawnej w dziedzinie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym propozycje przedstawione w komunikacie w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym ograniczają się do odpowiedzi na szereg „często zadawanych pytań”, które są z pewnością przydatne, lecz nie mają wiążącej mocy prawnej.

1.15 Dlatego też EKES proponuje podejście wielokierunkowe i stopniowe, łączące wymiar sektorowy i tematyczny, które doprowadzi do przyjęcia inicjatyw legislacyjnych, jeżeli takie są konieczne lub do dostosowania tych zasad i warunków do różnych sektorów (przekrojowe podejście tematyczne).

⁽²⁾ Zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego zawartym w jego rezolucji z dnia 4 września 2007 r. w sprawie przeglądu jednolitego rynku: przewyższanie barier i niewydolnych rozwiązań poprzez lepsze wprowadzanie przepisów prawa w życie i ich stosowanie (2007/2024(INI)).

2. Najważniejsze elementy komunikatów Komisji

2.1 Rozważany pakiet Komisji zawiera propozycję inicjatyw, których podstawę stanowi pięć dokumentów roboczych i dwa komunikaty dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym oraz społecznego wymiaru jednolitego rynku⁽³⁾.

2.2 EKES wydał opinie we wszystkich tych kwestiach⁽⁴⁾. Ostatnio przyjął opinię z inicjatywy własnej w sprawie zewnętrznego wymiaru jednolitego rynku, a obecnie przygotowuje opinię w sprawie jego wymiaru społecznego i ekologicznego⁽⁵⁾.

3. Uwagi ogólne — skuteczniejsze egzekwowanie

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje nacisk położony w dokumencie COM(2007) 724 wersja ostateczna na wzmocnienie pozycji MŚP oraz konsumentów, by pomóc im w czerpaniu korzyści z jednolitego rynku oraz w większym stopniu uwzględnić ich oczekiwania i obawy. Komitet przychylnie odnosi się zatem do faktu, iż polityka na rzecz jednolitego rynku zwraca szczególną uwagę na obszary powiązane z konsumentami, takie jak energetyka, telekomunikacja, detaliczne usługi finansowe oraz handel detaliczny i hurtowy.

3.2 Sukces przyszłej polityki jednolitego rynku zależy od połączonej zdolności państw członkowskich i Komisji do poprawy jego funkcjonowania. Jednolity rynek jest wciąż wprowadzany i podlega wspólnej odpowiedzialności. Państwa członkowskie muszą być za niego bardziej odpowiedzialne. Często władze krajowe nie wywiązują się ze swoich zobowiązań w zakresie zarządzania jednolitym rynkiem, co prowadzi do nowych przeszkód podważających zaufanie, jakie powinien on wzbudzać. Należy w większym stopniu uznać ważną rolę partnerów społecznych we wspieraniu jednolitego rynku.

⁽³⁾ Pakiet Komisji z 20 listopada 2007 r. składa się z komunikatu „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (COM(2007) 724 wersja ostateczna), który nakreśla szereg inicjatyw mających na celu zmiany pozycji jednolitego rynku. Komunikatowi towarzyszy pięć dokumentów roboczych:

- The single market: review of achievements (SEK(2007) 1521)
- Instruments for a modernised single market policy (SEK(2007) 1518)
- Implementing the new methodology for product, market and sector monitoring: Results of a first sector screening (SEK(2007) 1517)
- The external dimension of the single market review (SEK(2007) 1519)
- Initiatives in the area of retail financial services (SEK(2007) 1520)

Istnieją ponadto dwa inne komunikaty:

- Komunikat „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” (COM(2007) 725 wersja ostateczna) oraz szereg dokumentów roboczych (dokumenty robocze Komisji: SEK(2007) 1514, SEK(2007) 1515, SEK(2007) 1516);

- Komunikat „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku” (COM(2007) 726 wersja ostateczna).

⁽⁴⁾ CESE 267/2008, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, CESE 1262/2007, Dz.U. C 10 z 15.2.2008, CESE 62/2008 Dz.U. C 151 z 17.6.2008.

⁽⁵⁾ CESE 481/2008 Dz.U. C 204 z 9.8.2008 i INT/416 R/CESE 1120/2008.

3.2.1 Komisja zamierza nadać większą wagę prawidłowemu egzekwowaniu przepisów. Istnieje potrzeba ustanowienia instrumentów, dzięki którym przepisy będą lepiej funkcjonować w praktyce. Terminowa i prawidłowa transpozycja prawodawstwa wspólnotowego oraz uproszczenia administracyjne mają kluczowe znaczenie dla ułatwienia egzekwowania przepisów. Prawidłowa transpozycja dyrektywy usługowej jest szczególnie istotna dla osiągnięcia jej celu, którym jest tworzenie nowych miejsc pracy i wzrost.

3.3 Priorytetem powinno pozostać łatwe i szybkie rozwiązywanie problemów, które napotykają obywatele i przedsiębiorstwa na jednolitym rynku. Sieć SOLVIT jest szczególnie pomocnym narzędziem, lecz niestety nie jest w pełni wykorzystywana ze względu na brak wiedzy o systemie i jego możliwościach oraz odpowiednich środków, w szczególności na szczeblu krajowym. Zaleca się podjęcie wszelkich inicjatyw zmierzających do zaradzenia tej sytuacji, włącznie z działaniami mającymi na celu zapewnienie dostatecznych zasobów ludzkich i finansowych dla ośrodków SOLVIT, podobnie jak inicjatyw zmierzających do rozszerzenia zakresu ich działania.

3.4 EKES popiera zamiar Komisji, aby usprawnić i przyspieszyć postępowania o naruszenie przepisów poprzez priorytetowe traktowanie spraw prezentujących największe ryzyko i mających znaczenie gospodarcze bez naruszania skuteczności istniejących środków zniechęcających.

3.5 Wiele pozostaje do zrobienia w dziedzinie nadzorowania rynku produktów importowanych oraz wytwarzanych lokalnie. Obowiązek ten spoczywa na władzach państw członkowskich oraz na Komisji Europejskiej.

3.6 EKES pragnie, aby Komisja położyła większy nacisk na pomoc dla MŚP poprzez powiązanie polityki w obszarze MŚP z celami społecznymi i ekologicznymi Unii Europejskiej, a wreszcie zniósła również wszystkie krajowe bariery pozataryfowe, w tym bariery w swobodnym przepływie kapitału i pracowników⁽⁶⁾.

3.7 W bardziej ogólnym ujęciu Komisja powinna nadal odgrywać rolę strażnika Traktatu i korzystać z prawa inicjatywy w celu zapewnienia dobrego funkcjonowania jednolitego rynku.

3.8 EKES uznaje znaczenie podejmowania nieustannych wysiłków na rzecz dalszego ograniczania kosztów będących wynikiem fragmentaryzacji jednolitego rynku pod względem podatkowym, poprzez propagowanie przepisów wspólnotowych, które będą wspierały rozwój działalności ponadgranicznej i zapewnią konsolidację jednolitego rynku

⁽⁶⁾ *Małe i średnie przedsiębiorstwa — kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP, COM(2007) 592 wersja ostateczna, dostępny na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:PL:NOT>.*

4. Lepsze stanowienie prawa

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zapewnienia „większego współuczestnictwa w kształtowaniu polityki” oraz chęć „większego zaangażowania zainteresowanych stron”. Systematyczne oceny wpływu mają kluczowe znaczenie.

4.2 Niezbędne są konsultacje z reprezentatywnymi zainteresowanymi stronami w momencie przygotowywania oceny oddziaływania. Ocena oddziaływania powinna być analizowana przez niezależny zewnętrzny organ ekspertów, obejmujący grupy użytkowników końcowych prawodawstwa.

4.3 Należy również zapewnić zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw bez przekreślania szansy osiągnięcia rezultatów społecznych.

4.4 Aby zapewnić przedsiębiorstwom i konsumentom spójność i pewność prawną oraz uniknąć kolejnych inicjatyw, które stwarzałyby nowe przeszkody, nowe propozycje na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym powinny być poddawane „testowi zgodności z jednolitym rynkiem” oraz ocenie pod kątem konsekwencji społecznych i ekologicznych⁽⁷⁾. Niejasne teksty prawne, które są często różnorodnie wdrażane i interpretowane, powodują sprzeczności w prawodawstwie wspólnotowym.

4.5 Udoskonalone informacje i dane o praktycznym wdrożeniu przepisów dotyczących jednolitego rynku mają nadrzędne znaczenie. Komisja powinna chętniej ujawniać informacje o tych państwach członkowskich, które nie wypełniają swoich obowiązków, oraz w większym stopniu wspierać krajowych partnerów społecznych poprzez zwiększenie spójności i przejrzystości krajowych sprawozdań.

5. Zewnętrzny wymiar jednolitego rynku⁽⁸⁾

5.1 EKES zgadza się z Komisją, że globalizacja jest doskonałym źródłem dynamizmu i konkurencyjności oraz że jednolity rynek jest atutem, który należy wykorzystać w celu sprostania wyzwaniom globalizacji.

5.2 Liberalizacja handlu została prawidłowo określona jako pierwszy filar strategii UE w tej dziedzinie. Ambitne zakończenie rundy z Dauha i zamknięcie szeroko zakrojonych negocjacji dotyczących porozumienia o wolnym handlu, które zostały uruchomione w ramach programu „Globalny wymiar Europy”, będzie miarą sukcesu UE.

5.3 Kwestie dotyczące przepisów i standardów coraz bardziej determinują zdolność przedsiębiorstw do prowadzenia działalności na skalę międzynarodową. Europejskie organizacje normalizacyjne, takie jak CEN, CENELEC czy ETSI, wraz z organizacjami doradczymi, jak NORMAPME⁽⁹⁾, powinny zapewniać dostępność tych standardów wszystkim przedsiębiorstwom, szczególnie małym, w UE i krajach rozwijających się.

⁽⁷⁾ Zob. opinia CESE 794/2007.

⁽⁸⁾ CESE 481/2008, Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

⁽⁹⁾ Europejskie Zrzeszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw na rzecz Normalizacji.

5.4 Komisja słusznie podkreśla potrzebę lepszej współpracy w zakresie regulacji oraz równoważności i zbliżenia standardów na szczeblu międzynarodowym. W perspektywie długoterminowej należy dążyć do stosowania zasady „jeden test i jedna norma akceptowane wszędzie”.

5.5 Przepisy UE muszą zapewniać zachowanie konkurencyjności. Nadmierne obciążenia przedsiębiorstw UE nie będą kompensowane międzynarodową akceptacją norm UE. Współpraca w zakresie regulacji z krajami partnerskimi nie będzie pomyślna bez ducha otwartości i innowacji w odniesieniu do innych rozwiązań.

5.6 EKES uważa, że zachęcające jest zobowiązanie do przeprowadzenia analizy porównawczej przepisów UE z najlepszymi międzynarodowymi rozwiązaniami, w szczególności z tymi, które są stosowane przez najważniejszych partnerów handlowych UE. Takie porównanie powinno być systematycznie włączane do ocen oddziaływania UE, a Unia powinna być otwarta na współpracę w zakresie regulacji z ważnymi partnerami handlowymi. UE powinna oficjalnie zatwierdzić uznane standardy międzynarodowe w zakresie oceny zgodności.

5.7 Należy wspierać inicjatywy UE dotyczące objęcia przywództwa na globalną skalę w ustalaniu zasad i opracowywaniu wysokiej jakości popartych naukowo norm międzynarodowych dla produktów przemysłowych i żywnościowych. Wspólnym standardom powinny towarzyszyć wspólne cele regulacyjne. Dlatego też Komitet zaleca, aby skierować większą uwagę na dwustronne umowy i sieci pomiędzy międzynarodowymi organami regulacyjnymi.

5.8 UE powinna wciąż wspierać wolny handel, a jednocześnie zapewniać odpowiedni poziom nadzoru rynku w celu ochrony przed importem niebezpiecznych produktów. Komisja powinna jednak upewnić się, że tego rodzaju środki oraz powstające systemy prywatnych norm nie będą wykorzystywane w sposób protekcyjnistyczny⁽¹⁰⁾.

6. Społeczny wymiar jednolitego rynku

6.1 Komitet popiera pogląd, że społeczny wymiar pomoże udoskonalić funkcjonowanie jednolitego rynku w ramach strategii „wzrostu i zatrudnienia” oraz zdecydowanego nacisku na dobrą kondycję gospodarki MŚP.

6.2 Ponieważ integracja rynku pracy jest najlepszą ochroną przed wykluczeniem społecznym, lepsze wykorzystanie europejskiego potencjału siły roboczej w szybko zmieniających się społeczeństwach musi stanowić centralną część planu Komisji na rzecz „możliwości, dostępu i solidarności”. Aby działania te

obejmowały w szczególności grupy znajdujące się w trudnym położeniu, imigrantów i mniejszości, Komisja musi współpracować z partnerami społecznymi.

6.3 Wyzwania związane z globalizacją — zmiany technologiczne i zmieniające się realia społeczne i środowiskowe — wymagają skierowania wysiłków na zabezpieczenie celów społecznych poprzez zwiększenie wskaźników zatrudnienia i stworzenie ramowych warunków do wysokiego wzrostu produktywności.

6.4 Znaczenie włączenia zasad „flexicurity”⁽¹¹⁾ do wszystkich obszarów polityki UE zostało podkreślone przez EKES w jego opinii⁽¹²⁾. MŚP, a zwłaszcza osoby samozatrudnione, mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania elastycznych rynków pracy. W tym celu potrzebne jest lepsze zrozumienie roli MŚP w obszarze polityki społecznej.

7. Jednolity rynek oparty na innowacji

7.1 Komitet podkreśla, że dla rozwoju jednolitego rynku istotne znaczenie ma promowanie badań naukowych i osiągnięć innowacyjnych oraz czerpanie z nich korzyści. Jednocześnie należy wspomagać krajowych dostawców technologii w propagowaniu innowacyjnych produktów i technologii na płaszczyźnie europejskiej, rozpowszechniając wyniki badań i ułatwiając ich wykorzystanie ponad granicami. Jakość jednolitego rynku może mieć duży wpływ na zdolność Europy do innowacji. Na szczeblu europejskim konieczna jest koordynacja wysiłków w dziedzinie badań i rozwoju między klastrami MŚP, dużymi firmami, instytucjami badawczymi, uniwersytetami i nowym Europejskim Instytutem Innowacji i Technologii.

7.2 Postępy na drodze do takiego systemu patentów, który byłby bardziej konkurencyjny pod względem kosztów i pewności prawnej ma kluczowe znaczenie dla zdolności Europy do innowacji. Dotyczy to również postępów na drodze do wspólnego europejskiego systemu ochrony patentowej, który powinien zapewniać wszystkim przedsiębiorstwom najwyższą jakość, efektywność pod względem kosztów i wiarygodność, a także patentu wspólnotowego spełniającego te kryteria, który przyniósłby korzyści zwłaszcza MŚP. Potrzebna jest również silna ochrona praw własności intelektualnej wraz ze skutecznymi środkami na szczeblu europejskim i międzynarodowym przeciwko nasilającej się pladze podrabiania i piractwa.

7.3 Innowacja w zarządzaniu polityką społeczną powinna obejmować różne organizacje gospodarki społecznej (na przykład spółdzielnie), które mogą przybliżyć świadczenie usług do społeczności użytkowników pod odpowiednim nadzorem regulacyjnym.

⁽¹⁰⁾ Raport WTO w sprawie światowego handlu za 2005 r. *Exploring the links between trade, standards and the WTO (Odkrywanie powiązań między handlem, normami i WTO)* dostępny na stronie internetowej: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf.

⁽¹¹⁾ CESE 767/2008 (SOC/283), COM(2007) 359 wersja ostateczna: „Flexicurity określić można jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy”.

⁽¹²⁾ CESE 999/2007, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

7.4 Nowa polityka na rzecz jednolitego rynku musi odgrywać kluczową rolę w tworzeniu globalnej gospodarki, która byłaby zrównoważona pod względem ochrony środowiska.

8. Polityka ochrony konsumentów

8.1 Zrównoważona polityka ochrony konsumentów ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku. EKES postrzega konsumentów jako kluczowy aspekt nowej wizji Komisji dotyczącej jednolitego rynku istotnie sprzyjającego integracji. Większą uwagę należy zwrócić na doświadczenie konsumentów na rynku, na przykład sporządzając oceny oddziaływania lub uwzględniając interesy konsumentów w agendzie lizbońskiej.

8.2 Należy położyć nacisk na jeden wspólny rynek, który przynosi korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom, a także na rolę sektora usług w gospodarce w podnoszeniu jakości i zwiększaniu zaufania konsumentów. Konsumentom powinni mieć rzeczywisty dostęp do towarów i usług oferowanych w całym UE, a przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość oferowania swoich towarów i usług na całym terytorium UE z taką łatwością, jak na rynku krajowym. Harmonizacja w połączeniu z wzajemnym uznawaniem zapewnia odpowiednie podstawy do czerpania korzyści przez obie strony ⁽¹³⁾.

9. Komunikat „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” ⁽¹⁴⁾

9.1 W wielu opiniach ⁽¹⁵⁾ EKES wyraził zaniepokojenie z powodu braku pewności prawnej w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym.

9.2 W komunikacie podkreślono rolę protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączonego do traktatu lizbońskiego, który powinien zdaniem Komisji zapewnić spójne ramy ukierunkowujące działanie UE, a jednocześnie oferujące solidną podstawę do stworzenia definicji usług świadczonych w interesie ogólnym ⁽¹⁶⁾.

9.3 Natomiast komunikat w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym zawiera jedynie wzmiankę o nowym art. 16 traktatu lizbońskiego, nie rozwijając tematu jego skutków, chociaż wprowadza nową podstawę prawną dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i powierza Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu zadanie ustanowienia w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą zasad oraz warunków, zwłaszcza gospodarczych i finansowych, które umożliwią wykonywanie zadań związanych z tymi usługami.

⁽¹³⁾ Jak stwierdzono w konkluzjach Rady Europejskiej z 13-14 marca 2008 r.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna.

⁽¹⁵⁾ CESE 427/2007, Dz.U. C 161 z 13.7.2007; CESE 976/2006, Dz.U. C 309 z 16.12.2006; CESE 121/2005, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 i CESE 1125/2003, Dz.U. C 80 z 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna z dnia 20 listopada 2007 r., pkt 3, s. 9.

9.4 Faktyczna realizacja zasady przyznającej pierwszeństwo właściwemu wypełnianiu zadań związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, którą umożliwia obecnie nowy artykuł 16 traktatu lizbońskiego, pomoże ograniczyć częste korzystanie z arbitrażu Trybunału Sprawiedliwości.

9.5 Traktat lizboński zawiera wiele innowacji, w szczególności ogólne odniesienie do usług świadczonych w interesie ogólnym i usług pozagospodarczych świadczonych w interesie ogólnym. W ten sposób przyczynia się do włączenia kwestii usług świadczonych w interesie ogólnym do zakresu działań wspólnotowych zgodnie z zasadą pomocniczości.

9.6 W opinii EKES-u nowy traktat lizboński (art. 16 TFUE i protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym) jest jedynie zaczątkiem nowej procedury zapewniającej większą pewność prawną i spójniejsze uregulowania dotyczące systemów usług świadczonych w interesie ogólnym na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

9.7 Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym stanowi przewodnik po zasadach dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, zarówno gospodarczych, jak i pozagospodarczych, chociaż nie rozwiązuje problemu z rozróżnieniem obydwu kategorii.

9.8 Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, który wprowadził do prawa pierwotnego rozróżnienie między usługami gospodarczymi a usługami pozagospodarczymi, podobnie jak konieczność zapewnienia, że przestrzegane będą wspólne zasady funkcjonowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pokazał, jak bardzo ważny jest obecnie proces wyjaśniania odpowiednich koncepcji i systemów, aby zagwarantować pewność prawną przedsiębiorstwom i organom odpowiedzialnym za zarządzanie tymi usługami oraz ich głównym beneficjentom.

9.9 Komunikat w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym proponuje konsolidację „ram UE mających zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym, w tym do usług społecznych i zdrowotnych, zapewniając konkretne rozwiązania konkretnych problemów” poprzez łączenie „działań sektorowych i tematycznych”.

9.10 Takie przedsięwzięcie powinno bezsprzecznie uwzględnić specyfikę każdego sektora. Ponieważ usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zostały uznane w prawie pierwotnym za usługi stanowiące łącznie część „wspólnych wartości” UE i przyczyniające się do jej „spójności społecznej i terytorialnej”, należy połączyć działania sektorowe (uwzględniając specyfikę każdego sektora) z podejściem tematycznym.

9.11 Dlatego też EKES proponuje podejście wielokierunkowe i stopniowe, łączące wymiar sektorowy i tematyczny, które doprowadzi do przyjęcia inicjatyw legislacyjnych, jeżeli takie są konieczne, lub do dostosowania tych zasad i warunków do różnych sektorów (przekrojowe podejście tematyczne).

10. Szczególna sytuacja usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym

10.1 EKES podkreśla znaczenie strategii lizbońskiej dla zachowania korzyści związanych z jednolitym rynkiem, dla jego rozwoju i utrwalenia.

10.2 Komisja wprowadziła pojęcie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym do białej księgi w sprawie usług użyteczności publicznej i sprecyzowała je w dwóch komunikatach ⁽¹⁷⁾ oraz w wewnętrznym dokumencie roboczym ⁽¹⁸⁾.

10.3 Komunikat nie proponuje definicji usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym i wprowadza rozróżnienie między dwiema dużymi grupami tych usług: z jednej strony prawnymi i dodatkowymi systemami ochrony socjalnej, a z drugiej strony „innymi podstawowymi usługami świadczonymi bezpośrednio osobom fizycznym”.

10.4 Ostrożność Komisji dowodzi, że usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym trudno sklasyfikować, gdyż wiążą się ze specjalnymi i bardzo zróżnicowanymi zadaniami, które są silnie zakorzenione w preferencjach zbiorowych na szczeblu krajowym, a nawet lokalnym.

10.5 Podczas konsultacji dotyczących zielonej księgi z 2003 r. zdecydowana większość zainteresowanych podmiotów z sektora usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (lokalne władze publiczne, podmioty gospodarcze, przedstawiciele użytkowników) podkreśliła, że odczuwa rosnący brak pewności prawnej co do wspólnotowych norm prawnych, którym podlega, biorąc pod uwagę ich specyfikę, w szczególności w kwestii upoważnienia do świadczenia usług. Zainteresowane podmioty podkreśliły, że należą do „obszaru niepewności prawnej” (*grey area*), co szkodzi wypełnianiu ich zadań. Stwierdzenia te skłoniły:

- Komisję do podjęcia specjalnego procesu refleksji (komunikat, badania itp.),
- prawodawcę do ich wykluczenia (w dużym stopniu) z zakresu stosowania dyrektywy usługowej ⁽¹⁹⁾,
- Parlament Europejski do dwukrotnego wniesienia o większą pewność prawną ⁽²⁰⁾.

10.6 Niemniej jednak Komisja odrzuciła to rozwiązanie, które pozostawało w ewidentnej sprzeczności z traktowanym przez nią priorytetowo podejściem sektorowym, i zamierza ograniczyć swoje propozycje do szeregu odpowiedzi na „często zadawane pytania” oraz do interaktywnego serwisu informacyjnego, który będzie z pewnością przydatny, lecz nie będzie miał wiążącej mocy prawnej.

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 177 z dnia 26 kwietnia 2006 r. „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego — Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej” i COM(2007) 725 z dnia 20 listopada 2007 r. „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie”.

⁽¹⁸⁾ SEC (2007) 1514 z dnia 20 listopada 2007 r.: „Często zadawane pytania dotyczące stosowania zasad zamówień publicznych do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym”.

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 2 ust. 1 i 2 lit. j) dyrektywy usługowej.

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie Rapkaya z dnia 14 września 2006 r. i sprawozdanie Hassego Ferreiry z 2007 r.

10.7 Aby odpowiedzieć na żądania pewności prawnej, między innymi na mocy art. 16 TFUE, który otwiera nowe perspektywy dla miejsca i roli usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w Unii Europejskiej, w tym usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, należy kontynuować proces objaśniania koncepcji, a także ram wspólnotowych dotyczących działań na rzecz ogółu.

11. Komunikat „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku”

11.1 Komitet pochwała cele wyznaczone w komunikacie „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku” ⁽²¹⁾, który obejmuje obywateli UE, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstwa, w tym MSP, oraz opiera się na kluczowych instrumentach europejskich, takich jak jednolity rynek, strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz strategia zrównoważonego rozwoju.

11.2 Obecne zmiany w społeczeństwach europejskich (między innymi UE licząca 27 państw i 500 milionów obywateli, zmiany demograficzne, globalizacja, postęp technologiczny) mogą stwarzać nowe możliwości zatrudnienia i zdobywania umiejętności, lecz dostosowywanie się do zmian wciąż rodzi ryzyko bezrobocia i wykluczenia.

11.3 EKES popiera większą rolę UE w ułatwianiu, antycypowaniu i wspieraniu takich zmian strukturalnych przy okazji promowania wartości europejskich na szczeblu globalnym. W komunikacie została nakreślona nowa wizja społeczna „życiowej szansy” dla Europy XXI wieku. Podjęto również próbę uzupełnienia konsultacji zakończonych w dniu 15 lutego 2008 r. Między innymi Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej, a także państwa członkowskie i instytucje UE zostały zaangażowane w debatę o zmianach społecznych i koncepcji europejskiej rzeczywistości społecznej. EKES pochwała dążenie do zapewnienia, że końcowa analiza dyskusji przyczyni się do przygotowania odnowionej agendy społecznej, która zostanie przedstawiona w 2008 r., i uwzględni nowe ramy instytucjonalne określone w traktacie lizbońskim.

11.4 Ogólne założenia i uwagi

11.4.1 Zmieniająca się rzeczywistość społeczna

Wszystkie państwa członkowskie doświadczają szybkich i głębokich przemian. Europejczycy wyrażają w szczególności obawę i zaniepokojenie sytuacją następnego pokolenia (zob. również

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 wersja ostateczna.

poprzednie opinie i inicjatywy EKES-u, dokument Biura Doradców ds. Polityki Europejskiej ze szczegółowym przeglądem bieżących tendencji społecznych oraz sprawozdanie Komisji z 2007 r. w sprawie sytuacji społecznej).

11.4.2 Społeczna wizja „życiowych szans” dla Europy: poprawa dobrobytu poprzez możliwości, dostęp i solidarność

— możliwości — dobry start w życiu, wykorzystanie własnego potencjału i szans oferowanych przez innowacyjną, otwartą i nowoczesną Europę,

— dostęp — nowe i bardziej skuteczne drogi zdobywania wykształcenia, postępów na rynku pracy i dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego, a także udział w kulturze i życiu społecznym,

— solidarność — wspieranie spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju społecznego oraz zapewnienie integracji wszystkich obywateli.

11.4.2.1 EKES podziela opinię Komisji, że nie ma „jednego rozwiązania dla wszystkich” w Europie oraz że wspólne wyzwania wymagają wspólnych działań, które wspierałaby aktywna postawa obywateli.

11.4.2.2 Zwalczenie wykluczenia społecznego i poprawa standardu życia poprzez tworzenie możliwości dla jednostek ma zasadnicze znaczenie dla podtrzymania wzrostu gospodarczego i zmniejszenia ryzyka niedoborów w systemie zabezpieczeń społecznych. Zaufanie ma zasadnicze znaczenie dla postępu, modernizacji i otwarcia na zmiany.

11.4.3 Kluczowe obszary działania:

W celu osiągnięcia celów w obszarze „możliwości, dostępu i solidarności”, UE musi inwestować w:

1) **Młodzię:** nowe przemiany społeczne i nowa gospodarka oparta na innowacji i technologii wymaga większej uwagi w obszarach edukacji i kompetencji, dlatego też inwestowanie w młodzież ma pozytywny wpływ zarówno na rozwój gospodarczy, jak i na spójność społeczną. W agendzie lizbońskiej edukacja została uznana za kluczowy element europejskiego systemu gospodarczego i społecznego poprzez uczynienie z wiedzy dźwigni konkurencyjności dla Europy w kontekście globalnym.

2) **Karierę, która daje satysfakcję:** dynamiczna gospodarka i dynamiczny rynek pracy wymagają elastycznych zasad rynkowych i wysokich standardów społecznych (zob. „flexicurity”).

3) **Dłuższe i zdrowsze życie:** wzrost średniej długości życia znacznie obciąża systemy zabezpieczenia społecznego, lecz również stwarza nowe możliwości gospodarcze w obszarach nowych usług, towarów i technologii. UE powinna promować nową politykę społeczną, by wykorzystać te możliwości i rozwiązać problem niepowodzenia obecnych systemów zabezpieczenia społecznego.

4) **Równość płci:** nowe modele gospodarcze prowadzą do powstawania nowych schematów społecznych. Na przykład polityka zatrudnienia powinna być konsekwentnie dostosowywana do nowych wymogów równości płci. Niektóre propozycje Komisji dotyczą różnic płacowych, systemu podatkowego i praktyk prorodzinnych w miejscu pracy.

5) **Aktywną integrację i niedyskryminację:** ostatnie rozszerzenie uwidoczniło głębokie różnice gospodarcze i społeczne między państwami członkowskimi i regionami. Komisja Europejska dąży do promowania nowej polityki spójności opartej na akceptacji różnorodności, aktywnej integracji, promowaniu równości i eliminowaniu dyskryminacji.

6) **Mobilność i skuteczną integrację:** jednolity rynek zachęcił do większej mobilności obywateli, wpływając również na MŚP. W związku z tym potrzebne są nowe podejścia na skalę UE w oparciu o integrację.

7) **Uczestnictwo obywatelskie, kulturę i dialog:** aspekty te odgrywają istotną rolę w odniesieniu do spójności społecznej, wymagając jednocześnie zaangażowania środków finansowych związanych z innowacją i rozwojem technologicznym.

11.4.4 Rola UE

11.4.4.1 EKES kładzie nacisk na fakt, że chociaż podstawową kompetencję w tych obszarach polityki mają państwa członkowskie, UE i partnerzy społeczni odgrywają istotną rolę we wspieraniu powiązanych działań i reform oraz sterowaniu nimi. Wspólnotowy dorobek prawny stanowi wiodący instrument szczególnie w odniesieniu do polityki rozszerzenia i spójności, traktatu lizbońskiego oraz Karty praw podstawowych.

11.4.4.2 EKES zgadza się z poniższymi pięcioma strategiami określonymi w komunikacie:

— **Ustalenie ram politycznych dla podejmowanych działań:** UE określiła już wspólne cele prowadzące do harmonizacji między państwami członkowskimi w obszarach strategii zatrudnienia, agendy lizbońskiej i polityki społecznej. Obecnie należy dążyć do osiągnięcia tych celów i zapewnienia możliwości realizacji wspólnych zasad.

- **Stanie na straży europejskiego systemu wartości i zapewnienie równych warunków konkurencji:** europejskie ramy prawne odgrywają zasadniczą rolę w ukierunkowaniu obszarów polityki krajowej na osiągnięcie wspólnych celów.
- **Wymiana doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań:** EKES podziela opinię Komisji, że sprawdzone rozwiązania, wymiana doświadczeń, wspólne oceny i wzajemne kontrole w sprawie innowacji społecznych powinny należeć do głównego nurtu krajowej i europejskiej debaty politycznej. Instytucje na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe powinni również zostać aktywnie włączeni w te działania.
- **Wspieranie działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym:** polityka spójności UE i fundusze strukturalne przyczyniły się do zmniejszenia różnic w dobrobycie i standardach życia na terytorium UE. W ostatnich latach instrumenty te były ściślej powiązane z priorytetami polityki „wzrostu i zatrudnienia” (w latach 2007-2013 ponad 75 miliardów euro z Europejskiego Funduszu Społecznego zostało zainwestowanych w nowe umiejętności i innowacyjne przedsiębiorstwa). EKES podkreśla, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jest ważnym instrumentem solidarności, który powinien zapewniać aktywne środki do łagodzenia konsekwencji globalizacji w grupach znajdujących się w najtrudniejszym położeniu oraz w przedsiębiorstwach, w tym w MSP. Dlatego też zasadnicze znaczenie ma udział w debacie na temat budżetu UE po 2013 r., aby uwzględnić wnioski konsultacji społecznych.
- **Podnoszenie poziomu świadomości i tworzenie solidnej bazy wiedzy:** EKES z zadowoleniem przyjmuje takie inicjatywy jak Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich (2007), Rok Dialogu Międzykulturowego (2008) oraz Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010). Istniejące fundacje i agencje — Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, nowo powstała Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejski Instytut Równości Płci — będą wносить coraz większy wkład do procesu podejmowania decyzji, podnoszenia poziomu świadomości i promowania regularnych konsultacji (nie tylko konsultacji elektronicznych). W proces ten powinny zostać włączone EKES, panele niezależnych ekspertów, reprezentacyjne organizacje i instytuty badawcze na szczeblu UE i na szczeblu krajowym. EKES wzywa do większego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w podnoszenie poziomu świadomości i poprawę jakości ustaleń (dostarczanie wiarygodnych danych, statystyk, wspólnych wskaźników, systemów monitorowania itp.) w kwestiach społecznych.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

COM(2007) 708 wersja ostateczna/2

(2009/C 77/04)

Dnia 13 listopada 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji zmierzającą do zwiększenia wsparcia na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, wzmocnienia i stymulowania przedsiębiorczości w celu rozwoju produkcji i zatrudnienia we Wspólnocie, co posłuży podniesieniu konkurencyjności, zwiększeniu spójności i doskonaleniu gospodarki opartej na wiedzy zgodnie z celami odnowionej strategii lizbońskiej.

1.2 Przyjmując z zadowoleniem inicjatywę mającą na celu stworzenie nowej wspólnotowej struktury wsparcia mikrokredytu, Komitet uważa, że zwykłe zachęcanie państw członkowskich do działania nie jest tutaj wystarczające, zważywszy, że sektor pozabankowy, wyłączony z bankowych dyrektyw UE, ma niewystarczającą podstawę legislacyjną i opiera się na bardzo różnych przepisach w wielu państwach członkowskich.

1.3 Działania pilotażowe dla społecznie odpowiedzialnych mikroinwestycji, łączące instytucje bankowe i pozabankowe udzielające mikrokredytu w europejski system sieciowy — poprzez realizację protokołu ustaleń dla społecznie odpowiedzialnych inwestycji z udziałem poszczególnych instytucji i przy wsparciu stowarzyszeń branżowych — powinny być, zdaniem Komitetu, skierowane głównie do podmiotów „o słabych możliwościach uzyskania kredytu bankowego” na rzecz:

- rozwoju projektów dotyczących prawdziwej, wydajnej i godnej pracy;
- rozwoju i poszerzenia bazy produkcji, współpracy i zatrudnienia;
- rozwoju zdolności jednostek do podejmowania inicjatywy poprzez opracowanie działań służących integracji, udzieleniu pomocy i wspieraniu rozwoju osób zagrożonych wyłączeniem ze sfery produkcyjnej, gospodarczej i społecznej.

1.4 Komitet jest przekonany, że innowacyjne zastosowanie nowych technologii do mikrokredytu pozwoli na zwiększenie, dzięki systemowi sieciowemu, zasięgu działania mikrofinansowania, zwiększenie konkurencji, a także obniżenie kosztów dla użytkowników.

1.5 Ponadto, Komitet uważa, że działanie wspierające mikrokredyt powinno iść w parze z kredytami szkoleniowymi mającymi ułatwić rozwój i osiągnięcie sukcesu na rynku, aby uniknąć wykluczenia społecznego oraz realizować coraz lepiej cele strategii lizbońskiej.

1.6 Przyjmując, że zmiany dotyczące ram instytucjonalnych i prawnych dla wsparcia mikrokredytu leżą w gestii państw członkowskich i są wdrażane poprzez mechanizmy rocznego cyklu zarządzania procesem lizbońskim, zdaniem Komitetu należy koniecznie wzmocnić europejski system odniesienia, w szczególności w celu:

- utworzenia sieci porozumień w sprawie społecznie odpowiedzialnych inwestycji (protokołów ustaleń) między mającym powstać europejskim funduszem na rzecz mikrokredytu a poszczególnymi instytucjami mikrokredytowania w terenie, tak by system sieciowy mikrokredytu opierał się na zgodności ze standardami solidności, wypłacalności, zróżnicowania portfela ⁽¹⁾, przejrzystości i walki z lichwą;
- wdrożenia wspólnotowego systemu oceny bankowych i pozabankowych MFI w celu poprawy ich jakości i wiarygodności oraz zapewnienia dostępności informacji na temat ryzyka i wyników poprzez przyjęcie wspólnych formatów umożliwiających dialog i wymianę dobrych praktyk oraz przyznając czasowo MFI europejski znak jakości i widoczności, co posłuży przyciągnięciu funduszy i zwiększeniu zaufania ewentualnych beneficjentów;
- uruchomienia instrumentów wspólnotowych w zakresie informowania i szkolenia podmiotów zainteresowanych funkcjonowaniem mikrokredytu, zarówno w dziedzinie możliwości i warunków jego uruchomienia jak i wymogów oraz warunków przygotowania projektów planu biznesowego przez ewentualnych beneficjentów na podstawie uproszczonego i zharmonizowanego formatu;

⁽¹⁾ Por. badania noblisty Harry'ego Markowitza na temat korelacji między zróżnicowaniem portfela, ograniczeniem ryzyka i kompensacją wahań zwrotu z inwestycji (krzywa efektywności) o skutkach wpływających stabilizujących na cykl gospodarczy.

- wdrożenia instrumentów wspólnotowych w zakresie ustawicznego kształcenia i zwiększenia kwalifikacji kadry kierowniczej i operatorów MFI, opartych na wspólnej wiedzy technicznej, w celu dostosowania się do zmian w dziedzinie mikrofinansów, nowych wymogów użytkowników, potrzeby stworzenia wspólnych baz ułatwiających dialog i wymianę dobrych praktyk w kontekście europejskim;
- stworzenia europejskiego systemu w postaci sieci banków danych na podstawie zharmonizowanych kryteriów, które umożliwią gromadzenie i przetwarzanie standardowych danych na temat wykonanych transakcji i ubocznego ryzyka, w szczególności w celu obniżenia kosztów oceny ryzyka związanych z każdą operacją mikrokredytu.

1.7 Jeżeli chodzi o propozycję dotyczącą specjalnej wspólnotowej struktury wsparcia w departamencie Jeremie w EFI, EKES uważa, że takie rozwiązanie nie pozwoli zapewnić inicjatywie optymalnej widoczności — ograniczając ponadto jej rolę w zakresie koordynacji różnych obecnych inicjatyw — ani też włączyć innych działań do działalności związanej z pomocą techniczną. Zdaniem Komitetu należy więc utworzyć niezależny departament, który mógłby pełnić funkcję funduszu na rzecz mikrokredytu.

1.8 Ponadto finansowanie i pomoc techniczna zapewnione dzięki tej nowej strukturze nie powinny dotyczyć wyłącznie nowych i pozabankowych MFI, ale powinny odnosić się do wszystkich, aby nie powodować zakłócenia konkurencji.

1.9 Wspólnotowa inicjatywa na rzecz mikrofinansowania powinna także przewidywać umocnienie dialogu społecznego i dialogu pomiędzy różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego jak również optymalne wykorzystanie europejskich sieci wymiany dobrych praktyk jak Europejska Sieć Mikrofinansowania, Centrum Organizacji Pożyczkowych w Europie Środkowej i Wschodniej i Europejska Platforma Mikrofinansowania.

1.10 Według Komitetu inicjatywa MFI powinna wzmocnić rolę stowarzyszeń przedsiębiorców w zakresie sprawdzania wiarygodności i kompetencji wnioskodawców, rozwijania silnego potencjału opartego na wzajemnych relacjach i zaufaniu, wsparcia i pomocy również pod kątem szkoleń i konsultacji, co pozwoli na wypracowanie przez beneficjentów swoich własnych zdolności oraz na ograniczenie oraz uproszczenie obciążeń administracyjnych, w szczególności na etapie przygotowania biznesplanu.

1.11 Utworzenie funduszu na rzecz mikrokredytu, racjonalnie powiązanego z instytucjami finansowymi i z organami administracji państwowej^(?), organizacjami branżowymi oraz konsorcjami i spółdzielniami poręczeniowymi, może stanowić ważne doświadczenie pozwalające ukierunkować inżynierię finansową na formy „społecznego zarządzania” kredytem.

(?) W wielu państwach organy administracji regionalnej i lokalnej wspierają rozwój MŚP za pomocą środków finansowych kierowanych do konsorcjów poręczeniowych.

1.12 Społeczna wizja kredytu, na której można się również oprzeć przy tworzeniu funduszu na rzecz mikrokredytu, jest ściśle powiązana z zasadami odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i z wartością taką, jak lepsze i liczniejsze miejsca pracy.

1.13 Wsparcie dla certyfikacji w zakresie ochrony środowiska EMAS może — bardziej niż inne instrumenty — wspierać rozwój społeczny przedsiębiorstw i ułatwiać świadome rozpowszechnianie funduszu na rzecz mikrokredytu.

2. Wprowadzenie

2.1 W kwietniu 2007 r., obserwatorium europejskich MŚP wskazało, że główną przeszkodą w rozwoju innowacyjności produktów i procesów, dla europejskich MŚP, jest dostęp do kredytu oraz trudność w znalezieniu wykwalifikowanych pracowników, podczas gdy w przypadku większych przedsiębiorstw problemy związane są przede wszystkim z zasobami ludzkimi.

2.2 Głównymi lukami stwierdzonymi na rynku jest brak kapitału na rozruch, niewystarczająca oferta funduszy i niezgodność popytu z podażą. Komisja poruszyła te kwestie w komunikacie zatytułowanym „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Finansowanie rozwoju MŚP — tworzenie europejskiej wartości dodanej”⁽³⁾, w sprawie którego Komitet miał wielokrotnie sposobność przedstawienia swojej opinii⁽⁴⁾.

2.3 EKES zwraca w szczególności uwagę, że należy „zintensyfikować politykę wspierania nowych i działających już przedsiębiorstw, poprzez skrócenie czasu niezbędnego do rozpoczęcia działalności oraz obniżenie związanych z tym kosztów, ułatwienie dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, zapewnienie większej ilości programów szkoleniowych dla przedsiębiorców, działania mające na celu ułatwienie ich dostępu do sieci i usług użyteczności publicznej oraz gęstszą sieć usług wspierających małe przedsiębiorstwa”⁽⁵⁾.

2.3.1 Komitet powtarza, co już podkreślał w poprzednich opiniach⁽⁶⁾, że „także spółdzielnie, przedsiębiorstwa stowarzyszone i towarzystwa świadczeń wzajemnych (*mutuals*) oraz innowacyjne nowo założone firmy i mikroprzedsiębiorstwa mogą przyczynić się do wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności w UE”.

2.4 Ponadto EKES podkreślił, że „naczelną kwestią jest ułatwienie dostępu do rynków finansowych” oraz „że należy zachęcać banki i podmioty finansowe, jak fundusze kapitału ryzyka, do zajmowania bardziej pozytywnej postawy wobec podejmowania ryzyka”⁽⁷⁾.

⁽³⁾ COM(2006) 349 wersja ostateczna z 29.6.2006.

⁽⁴⁾ Opinia CESE 599/2007, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 1 — sprawozdawcy: pp. Joost van IERSEL i Enrico GIBELLIERI.

⁽⁵⁾ Opinia CESE 982/2007, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8 — sprawozdawca: Christine FAES.

⁽⁶⁾ Opinia CESE 1485/2005 w sprawie programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013, sprawozdawcy: Bernhard WELSCHKE i Lucia FUSCO.

⁽⁷⁾ Patrz przypisy 4 i 5.

2.5 Jesienią 2007 r. Komisja zapowiedziała przeanalizowanie szeregu inicjatyw na rzecz MŚP, w tym europejskiej inicjatywy na rzecz tworzenia nowej struktury wsparcia dla mikro-kredytu⁽⁸⁾.

2.6 Mikrokredyt jest generalnie uznany za instrument finansowy mający ogromny wpływ na przedsiębiorczość, rozwój gospodarczy i produktywną integrację społeczną, ale wykazujący jeszcze wiele luk i niedoskonałości wynikających z trudności w uzyskaniu środków na kapitał założycielski przedsiębiorstwa, w szczególności wtedy, gdy ubiegający się o kredyt jest bezrobotny, pochodzi z niedawnej imigracji, należy do mniejszości etnicznej lub mieszka w regionie konwergencji.

2.7 Inny problem związany jest z faktem, że instytucja finansowa osiąga korzyści skali, jeśli chodzi o koszty stałe transakcji, jak np. gromadzenia informacji, oceny lub monitorowania pożyczki. Odnosi się to w szczególności do mikrofinansowania udzielonego indywidualnym przedsiębiorcom i MŚP, którym brakuje wystarczającej przejrzystości i którzy mają ograniczone możliwości przedstawienia instytucji finansowej odpowiednich informacji.

2.8 Zgodnie z międzynarodową definicją, mikrokredyt jest „niskokwotowym kredytem — poniżej 25 tys. euro w Europie⁽⁹⁾ i 100 tys. dolarów w Stanach Zjednoczonych — przeznaczonym dla osób o niskich dochodach, generalnie nieposiadających zdolności kredytowej w bankach, ponieważ uznaje się ich wypłacalność za niewystarczającą i/lub uważa się, że koszty obsługi takich kredytów są zbyt wysokie”⁽¹⁰⁾. Kredyt konsumpcyjny nie jest objęty definicją mikro-kredytu.

2.9 EKES podziela opinię Komisji w sprawie istotnej roli mikro-kredytu w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w promowaniu integracji społecznej oraz uważa, że należy przede wszystkim zachować jego główną funkcję, którą jest promowanie wzrostu samozatrudnienia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, nie przekształcając go w zwykłą pomoc socjalną.

2.10 Zdaniem Komitetu, mikrokredyt, w Unii Europejskiej, powinien rozwiązywać problemy powstałe w wyniku nieudolności rynku w zapewnieniu przedsiębiorcom dostępu do kredytu, potrzebnego do uruchomienia lub rozwoju działalności gospodarczej produkcyjnej, również w ramach polityki pomocy i współpracy na rzecz rozwoju⁽¹¹⁾.

2.11 Na szczeblu wspólnotowym, CIP –poręczenie w ramach elementu „Mikrokredyt”, wspierane przez EFI⁽¹²⁾, jest mechanizmem gwarancyjnym dla mikro-kredytu przyznanego przez lokalne instytucje mikroprzedsiębiorcom⁽¹³⁾. Jednak nie ma

obecnie specjalnego prawodawstwa europejskiego dotyczącego mikro-kredytu, poza prawodawstwem dla sektora mikro-kredytu bankowego, który podlega europejskim regulacjom bankowym⁽¹⁴⁾; oprócz tego różne wspólnotowe programy i inicjatywy odnoszą się do mikro-kredytu⁽¹⁵⁾.

2.12 Ponadto sektor mikro-kredytu jest różnie regulowany i zarządzany w poszczególnych państwach członkowskich. Tylko dwa państwa członkowskie przewidują specjalne ustawodawstwo obejmujące pozabankowy sektor mikrofinansowania⁽¹⁶⁾, chociaż istnieją przepisy zakazujące pożyczek lichwiarskich w czterech innych państwach członkowskich⁽¹⁷⁾.

2.13 Rada Europejska na wiosennym szczycie stwierdziła, między innymi, że należy natychmiast zadbać o „dalsze ułatwienie dostępu do środków finansowych, w tym za pośrednictwem istniejących instrumentów finansowych UE”⁽¹⁸⁾ oraz „wspieranie zwiększenia ogólnego udziału społeczeństwa w grupie ludności aktywnej zawodowo oraz zwalczanie segmentacji, by zapewnić aktywną integrację społeczną”.

2.14 Komitet uważa, że dzięki szerszym ramom prawnym i ramom wsparcia można lepiej promować tworzenie nowych przedsiębiorstw produkcyjnych i sprzyjać ich konsolidacji, unikając ryzyka marginalizacji i wyłączenia z systemu produkcyjnego, co może prowadzić do podsycenia problemów społecznych i przestępczości, jak korzystanie z lichwy.

3. Propozycja Komisji

3.1 Komisja przedstawia dwa kierunki działania:

— podjęcie, przez państwa członkowskie, programu reform służącego poprawie warunków dla mikro-kredytu, zgodnie z krajowymi realiami i priorytetami, ewentualnie przy pomocy Unii Europejskiej w zakresie wyznaczenia celów ilościowych oraz dobrych praktyk;

— stworzenie nowej wspólnotowej struktury wsparcia mikro-kredytu, w ramach Jeremie, która objęłaby pomoc techniczną i wsparcie w celu konsolidacji organów/instytucji mikrofinansowania oraz prowadziłyby odpowiednie działania związane z upowszechnianiem i komunikacją.

⁽⁸⁾ Komisja, z EFI, organizowała już od 1997 r. wsparcie dla mikro-kredytu za pomocą mechanizmu gwarancyjnego na rzecz MŚP.

⁽⁹⁾ SEC(2004) 1156; Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, decyzja nr 1639/2006/WE.

⁽¹⁰⁾ Patrz Eurofi France, strona internetowa: www.eurofi.net.

⁽¹¹⁾ Patrz rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju.

⁽¹²⁾ EFI: Europejski Fundusz Inwestycyjny.

⁽¹³⁾ Odnośnie do definicji mikroprzedsiębiorstwa, patrz zalecenie 2003/361/W.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa 2006/48/WE – CRD (dyrektywa w sprawie wymogów dotyczących funduszy własnych).

⁽¹⁵⁾ Patrz inicjatywa Jeremie; inicjatywa „Wzrost i zatrudnienie” (decyzja nr 98/347/WE); wieloletni program dla MŚP; program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (decyzja nr 1639/2006/WE; EFRROW (rozporządzenie (WE) nr 1698/2005); Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (rozporządzenie (WE) nr 1927/2006).

⁽¹⁶⁾ Francja i Rumunia. Ponadto, Wielka Brytania i Finlandia, chociaż nie posiadają specjalnego ustawodawstwa, określają, w swoim systemie prawnym, kilka wyłączeń w tym zakresie.

⁽¹⁷⁾ Belgia, Niemcy, Włochy i Polska.

⁽¹⁸⁾ 13 i 14 marca 2008 r., pkt 11.

4. Ramy rozwoju mikrokredytu na rzecz wzrostu i zatrudnienia

4.1 Mikrokredyt stanowi dźwignię integracji społecznej i umożliwia osobom i przedsiębiorstwom, które są gospodarczo słabsze i wykluczone z klasycznego systemu bankowego, dostęp do środków finansowych koniecznych do tworzenia i rozwoju działalności przynoszących przychód.

4.2 Na szczeblu wspólnotowym, „Small Business Act” dla Europy⁽¹⁹⁾ — którego zadeklarowanym celem jest określenie zasad i konkretnych środków sprzyjających poprawie otoczenia europejskich MŚP, powinien pomóc w ustaleniu i likwidacji przeszkód w uwolnieniu potencjału najmniejszych przedsiębiorstw, poprzez większe wysiłki w zakresie uproszczenia, **lepszemu dostępowi do kredytu** oraz odpowiednie zasady dotyczące energii i środowiska.

4.3 Zdaniem EKES-u należy również zadbać o lepsze skoordynowanie wielu instrumentów uruchomionych w takim samym celu, korzystając z doświadczenia zebranego przy okazji stosowania innych instrumentów w przeszłości i instrumentów stosowanych obecnie w dziedzinie mikrokredytu, jak przypomina sama Komisja w swoim komunikacie⁽²⁰⁾, a mianowicie:

- inicjatywy Jeremie;
- gwarancji CIP w zakresie mikrokredytu⁽²¹⁾; EMN i MFC⁽²²⁾ ze wspólnotowego programu działań mającego na celu zwalczanie wykluczenia społecznego;
- inicjatywy Europejskiego Funduszu Społecznego;
- programów rozwoju obszarów wiejskich EFRROW⁽²³⁾.

4.3.1 Komitet uważa, że przy pracach nad nowymi działaniami wspólnotowymi na rzecz mikrokredytu należy odpowiednio uwzględnić pozytywne doświadczenia zebrane w trakcie tworzenia i wieloletniego stosowania w praktyce programu ramowego EU/AKP na rzecz mikrofinansowania prowadzonego przez DG EuropAid.

4.4 Inżynieria finansowa i „europejski fundusz ma rzecz mikrokredytu”

4.4.1 Europejskie instytucje finansowe, od początku lat osiemdziesiątych⁽²⁴⁾, głównie dzięki refleksjom i propozycjom wynikającym z debat, które były prowadzone w ramach

⁽¹⁹⁾ Por. w tej sprawie również opinię CESE 977/2008, sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI.

⁽²⁰⁾ Por. COM (2007)708 załącznik 3.

⁽²¹⁾ PKI, Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013).

⁽²²⁾ EMN (European Microfinance Network): Europejska Sieć Mikrofinansowania; MFC (Microfinance Centre for Central and Eastern Europe): Centrum Organizacji Pożyczkowych w Europie Środkowej i Wschodniej.

⁽²³⁾ EFRROW: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁽²⁴⁾ 1982: Europejski Rok MŚP i Rzemiosła.

„Europejskich Konferencji Rzemiosła i Małych Przedsiębiorstw”⁽²⁵⁾, rozpowszechniły i wsparły w państwach członkowskich filozofię inżynierii finansowej⁽²⁶⁾.

4.4.2 Potrzeba skutecznego wdrożenia wytycznych, które zmniejszyłyby trudności w dostępie do kredytu i pomogły w zorganizowaniu inżynierii finansowej, skłoniła Komisję i EBI, również pod naciskiem europejskich organizacji małych przedsiębiorstw, do utworzenia EFI⁽²⁷⁾, który po krótkim okresie, gdy wspomagał sieci komunikacyjne⁽²⁸⁾, skupił się na wspieraniu, za pomocą różnych form gwarancji, szczególnie poprzez działania inżynierii finansowej, środków przeznaczonych na pomoc dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

4.4.3 Dzięki wieloletnim programom Komisji na rzecz mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw oraz współpracy, a ostatnio za pomocą pierwszego specjalnego programu CIP⁽²⁹⁾, działania inżynierii finansowej rozwinęły się w następujący sposób:

- poręczenie kredytowe udzielone „spółdzielniom i konsorcjom poręczeniowym” („confidi”, we Włoszech) MŚP;
- gwarancja sekurytyzacji⁽³⁰⁾ funduszy ryzyka konsorcjów poręczeniowych;
- poręczenia kapitałowe przyznane poprzez kredyt typu mezzanine⁽³¹⁾;
- inwestycje kapitałowe o podwyższonym ryzyku, wsparcie dla innowacji ekologicznych i transfer technologii;
- pomoc aniołów biznesu.

⁽²⁵⁾ 1990: Avignon; 1994: Berlin; 1997: Mediolan.

⁽²⁶⁾ **Inżynieria finansowa** wychodzi od założenia, że wsparcie finansowe dla małych przedsiębiorców, którzy chcą stworzyć nową działalność lub zainwestować w nowe produkty lub procesy, nie może ograniczać się do relacji pomiędzy małym przedsiębiorcą a instytucją finansową. Z uwagi na społeczną funkcję przedsiębiorstwa, należy zaangażować w to inne podmioty, które ponoszą odpowiedzialność na różnych szczeblach i mogą rozdzielić między siebie ryzyko i koszty.

⁽²⁷⁾ **EFI: Europejski Fundusz Inwestycyjny**. Utworzony w 1994 r. dzięki inicjatywie ówczesnej DG XXIII (chodziło o dyrekcję generalną odpowiedzialną za wsparcie małych przedsiębiorstw i rzemiosła, która umożliwiła także zorganizowanie „europejskich konferencji”) oraz DG II (ekonomia i finanse). W chwili tworzenia, EFI otrzymał środki w wysokości 1 mld ECU wniesione przez EBI, 800 mln ECU wniesione przez Komisję i 200 mln ECU pochodzące z europejskich instytucji finansowych z tytułu udziałów podzielonych na części każda po 2 mln. Od chwili uruchomienia inicjatywy przystąpiło do niej ponad pięćdziesiąt instytucji finansowych.

⁽²⁸⁾ Patrz metro w Lille.

⁽²⁹⁾ CIP, program szczegółowy 1: program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji; program szczegółowy 2: program na rzecz wspierania polityki dotyczącej TIK; program szczegółowy 3: program „Inteligentna energia — Program dla Europy”.

⁽³⁰⁾ Sekurytyzacja wierzycielności polega na scedowaniu części lub całości kwoty stanowiącej wierzycielność konsorcjum poręczeniowego (lub banku) na rzecz specjalistycznej instytucji finansowej, co umożliwia, w szczególności konsorcjom poręczeniowym, zwiększenie zakresu gwarancji, których udzielić mogą przedsiębiorstwom.

⁽³¹⁾ Kredyt typu mezzanine opiera się w większym stopniu na zakładanych przepływach pieniężnych w korzystających z niego przedsiębiorstwach niż na realnych gwarancjach. Może on być realizowany w dwóch formach: 1) wierzycielności podporządkowane (kredyty o oprocentowaniu stałym lub indeksowane); 2) equity kicker (kredytodawcy/inwestorowi przysługuje procentowy udział w kwocie, o jaką zwiększyła się wartość majątku, w związku z którym udzielono kredytu). Termin spłaty tego typu wierzycielności wynosi od 4 do 8 lat.

4.4.4 EKES miał wielokrotnie sposobność wyrazić zadowolenie ze środków przyjętych, zwłaszcza w ciągu ostatnich piętnastu lat, przez Komisję, EBI i EFI na rzecz wsparcia mniejszych przedsiębiorstw. EKES przyznał, że wsparcie finansowe grupy EBI dla MŚP zostało unowocześnione i poszerzone⁽³²⁾, ale **stwierdza, że można byłoby zintensyfikować wysiłki, w szczególności poprzez programy określone w porozumieniu z:**

- EBI dla kapitału i EFI dla poręczeń;
- instytucjami finansowymi państw członkowskich;
- organizacjami przedstawicielskimi mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw;
- konsorcjami poręczeniowymi, które działają już w systemie inżynierii finansowej, przyznając poręczenie na kwotę 50–80 % pożyczki udzielonej przedsiębiorstwom.

4.4.5 W państwach członkowskich można stworzyć sieć „funduszy mikro kredytu” dysponującą funduszami rotacyjnymi zasilanymi przez EBI, dodatkowo objętymi gwarancjami EFI, działającą na różnych szczeblach. Na szczeblu regionalnym (NUTS II) i podregionalnym (NUTS III) udzielanie pożyczek mogłoby odbywać się za pośrednictwem konsorcjów poręczeniowych, o ile istnieją⁽³³⁾. Konsorcja posiadają ogromne doświadczenie w dziedzinie kapitału zaangażowanego i z pomocą odpowiedniego funduszu ryzyka gwarantowanego przez EFI mogłyby z kolei oferować poręczenia.

4.4.5.1 Nowa propozycja wymaga uściślenia w zakresie utworzenia mikrofunduszu przez grupę EBI i Komisję Europejską. Celem inicjatywy jest wsparcie instytucji mikrofinansowania w całej Europie poprzez zapewnienie funduszy (dotacje, kredyty, instrumenty typu mezzanine czy instrumenty kapitałowe), jak również pomocy technicznej. Ten mikrofundusz jest obecnie tworzony przez EFI przy początkowym kapitale około 40 milionów euro na cele wsparcia (z czego 20 milionów euro pochodzi z EBI). Zdaniem EKES-u EFI powinien w przyszłości zarządzać tym funduszem.

4.4.6 Mikro kredyt mógłby wystarczyć na zakup sprzętu lub prostego wyposażenia koniecznego do uruchomienia przedsiębiorstwa lub na odnowienie ciągle potrzebnego wyposażenia w mikroprzedsiębiorstwie⁽³⁴⁾.

4.4.6.1 Zdaniem Komitetu szczególną uwagę należy zwrócić na mikro kredyt dla kobiet prowadzących działalność gospodarczą. W tym wypadku trzeba się bardziej skupić na elastyczności i kryteriach przyznawania kredytu, a także na związanych z tym formalnościach, by uwzględnić obiektywne trudności społeczne i psychologiczne, które mogą się pogłębić w przypadku:

- przynależności do mniejszości;
- trudnej sytuacji rodzinnej;
- tendencji do samowykluczenia społecznego.

4.4.6.2 Zasady udzielania mikro kredytu na rozwój przedsiębiorczości wśród kobiet i zarządzania nim powinny uwzględniać przede wszystkim pierwszoplanowe znaczenie integracji i reintegracji społeczno-gospodarczej kobiet w ramach struktury gospodarczej społeczeństwa, zważywszy na potrzebę zwalczania niedowartościowania kobiet i wzmocnienia rozwoju kultury przedsiębiorczości oraz zdolności do przyjmowania większych obowiązków i podejmowania większego ryzyka.

4.4.7 Mikro pożyczka powinna być również przeznaczona — jako szansa — dla młodych, którzy pragną prowadzić własną działalność i posiadają wystarczające ku temu przygotowanie zawodowe, ale pozbawieni są środków ekonomicznych.

4.4.7.1 Pierwsze zabezpieczenie kredytu, który w każdym razie powinien być udzielony przez instytucję finansową, bankową lub pozabankową, stanowi zakupione wyposażenie. Jednak zachętą dla instytucji finansowych, by w udzielaniu kredytu kierowały się mniej rygorystycznym podejściem⁽³⁵⁾, jest fakt istnienia „europejskiego funduszu na rzecz mikro kredytu” dysponującego środkami i wiedzą, które mogą być co pewien czas wykorzystane, za pośrednictwem EFI i konsorcjów poręczeniowych oraz organizacji branżowych, na wypadek ewentualnego skumulowania niedotrzymanych zobowiązań, ale który byłby zdolny i chętny do propagowania optymalnych standardów solidności, zróżnicowania i poprawy produkcji, przejrzystości oraz walki z lichwą⁽³⁶⁾.

4.4.8 Badania dotyczące niewypłacalności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, prowadzone w ciągu ostatnich dziesięciu lat w głównych państwach europejskich, wskazują, że przypadki niewypłacalności nie przekraczają 4 % udzielonych kredytów⁽³⁷⁾. Oznacza to, że z racji tego, iż odsetek ten jest niższy od 5 %, **mnożnik**, który można zastosować w celu zabezpieczenia kredytu udzielonego przez instytucję finansową, **jest równy 20**.

4.4.9 Jeżeli mnożnik wynosi 20, a poręczenia pokrywają 50 % niewypłacalności każdego dłużnika, konsorcjum poręczeniowe dysponujące funduszem ryzyka w wysokości miliona euro może zapewnić pożyczki na kwotę 40 mln euro dla dużej liczby przedsiębiorców⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Inżynieria finansowa, pozwalająca zmniejszyć znaczną część ryzyka instytucji finansowych, umożliwia łatwiejsze i tańsze udzielanie kredytów przede wszystkim nowym, mało znanym przedsiębiorstwom.

⁽³⁶⁾ Wspólne działania banków i stowarzyszeń branżowych ukierunkowane na lepsze zarządzanie finansowe mikroprzedsiębiorstwami zostały wymienione już w dokumentach z pierwszej europejskiej konferencji rzemiosła w Avignonie w 1990 r. oraz z drugiej konferencji w Berlinie w 1994 r., a następnie zostały rozwinięte przez system *Raiffeisen-Volksbank* (ludowych banków niemieckich) i organizacje branżowe (ZDH — Centralny Związek Niemieckiego Rzemiosła).

⁽³⁷⁾ Patrz FedartFidi UE, Europejska Federacja Konsorcjów Poręczeniowych Rzemiosła, państw członkowskich, w których istnieje system operacyjny konsorcjów poręczeniowych.

⁽³⁸⁾ 5 % z 40 mln wynosi 2 mln, ale gwarancje udzielone przez konsorcjum pokrywają jedynie 50 % niespłaconego zobowiązania, czyli 1 mln euro, którym dysponuje we własnym funduszu ryzyka. Sekurytyzacja tego funduszu umożliwi konsorcjom udzielenie nowych pożyczek do pułapu w wysokości 40 milionów euro.

⁽³²⁾ <http://www.eib.org/projects/publications/sme-consultation-2007-2008.htm>.

⁽³³⁾ System konsorcjów poręczeniowych jest dobrze rozwinięty w wielu krajach europejskich oraz jest obecny i aktywny na szczeblu federacji europejskiej.

⁽³⁴⁾ Mikroprzedsiębiorstwa stanowią 94 % wszystkich prywatnych przedsiębiorstw pozarolniczych w Europie.

4.4.9.1 Dzięki udzielonym gwarancjom system „konsorcjum poręczeniowego kredytów” umożliwił w 2007 roku sfinansowanie włoskich przedsiębiorstw rzemieślniczych na kwotę wynoszącą około 6 mld euro.

4.4.10 Każdego roku w UE-27 powstaje około 500 tys. nowych przedsiębiorstw. Liczba przedsiębiorstw, które są likwidowane każdego roku, jest nieco niższa ⁽³⁹⁾. 99 % stworzonych co roku przedsiębiorstw to MŚP, spośród których co najmniej 240 tys. składa się tylko z właściciela ⁽⁴⁰⁾.

4.4.11 Jeśli powrócimy do przykładu przedstawionego w ust. 4.4.9, za pomocą funduszu ryzyka w wysokości 1 mln euro i dzięki inżynierii finansowej można udzielić — za pośrednictwem funduszu mikrokredytu — kredytu w wysokości 25 tys. euro dla 1,6 tys. małych przedsiębiorstw.

4.5 Społeczne zarządzanie kredytem

4.5.1 Jak już stwierdzono, kredyt stanowi jeden z podstawowych instrumentów w rozwoju gospodarczym i społecznym oraz w realizacji „społecznej gospodarki rynkowej”.

4.5.2 Z tego powodu stopniowo pojawiał się i rozpowszechniał nowy sposób postrzegania kredytu, nie w kategorii zwykłych relacji między klientem a instytucją finansową, ale jako instrumentu o wysokiej wartości społecznej ze względu na jego związek z lepszym i bezpieczniejszym zatrudnieniem oraz z rozwojem gospodarczym.

4.5.3 Z tego nowego i szerszego sposobu postrzegania kredytu wynika konieczność rozdzielenia pomiędzy większą liczbę podmiotów ryzyka związanego z udzieleniem kredytu.

4.5.4 Podział ryzyka kredytowego pomiędzy większą liczbę instytucji:

- zwiększa gwarancje dla instytucji finansowych;
- obniża oprocentowanie udzielonego kredytu;
- ułatwia przyznanie kredytu wnioskodawcy.

4.5.5 Ze względu na wartość społeczną przyznanie kredytu powinno coraz częściej i coraz ściślej podlegać zasadzie zgodności z zasadami odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i wymaga ze strony przedsiębiorcy dostosowania się do wartości związanych ze zrównoważonym rozwojem i do ich zaakceptowania.

4.5.6 Certyfikacja w zakresie ochrony środowiska EMAS ⁽⁴¹⁾ — bardziej niż inne certyfikaty — mogłaby zostać wskazana jako warunek w ramach procesu inżynierii finansowej, związany z funkcją społeczną kredytu.

4.5.7 W ciągu ostatnich lat tylko kilkadziesiąt tysięcy przedsiębiorstw mogło skorzystać ze wspólnotowych instrumentów finansowych ⁽⁴²⁾. Istnieje więc ogromna rozbieżność pomiędzy występowaniem problemu a uzyskanymi wynikami. Powinno to stanowić dla nas bodziec do zastanowienia się nad konkretnymi możliwościami działania za pomocą systemów umożliwiających włączenie większej liczby instytucji finansowych oraz pomnożenie wyników.

4.5.8 W dniach 20–21 listopada 1997 r., Rada Europejska na nadzwyczajnym posiedzeniu w Luksemburgu poświęconym wyłącznie tematowi zatrudnienia, będącemu jedynym punktem porządku obrad, podjęła między innymi trzy konkretne inicjatywy mające pomóc przedsiębiorstwom w utrzymaniu konkurencyjności na rynkach i wezwała Komisję do wysunięcia propozycji mających umożliwić podmiotom gospodarczym rozwój i zwiększenie zatrudnienia. Tymi trzema inicjatywami były: Program wsparcia nowopowstających przedsiębiorstw (ETF Start-up Facility), program „Wspólne Przedsięwzięcie Europejskie” („Joint European venture — JEV”) oraz System poręczeń dla MŚP. Dwie z trzech inicjatyw — „Program wsparcia nowopowstających przedsiębiorstw” i „System poręczeń dla MŚP” — miały służyć ułatwieniu dostępu do kredytu.

4.5.8.1 Pod koniec 2005 roku ponad 277 tys. MŚP ⁽⁴³⁾ skorzystało ze środków programu na rzecz wzrostu i zatrudnienia i z wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP).

4.5.8.2 System poręczeń dla MŚP jest jednym z najważniejszych europejskich programów skierowanych do MŚP ⁽⁴⁴⁾.

4.5.9 **Gdy mówi się o kapitale ryzyka** dla mikroprzedsiębiorstw (23 mln przedsiębiorstw w Europie) i małych przedsiębiorstw (1,1 mln przedsiębiorstw w Europie), z czego 90 % tworzą przedsiębiorstwa indywidualne lub spółki osobowe, **dotyczy to w rzeczywistości tylko 5 % lub 6 % tego środowiska.**

4.5.10 Zatem Komitet uważa, że należy więc koniecznie określić formy wsparcia dla kredytu udostępnianego również spółkom osobowym, co przewidują narzędzia inżynierii finansowej, aby uniknąć sytuacji, w której ich stosowanie pozostaje marginalne i w konsekwencji uniemożliwia mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom rozwój pod względem kultury finansowej.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴¹⁾ Por. rozporządzenie 1836/93/EWG oraz rozporządzenie 761/2001/WE.

⁽⁴²⁾ Dokument konsultacyjny w sprawie programu wspólnotowego na rzecz przedsiębiorczości i konkurencyjności przedsiębiorstw (2006-2010), DG Entreprises, 2004, punkt 118.

⁽⁴³⁾ Źródło: COM(2007) 235 Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące instrumentów finansowych wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) (2001-2006).

⁽⁴⁴⁾ 31 grudnia 2005 r. średnie wykorzystanie osiągnęło 67 % dla elementu „gwarancje dla finansowania dłużnego”; 66 % dla elementu „gwarancje dla mikrokredytów”; 65 % dla elementu „gwarancje dla inwestycji kapitałowych”.

⁽³⁹⁾ Źródło: Europejskie Obserwatorium Przedsiębiorstw.

⁽⁴⁰⁾ W Unii Europejskiej 49 % mikroprzedsiębiorstw nie zatrudnia pracowników. Chodzi o przedsiębiorstwa indywidualne.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 76/769/EWG w zakresie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (dichlorometan)

COM(2008) 80 wersja ostateczna — 2008/0033 (COD)

(2009/C 77/05)

Dnia 10 marca 2008 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 dyrektywę Rady 76/769/EWG w zakresie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (dichlorometan).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był David SEARS.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Podsumowanie i zalecenia

1.1 Celem omawianego wniosku jest zmiana dyrektywy Rady 76/769/EWG poprzez wprowadzenie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu dichlorometanu (DCM) w przypadkach stosowania go jako podstawowego składnika środków do usuwania farby, przeznaczonych do zastosowań przemysłowych, profesjonalnych i konsumenckich.

1.2 Jest to ostatnia taka zmiana dyrektywy Rady 76/769/EWG do czasu zastąpienia tej dyrektywy rozporządzeniem (WE) 1907/2006 (REACH), co nastąpi dnia 1 czerwca 2009 r.

1.3 EKES jest świadomy znacznych trudności naukowych i politycznych, z jakimi boryka się Komisja Europejska przedkładając wniosek i dążąc do porozumienia w sprawie proporcjonalnej i efektywnej pod względem kosztów zmiany, która zgodnie z wymogami dyrektywy 76/769/EWG zapewni dalsze istnienie rynku wewnętrznego, gwarantując jednocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia ludzi i środowiska naturalnego.

1.4 EKES przyznaje, że istnieją nieodparte dowody, że znaczne stężenie oparów ze względu na wysoką lotność DCM może prowadzić do utraty świadomości, a nawet do śmierci. Jest to wynik stosowania nieodpowiednich praktyk przemysłowych, w tym braku dostatecznej wentylacji. Mniej nieodparte są dowody na istnienie stałego, poważnego zagrożenia dla konsumentów w związku z okazjonalnym stosowaniem substancji w warunkach domowych. Proponowane wprowadzenie zakazu sprzedaży jest zatem środkiem nieproporcjonalnym, a biorąc pod uwagę znane, ale jak dotychczas nieokreślone ilościowe zagrożenia związane ze stosowaniem alternatywnych produktów i procesów, nie wydaje się, aby wprowadzenie tego zakazu doprowadziło do jakiegokolwiek ogólnego ograniczenia raczej niskiej częstotliwości odnotowywanych wypadków.

1.5 EKES zwraca także uwagę, tak jak konsultanci zatrudnieni przez Komisję Europejską, że szczególne zagrożenia związane ze stosowaniem DCM nie są w pełni objęte stosowanymi obecnie znakami graficznymi, zwrotami określającymi warunki

bezpiecznego stosowania i zwrotami wskazującymi rodzaj zagrożenia. To samo dotyczy zagrożeń dla dzieci, występujących najczęściej w warunkach domowych. Jest to wynikiem zawodności systemu oznaczania, a nie odnośnych produktów czy ludzi. W celu naprawienia tej sytuacji przedstawia się tu zatem zalecenia dotyczące pakowania i oznaczania.

1.6 Wskazuje się także na występowanie innych problemów, a najbardziej wyraźnie na brak uzgodnionych dopuszczalnych norm zawodowego narażenia oraz wytycznych czy przepisów dotyczących dobrych praktyk przemysłowych. Niemieckie normy TRGS 612 uważa się za znakomity model w tym zakresie.

1.7 Wskazuje się także na kilka kwestii o charakterze ogólnym, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i poszczególne państwa członkowskie w nadziei, że możliwe będzie osiągnięcie porozumienia. Brak takiego porozumienia doprowadzi do podziału rynku wewnętrznego. Zagrożeni pozostaną użytkownicy, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim.

2. Podstawy prawne

2.1 Jak zostało to już stwierdzone powyżej, rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) wejdzie w życie dnia 1 czerwca 2009 r. Rozporządzenie to uchylili i zastąpi szeregiem rozporządzeń i dyrektyw Rady czy Komisji, w tym dyrektywę Rady 76/769/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych.

2.2 Załącznik I dyrektywy Rady 76/769/EWG określa szczególne ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych, uzgodnione i wprowadzone w ostatnich 30 latach. Dnia 1 czerwca 2009 r. ograniczenia te staną się istotą zał. XVII rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH).

2.3 Poprzednie zmiany dyrektywy Rady 76/769/EWG (to znaczy zmiany wprowadzające dalsze ograniczenia) miały formę dyrektyw wymagających stosowania przez państwa członkowskie. Ten wniosek Komisji Europejskiej nie dotyczy jednak dyrektywy, lecz decyzji, która ma natychmiastowy skutek prawny. Dlatego te nowe postanowienia nie będą wymagały transpozycji do prawa krajowego, co wymagałoby uchylecia odpowiednich przepisów prawa krajowego z dniem 1 czerwca 2009 r., to znaczy z dniem wejścia w życie rozporządzenia WE nr 1907/2006 (REACH).

2.4 Wszystkie kolejne zmiany dotyczące ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu substancji i preparatów niebezpiecznych wprowadzane będą zgodnie z rozporządzeniem WE nr 1907/2006 (REACH).

2.5 Substancje (i wszystkie preparaty zawierające takie substancje), w przypadku których ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu uznano za niezbędne, zostały uwzględnione w następstwie oceny niektórych „substancji priorytetowych” wskazanych przez państwa członkowskie i ujętych w czterech wykazach priorytetowych opublikowanych w latach 1994-2000 zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) 793/93.

2.6 Szereg substancji nieujętych w tych wykazach również poddano ocenie pod kątem wpływu na zdrowie ludzi i środowisko naturalne lub też przedstawiono propozycje dotyczące wprowadzenia ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu tych substancji, w miarę jak zajmowano się nowymi problemami na wniosek państw członkowskich. DCM zaliczany jest do takich substancji. Kilka państw członkowskich z różnych powodów nałożyło już lub starało się nałożyć ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu tej substancji, zwłaszcza jako składnika środków do usuwania farby. Inne państwa członkowskie uważają te ograniczenia za nieproporcjonalne, kosztowne i prawdopodobnie prowadzące do mniej zadowolających rezultatów dla użytkowników. Istnieją dowody (lub brak jest dowodów) na potwierdzenie lub podważenie zasadności obydwu stanowisk.

2.7 Pierwszy pełny przegląd wniosku w Radzie przeprowadzony został na początku czerwca. Jeżeli w nadchodzących miesiącach uda się znaleźć kompromisowe rozwiązanie, to omawiany wniosek zostanie prawdopodobnie przyjęty zgodnie z planem. Jeżeli ten cel nie zostanie osiągnięty, wniosek upadnie. W takim przypadku utrzyma się, a być może jeszcze pogłębi fragmentacja rynku wewnętrznego środków do usuwania farby opartych na DCM. W takiej sytuacji DCM zostanie we właściwym czasie poddany ocenie zgodnie z rozporządzeniem WE nr 1907/2006 (REACH), przy czym stosowanie DCM do usuwania farby będzie jedną z wielu dróg narażenia, które należałoby wziąć wtedy pod uwagę. Oczywiście wynik tej oceny i termin ewentualnego wydania ostatecznych zaleceń jest niezany.

3. Informacje ogólne

3.1 DCM to bezbarwny fluorowcowany alifatyczny węglowodór o niskiej temperaturze wrzenia i łagodnej słodkawej woni. DCM wykorzystywany jest szeroko od wielu lat jako silny rozpuszczalnik o niskiej łatwopalności w produkcji farmaceutyków, aerozoli i klejów oraz w procesach takich jak usuwanie farby czy usuwanie tłuszczów z powierzchni metali, a także w przemyśle spożywczym jako rozpuszczalnik w procesach ekstrakcji.

3.2 Choć uważany jest za jeden z bezpieczniejszych fluorowcowanych węglowodorów o niskiej wadze molekularnej, DCM

powinien nadal być stosowany z zachowaniem ostrożności. W Europie DCM sklasyfikowany został jako czynnik rakotwórczy kategorii 3, to znaczy jest to „substancja stwarzająca zagrożenie dla człowieka ze względu na ewentualne działanie rakotwórcze, ale dostępne informacje nie pozwalają na przeprowadzenie zadowalającej oceny”. DCM musi zatem być opatrywany zwrotem „R40” („ograniczone dowody działania rakotwórczego”). Jest to także substancja priorytetowa zgodnie z dyrektywą ramową dotyczącą wody.

3.3 Większe obawy budzi jednak fakt, że jest to także silny narkotyk, działający toksycznie na odśrodkowy układ nerwowy i prowadzący do utraty przytomności, a nawet śmierci. Spowodowało to szereg wypadków, w tym wypadków śmiertelnych, przypisywanych z zasady niebezpiecznym warunkom pracy i nadmiernemu narażeniu, na ogół podczas stosowania w przemyśle lub na dużą skalę przez profesjonalistów, przy korzystaniu z otwartych zbiorników. W przypadkach, w których jest to wykonalne, zagrożenia tego można uniknąć poprzez stosowanie w układach zamkniętych.

3.4 Produkcja DCM w Europie (w zakładach w Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Holandii, Wielkiej Brytanii i Rumunii) powoli spada, w miarę jak inne produkty stają się dostępne. Z około 240 tys. ton produkowanych obecnie w Unii Europejskiej ogółem, około 100 tys. ton produkowanych jest na wywóz. 30-50 % pozostałej ilości DCM wykorzystywane jest w przemyśle farmaceutycznym, a 10-20 % sprzedawane jest w postaci pierwotnej jako podstawowy składnik środków do usuwania farby. Podobne ilości DCM pozyskiwane są w wyniku procesów recyklingu w przemyśle farmaceutycznym. Omawiany wniosek dotyczy wyłącznie stosowania DCM do usuwania farby.

3.5 Usuwanie farby jest czynnością znaną w większości gospodarstw domowych jako jeden z niezbędnych elementów procesu konserwacji i malowania przedmiotów lub powierzchni z drewna, metalu, kamienia czy gipsu, w domu lub na zewnątrz. Istnieje także kilka bardziej wyspecjalizowanych rynków, w tym rynki renowacji dzieł sztuki, usuwania graffiti oraz ponownego malowania dużych obiektów ruchomych, takich jak pociągi czy samoloty.

3.6 Środki do usuwania farby podzielone są nieco arbitralnie na trzy kategorie, a mianowicie na środki „dla użytkowników przemysłowych” (do stałego stosowania w dużych ilościach na terenie danego zakładu), „dla użytkowników profesjonalnych” (różnego rodzaju fachowców świadczących usługi w terenie, budowniczych i dekoratorów) „dla konsumentów” (dla osób okazjonalnie wykonujących czynności związane z utrzymaniem domu).

3.7 Trudno jest ustalić liczbę wypadków dla każdej z tych grup. Biorąc pod uwagę, że objawy zatrucia oparami DCM przypominają atak serca, niektóre przypadki mogły pozostać niezgłoszone. Dane przedstawione Komisji Europejskiej przez konsultantów spółki Risk & Policy Analysts Ltd (RPA) wskazują, że w ciągu ostatnich 20 lat rocznie dochodziło do trzech — czterech wypadków związanych ze stosowaniem środków do usuwania farby opartych na DCM, przy czym jeden z tych wypadków był śmiertelny. Wypadki śmiertelne miały miejsce najczęściej we Francji (6), w Niemczech (6) i w Wielkiej Brytanii (5), natomiast pozostałe wypadki miały najczęściej miejsce w Wielkiej Brytanii (36), Szwecji (12) i Francji (6). W okresie objętym badaniem przeprowadzonym przez konsultantów spółki RPA (lata 1930-2007), w Europie Południowej odnotowano tylko jeden taki wypadek — wypadek śmiertelny przy

pracy w Hiszpanii (2000 r.). Lokalne warunki klimatyczne i warunki pracy mogą tutaj mieć znaczenie. Kiedy jest ciepło okna są zawsze otwarte, zapewniona jest dobra wentylacja i zagrożenia są znikome; przy niższych temperaturach powietrza może być wprost przeciwnie.

3.8 Jeżeli chodzi o wypadki śmiertelne, ich częstotliwość była taka sama w przypadku zastosowań przemysłowych, jak w przypadku zastosowań profesjonalnych. Większość odnotowanych wypadków nieprowadzących do śmierci wydarzyła się w trakcie stosowania DCM przez osoby uznawane za „profesjonalistów”. Jako przyczyny wypadków śmiertelnych wskazano niemalże w każdym przypadku niedostateczną wentylację i nieodpowiednie stosowanie środków ochrony osobistej, szczególnie w przypadku dużych zbiorników otwartych.

3.9 Odnotowanego w 1993 r. we Francji wypadku śmiertelnego, którego ofiarą miał być konsument (lub profesjonalista), nie można teraz sprawdzić i dlatego ta konkretna istotna informacja może zostać podważona. Jedyne inne odnotowane wypadki śmiertelne dotyczące konsumenta miały miejsce w 1960 r. w Holandii. Mogą tu mieć znaczenie inne czynniki.

3.10 Istnieją oczywiście alternatywy wobec środków chemicznych do usuwania farby opartych na DCM. Takie alternatywne metody zaliczyć można do jednej z trzech kategorii, takich jak: „usuwanie metodami fizycznymi lub mechanicznymi” (szlifowanie, skrobanie, oczyszczanie pneumatyczne), „usuwanie metodą pirolizy lub degradacji termicznej” (w piecach, nad palnikami fluidalnymi lub z zastosowaniem palników czy opalarek) i „usuwanie metodami chemicznymi” (z zastosowaniem silnych rozpuszczalników, w tym DCM, lub powodujących korozję, na ogół wysoce alkalicznych, płynów czy past lub preparatów na bazie kwasu mrówkowego czy nadtlenku wodoru). Każda z tych metod może być skuteczna i może być preferowana w określonych warunkach. Zastosowanie którejkolwiek z nich wiąże się z występowaniem zagrożenia takiego lub innego rodzaju, albo ze względu na siłę uderzenia drobin, ciepło, ogień, wybuch, podrażnienie oczu czy skóry, albo ze względu na skład usuwanych farb, a zwłaszcza na ołów w farbach stosowanych do 1960 r. W przypadku wielu warstw pochodzących sprzed stu i więcej lat w starych, ale ciągle jeszcze nadających się do użytku, a nawet bardzo pożądanym lokalach mieszkalnych lub w przypadku delikatnych powierzchni, które nie mogą ulec zniszczeniu, niezbędne będzie zastosowanie więcej niż jednej techniki i pewnego stopnia eksperymentacji.

3.11 Nie przedstawiono żadnych danych dotyczących łącznego udziału w rynku tych różnych rozwiązań alternatywnych objętych trzema kategoriami czy też różnych kosztów usuwania farby na metr kwadratowy. DCM jest ciągle jeszcze uważany za najbardziej popularny rozpuszczalnik, szczególnie w sektorze konsumentów, przy czym popularne są także preparaty na bazie sody żrącej. Nawet w przypadku metod chemicznych trudne jest porównanie kosztów. Powszechny jest pogląd, że środki do usuwania farby na bazie DCM wydają się tańsze pod względem ilości niż konkurencyjne produkty. Ta przewaga prawdopodobnie zniknie, kiedy uwzględni się wszystkie koszty środków ochrony (jeżeli są stosowane) oraz usuwania odpadów (gdzie jest to odpowiednie).

3.12 Koszty całkowite uzależnione są także od szybkości działania. Wolniej działające, ale łagodniejsze produkty i procesy zwiększają koszt prac i zmniejszają zyski. Rozpuszczalniki o wyższej temperaturze wrzenia umożliwiają jednoczesne pokrywanie większej powierzchni, ale więcej czasu musi upłynąć, zanim zaczną działać. Jeśli chodzi o konsumentów, krótsze okresy narażenia zastąpione zostały dłuższymi okresami narażenia i potencjalnie większym zakłóceniem życia rodzin-

nego. (Z pewnością należałoby podważyć przyjęte przez konsultantów spółki RPA założenie, że konsumenci mniej liczą się z czasem, „ponieważ usuwaniem farby zajmują się zazwyczaj w czasie wolnym od pracy”). W wypadku wszystkich grup użytkowników niezbędne będzie stosowanie nowych metod pracy oraz wprowadzenie zmian toku pracy. Jeśli chodzi o użytkowników przemysłowych, jakiegokolwiek przejście na produkty wodne zmniejsza koszty wentylacji, ale znacznie zwiększa koszty zbiorników i instalacji rurowych w celu zminimalizowania korozji. Biorąc pod uwagę te wszystkie zmienne, przewidzenie skutków wprowadzenia jakiegokolwiek ograniczenia w stosowaniu którejkolwiek z metod staje się niezwykle trudne. W takich okolicznościach zagrożenia są przede wszystkim konsumenci, przy czym biorąc pod uwagę sprzeczne poglądy na szczeblu rządowym, nie ma wielu dowodów na to, że wybór przez konsumentów alternatywnych produktów czy procesów będzie dla nich najbardziej korzystny.

3.13 Jedną z popularnych alternatyw wobec DCM jako rozpuszczalnika, którą jest metylo-2-pirolidon (NMP), sklasyfikowana została ostatnio jako „działająca toksycznie na rozrodczość substancja kategorii 2”, co doprowadzi w końcu do wprowadzenia zakazu sprzedaży preparatów zawierających NMP konsumentom (ale nie profesjonalistom lub użytkownikom przemysłowym). Z kolei inne rozpuszczalniki, takie jak 1,3-dioksofan, są wysoce łatwopalne.

3.14 Obecnie najbardziej obiecującymi alternatywami wydają się środki na bazie estrów dwuzasadowych (DBE) — mieszanin adypinianu dimetylu, bursztynianu dimetylu oraz glutaranu dimetylu — i niewiele wskazuje na występowanie jakichkolwiek znaczących zagrożeń dla zdrowia ludzi lub środowiska naturalnego. Substancjami stosunkowo „bezpiecznymi” wydają się być także dimetylosulfotlenek (DMSO) i alkohol benzylowy. Ewentualne uznanie przez użytkowników którejkolwiek z tych środków, że jego stosowanie jest efektywne pod względem kosztów, zależy jednak od wielu czynników, a ewentualnego wyboru tych środków jako szeroko stosowanych, „bezpiecznych” alternatyw nie da się zagwarantować.

3.15 Ogólnie rzecz biorąc oczywiste jest, że nie istnieje jedno w pełni akceptowalne podejście, a także że nieodpowiednie działania mogą doprowadzić do wzrostu odnotowywanej obecnie stosunkowo niskiej częstotliwości wypadków. Trudność polega na znalezieniu rozwiązania zadowalającego wszystkich, a w szczególności państwa członkowskie, które mają różne doświadczenia i rozsądnie bronią swojego stanowiska.

4. Opis wniosku Komisji Europejskiej

4.1 Wniosek Komisji Europejskiej ma na celu ochronę zdrowia ludzi i środowiska, a zarazem zachowanie rynku wewnętrznego dichlorometanu, w szczególności kiedy substancja ta jest stosowana jako podstawowy składnik środków do usuwania farby, przeznaczonych do zastosowań przemysłowych, profesjonalnych i konsumenckich.

4.2 Wniosek przewiduje wprowadzenie zakazu wszelkiej sprzedaży środków do usuwania farby opartych na DCM konsumentom i profesjonalistom innym niż specjaliści specjalnie wyszkoleni i licencjonowani przez właściwe organy państw członkowskich. Sprzedaż zakładom przemysłowym byłaby dopuszczalna pod warunkiem, że wdrożony zostałby szereg środków ochrony, a w szczególności stosowany byłby skuteczny system wentylacji oraz zapewnione i stosowane byłoby odpowiednie środki ochrony osobistej. Wszystkie preparaty na bazie DCM powinny być oznakowane w nieusuwalny sposób jako „zastrzeżone do zastosowań przemysłowych i profesjonalnych”

(i prawdopodobnie wyłącznie przez osoby posiadające odpowiednią licencję).

4.3 Nie należałoby wprowadzać na rynek żadnych środków do usuwania farby opartych na DCM, które miałyby być sprzedawane konsumentom czy profesjonalistom przez pierwszych 12 miesięcy od dnia wejścia w życie omawianej decyzji. Z upływem kolejnych 12 miesięcy zakazem objęte byłaby sprzedaż tym dwu grupom.

4.4 Omawiana decyzja weszłaby w życie trzeciego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

4.5 Omawiany wniosek przedłożony został wraz z uzasadnieniem i dokumentem roboczym służb Komisji Europejskiej (sprawozdaniem z oceny skutków). Dodatkowe materiały udostępnione zostały w formie oceny skutków przygotowanej dla Komisji Europejskiej przez konsultantów zewnętrznych (spółka RPA, Holenderska Organizacja Stosowanych Badań Naukowych (TNO)) oraz sprawozdań dotyczących zagadnień szczegółowych (sprawozdanie w sprawie skuteczności środków opóźniających parowanie sporządzone przez zespół ekspertów ds. środków opóźniających parowanie (ETVAREAD)). Materiały te zostały z kolei poddane przeglądowi przez odpowiedni komitet naukowy (SCHER). Nie istnieje żadne formalne sprawozdanie Unii Europejskiej z oceny ryzyka, ponieważ żadna z zainteresowanych stron nie uznała DCM za substancję priorytetową, mimo że jego stosowanie wywoływało już obawy.

4.6 Niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej (i inne ważniejsze gospodarki i partnerzy handlowi, jak na przykład Szwajcaria czy Stany Zjednoczone) również przeprowadziły badania w celu poparcia konkretnych — i często głęboko sprzecznych — stanowisk regulacyjnych i politycznych. Zainteresowane sektory zgromadziły bogate dane dotyczące możliwych zagrożeń oraz względnych korzyści związanych ze stosowaniem różnych produktów i procesów; jak można było się spodziewać, również te dane przeczą sobie nawzajem. Uwagi innych zainteresowanych stron odnotowane zostały w 2004 r. w trakcie Europejskiego Tygodnia Zdrowia i Bezpieczeństwa pod hasłem „Bezpieczne warunki prac budowlanych” („Building in Safety”), po konferencji ekspertów zorganizowanej przez Duński Związek Zawodowy Malarzy. Według opinii konsultantów spółki RPA z kwietnia 2007 r., Biuro Europejskich Związków Konsumentkich (BEUC), Europejska Federacja Pracowników Górniczo-Przemysłu Chemicznego i Energetycznego (EMCEF) i Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) nie przedstawiły jeszcze swoich formalnych opinii.

5. Uwagi ogólne

5.1 EKES jest świadomy trudności, z jakimi boryka się Komisja Europejska, proponując proporcjonalną i efektywną pod względem kosztów zmianę dyrektywy 76/769/EWG w sprawie stosowania DCM jako rozpuszczalnika wykorzystywanego do usuwania farby. Odnotowanych i zbadanych zostało stosunkowo niewiele wypadków. Możliwe, że nie odnotowano wszystkich wypadków. Obowiązujące przepisy prawa nie zawsze były przestrzegane, a jeśli chodzi o znakowanie — wydają się niewystarczające. Dostępne są alternatywne produkty i procesy, ale nie zostały one poddane ocenie, a ponadto wszystkie związane są z jakimś ryzykiem. Istnieją uzasadnione powody, dla których stanowiska poszczególnych państw członkowskich różnią się wzajemnie. Nie ma gwarancji, że ogólny rezultat będzie korzystny dla którejkolwiek z grup, które mogą zostać najbardziej dotknięte.

5.2 EKES zdaje sobie także sprawę, że ze względu na oczywiste ograniczenia czasowe jest to ostatnia szansa wprowadzenia jakichkolwiek środków zgodnie z wyżej określoną dyrektywą. Jeżeli nie uda się uzgodnić wspólnego stanowiska państw

członkowskich i Parlamentu Europejskiego, a tym samym przyjąć i wdrożyć wnioskowanej decyzji (lub jakiegokolwiek jej modyfikacji), to niemożliwe stanie się podjęcie jakichkolwiek dalszych działań do czasu poddania ocenie wszystkich zastosowań DCM zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 (REACH).

5.3 EKES żywi silne przekonanie, że takie opóźnienie jest zbędne i niepożądane ze względu na konieczność ochrony środowiska naturalnego i zdrowia wszystkich użytkowników w miejscu pracy lub poza nim. EKES ubolewałby także głęboko nad jakąkolwiek fragmentacją rynku wewnętrznego na skutek nierozstrzygnięcia tej lub jakiegokolwiek innej kwestii. Konieczność znalezienia podstaw porozumienia powinna być oczywista dla wszystkich zainteresowanych stron. Taka podstawa powinna odzwierciedlać dążenie do zarządzania ryzykiem, a nie zastąpienia jednego zagrożenia innym.

5.4 W tym względzie EKES zwraca uwagę, że DCM może być produkowany, składowany, transportowany i stosowany bezpiecznie w układach zamkniętych. DCM nie jest łatwopalny i nie przyczynia się do tworzenia się ozonu w warstwie przyziemnej. Oczywistym jest jednak, że w przypadku stosowania w układach otwartych, na przykład w celu usunięcia farby, DCM powoduje trudności ze względu na swoją lotność (łatwo paruje), stężenie powstających oparów (gromadzących się w najniższej położonym punkcie lub ze względu na brak dostatecznej wentylacji) oraz właściwości narkotyku (powoduje utratę przytomności, a nawet śmierć). Wszystkie te właściwości DCM wywołują zwiększone ryzyko w przypadku dzieci. Ponadto DCM sklasyfikowany został jako czynnik rakotwórczy kategorii 3 i informacja o tym właśnie potencjalnym ryzyku dominuje w znakowaniu wszelkich produktów zawierających DCM.

5.5 Konsultanci spółki RPA oraz inni specjaliści zwrócili uwagę, że taka informacja wprowadza w błąd i jest niedostateczna, aby odpowiednio chronić użytkowników w miejscu pracy lub poza nim. Obowiązujące obecnie przepisy prawa i ich odpowiedniki przewidziane w ramach zmienionego Zharmonizowanego Międzynarodowego Systemu Klasyfikacji i Znakovania ONZ, ostrzegające odpowiednio o właściwościach narkotyku (oraz związanym z tymi właściwościami ryzykiem zgonu), nie przewidują stosowania jakichkolwiek zwrotów R (zagrożenia), zwrotów S (bezpieczeństwo) i znaków graficznych w tym zakresie, a co dziwniejsze — w odniesieniu do poważnego zagrożenia dla dzieci (dotyczącego oczywiście wielu produktów i procesów stosowanych w warunkach domowych).

5.6 Mylące jest także zwracanie szczególnej uwagi na możliwe, ale jak dotychczas niepotwierdzone ryzyko raka. W swojej opinii dotyczącej sprawozdania zespołu ekspertów ETVA-READ w sprawie środków opóźniających parowanie, komitet naukowy SCHER zwrócił uwagę, że procesy metaboliczne wykryte w prowadzonych na myszach badaniach punktu końcowego nie są tożsame z procesami metabolicznymi u ludzi, a zatem na podstawie przedstawionych dowodów mało prawdopodobne jest, że DCM jest czynnikiem rakotwórczym. Niewiele jest dowodów opartych na rzeczywistym stosowaniu DCM. Wyniki dwu podstawowych badań epidemiologicznych przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych na grupach narażonych na działanie DCM w innych sektorach nie zostały jeszcze opublikowane. Analogiczne grupy w Unii Europejskiej narażone były prawdopodobnie na działanie innych znanych czynników rakotwórczych, takich jak styren. Konsultanci spółki RPA nie przedstawili żadnych dowodów rzeczywistego ryzyka w tym zakresie w związku z narażeniem na działanie DCM podczas usuwania farby środkami zawierającymi tę substancję. W takich okolicznościach wymagany zwrot R68 („możliwe ryzyko powstania nieodwracalnych zmian w stanie zdrowia”) nie jest zwrotem najbardziej użytecznym.

5.7 Należy także zauważyć, że przedstawione przez konsultantów spółki RPA dane statystyczne dotyczące wypadków odnotowanych w latach 1930-2007 wskazują wyraźnie na występowanie zagrożeń nadmiernego narażenia na działanie DCM, na ogół na skutek złych metod pracy. Nie zebrano odpowiednich danych dotyczących alternatywnych procesów i produktów. Z kolei danych tych nie można zasadnie wykorzystać do celów oceny zagrożeń występujących w przypadku stosowania przez „profesjonalistów” lub „konsumentów” w warunkach domowych. Informacje dotyczące stałych (długotrwałych) skutków narażenia zdrowia w warunkach przemysłowych mogą (lub nie mogą) wskazywać na występowanie problemów wynikających z dotkliwego (krótkotrwałego) narażenia konsumentów; tymczasem trudniej jest proporcjonalnie podzielić dane statystyczne dotyczące wypadków, z którymi to danymi być może mamy tutaj do czynienia.

5.8 W badaniach zwrócono także uwagę na brak spójnych dopuszczalnych poziomów zawodowego narażenia w miejscach pracy w Unii Europejskiej. Normy narażenia cechuje znaczne zróżnicowanie, zarówno pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w przypadku danej substancji (DCM), jak i pomiędzy poszczególnymi substancjami (DCM względem np. DBE czy DMSO). Producenci powinni zdawać sobie sprawę ze swojego obowiązku dochowania należytej staranności wobec swoich pracowników; osiągnięcie tego celu wymaga zapewnienia przez organy regulacyjne istnienia jasno określonych, spójnych ram prawnych, opracowanych na podstawie odpowiednich informacji.

5.9 W tym kontekście EKES zwrócił w szczególności uwagę na normy techniczne substancji niebezpiecznych TRGS 612 dotyczące alternatyw dla środków do usuwania farby opartych na DCM, opracowane przez niemieckie Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych (BMAS), w wersji z lutego 2006 r. Wydaje się, że ze względu na fakt, że normy te zawierają znacznie bardziej szczegółowe informacje niż omawiany wniosek Komisji Europejskiej, mogłyby one stanowić model, który mógłby zostać wykorzystany przez innych w celu przyczynienia się do zapewnienia bezpieczeństwa pracy.

5.10 Zgodnie z tymi normami, w większości przypadków niezbędne jest zastosowanie się do hierarchii pytań, na które należy odpowiedzieć: a) Czy możliwe jest zwiększenie bezpieczeństwa procesu w Państwie pracy poprzez zastąpienie jednego produktu innym? b) Jeżeli nie, to dlaczego? c) Czy podjęli Państwo wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia bezpieczeństwa w miejscu pracy? Niezbędne jest pełne określenie zarówno obszarów potencjalnego ryzyka, jak i potencjalnych korzyści związanych ze stosowaniem alternatywnych procesów i produktów. Przede wszystkim konieczne jest oszacowanie prawdopodobnych rezultatów podjęcia jakiegokolwiek decyzji o wycofaniu znacznej ilości danego materiału z danego rynku; co w rzeczywistości zrobią użytkownicy i czy ich wybór zwiększy ich osobiste bezpieczeństwo?

5.11 Przykładowo w jednym z państw członkowskich wprowadzony już został zakaz sprzedaży produktów na bazie DCM, zarówno użytkownikom przemysłowym, jak i profesjonalnym, dotyczący wyłącznie sprzedaży produktów zawierających DCM, a nie samego DCM. Możliwe jest nadal stworzenie silnego środka do usuwania farby poprzez zmieszanie DCM z metanolem na miejscu pracy. Otrzymany w ten sposób produkt jest tańszy, ale nie zawiera środków powierzchniowo czynnych i środków opóźniających parowanie, które zwiększyłyby skuteczność i bezpieczeństwo odpowiednio stworzonego produktu. Jest to zatem niepożądanym rezultatem.

5.12 Jak zwróciły na to uwagę firma RPA i Komisja Europejska, rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami użytkowników są trudne do uzasadnienia i utrzymania w rzeczywistości. Jediną rzeczywistą różnicą jest to, że stałe wykonywanie czynności związanych z usuwaniem farby na terenie jednego zakładu, przy wysokiej mocy przerobowej, wymaga istnienia dużych otwartych zbiorników na substancje chemiczne, w których zanurzane są wyroby; czynności wykonywane poza terenem zakładów z reguły nie wymagają zanurzenia, a zatem nie wymagają wykorzystywania dużych otwartych zbiorników. Wykonywanie takich czynności wyłącznie w jednym zakładzie objęte jest innymi dyrektywami, przykładowo w sprawie emisji pochodzących z rozpuszczalników i jakości ścieków, których wykonywanie powinno być ściśle egzekwowane; wykonywanie czynności poza terenem zakładu wymaga większej staranności i rozsądku danej osoby. W przypadkach, w których istnieje pracodawca, obowiązek dochowania należytej staranności spoczywa oczywiście na nim w celu zapewnienia każdemu pracownikowi wykonującemu takie czynności możliwie najlepszych warunków pracy.

5.13 Kategoria „użytkownicy profesjonalni” powinna zostać także podzielona na osoby wykonujące stale specjalistyczne czynności czyszczenia (na przykład usuwanie graffiti, renowacja fasady, pociągi i samoloty) oraz osoby usuwające powłoki malarskie jedynie okazjonalnie (budowniczcy, dekoratorzy i „konsumenty”), dla których jest to niezbędna, ale czasochłonna czynność poprzedzająca bardziej opłacalne działanie. Wydaje się, że potrzeby, możliwości oraz stopień narażenia tej ostatniej grupy są identyczne i powinny być traktowane jednakowo.

5.14 Ponadto wprowadzona została propozycja szkolenia i licencjonowania określonych rodzajów fachowców jako ewentualne odstępstwo w celu umożliwienia osiągnięcia kompromisu pomiędzy stronami mającymi odrębne stanowiska. Trudno jest jednak porównywać stosowanie środków do usuwania farby opartych na DCM z, powiedzmy, usuwaniem azbestu czy postępowaniem z odpadami radioaktywnymi, gdzie z całą pewnością wymagana jest licencja. Biorąc pod uwagę wysokie koszty wdrożenia i monitorowania takiego systemu, trudno jest uznać, że propozycja ta mogłaby zaspokoić potrzeby którejkolwiek z zainteresowanych stron.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 W świetle powyższego, EKES nie uważa, by obecny wniosek miał proporcjonalny charakter czy też by sam w sobie mógł doprowadzić do zmniejszenia liczby wypadków w miejscu pracy lub poza nim. Biorąc pod uwagę znaczną rozbieżność pomiędzy stanowiskami poszczególnych państw członkowskich pod względem merytorycznym i politycznym, należy niezwłocznie rozważyć i wdrożyć inne rozwiązania.

6.2 Takie rozwiązania obejmowałyby zmianę przepisów dotyczących pakowania i oznaczania środków do usuwania farby opartych na DCM w celu zmniejszenia ryzyka wypadków oraz zwrócenia uwagi na rzeczywiste zagrożenia. Sprzedaż komukolwiek, kto nie zajmuje się stale usuwaniem farby na terenie zakładu lub poza nim — niezależnie od tego, czy taka osoba uważana jest za „profesjonalistę”, czy „konsumenta” — powinna być ograniczona do maksimum jednego litra na pojemnik i zakup. Pojemniki powinny mieć zamknięcia uniemożliwiające dostęp dzieciom, zgodnie z odpowiednimi obowiązującymi lub nowymi rozporządzeniami i dyrektywami Unii Europejskiej lub normami EN-ISO 8317:2004 i 862:2005. Uzyteczne byłyby także wąskie szyjki w celu ograniczenia ryzyka rozlania, choć wynikająca z tego konieczność przelania

przed nałożeniem przy użyciu pędzla ograniczałaby skuteczność tego rozwiązania. Producenci powinni aktywnie dążyć do opracowania i wdrożenia nowych i bezpieczniejszych metod dystrybucji, jeżeli chcą zachować zdolność utrzymania się tych produktów na rynku w dłuższej perspektywie. Sprzedaż hurtowa wszystkim innym użytkownikom do zastosowań „przemysłowych” lub do stałego stosowania przez „profesjonalistów” powinna być dopuszczona wyłącznie w ilościach wynoszących co najmniej 20 litrów. W takich okolicznościach producenci i dostawcy powinni być świadomi swojego obowiązku dochowania należytej staranności i zagwarantowania dostatecznych informacji i szkoleń mających na celu zapewnienie bezpiecznego postępowania z produktami i bezpiecznego ich usuwania w każdych warunkach stosowania.

6.3 Należy niezwłocznie opracować nowe znaki graficzne, zwroty R i zwroty S dla substancji o właściwościach narkotyku oraz ostrzeżenia przed zagrożeniami dla dzieci — w celu uzupełnienia tych, które już istnieją. Jeśli chodzi o środki do usuwania farby oparte na DCM (i inne produkty o podobnych skutkach) odpowiednie brzmienie dla wszystkich użytkowników mogłyby brzmieć następująco: „Substancja o właściwościach narkotyku: wysokie stężenie prowadzi do utraty przytomności, a nawet śmierci”; „Nie stosować w obecności dzieci lub szczególnie narażonych dorosłych”; „Nie stosować w pomieszczeniach zamkniętych: opary o znacznym stężeniu mogą powodować uduszenie”. Takie ostrzeżenia wydają się zasadne, biorąc pod uwagę istniejące dowody i rzeczywiste potrzeby. Zwroty te nie powinny gubić się wśród szeregu innych mniej istotnych ostrzeżeń. Skuteczne ostrzeżenie i charakterystyczny znak graficzny odnośnie do konieczności ochrony dzieci byłyby prawdopodobnie skuteczniejsze niż wiele bardziej skomplikowanych porad. Stosowany obecnie zwrot S2 („Chronić przed dziećmi”) jest pod tym względem niewystarczający.

6.4 Istnieje także wyraźna konieczność opracowania i wdrożenia ujednoczonego i wewnętrznie spójnego zbioru obowiązujących w całej Unii Europejskiej dopuszczalnych norm zawodowego narażenia — w celu dalszego zwiększenia bezpieczeństwa

pracy. Zadanie to powinno być potraktowane jako użyteczny efekt realizacji programu REACH w najbliższych latach.

6.5 Oczywiście jest, że kluczem do zarządzania ryzykiem w miejscu pracy i poza nim jest zapewnienie odpowiednich metod pracy i ścisłe stosowanie wszystkich obowiązujących środków ochrony. Producenci i sprzedawcy detaliczni są współodpowiedzialni za udzielanie dobrych porad i zagwarantowanie, by konsumenci i inne osoby okazjonalnie stosujące niebezpieczne materiały lub procesy były w stanie przestrzegać zaleceń. Porady dotyczące bezpieczeństwa i sprzęt ochronny powinny być promowane z takim samym entuzjazmem i zachętami jak materiały, dla których są one wymagane.

6.6 Środki kontroli we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej powinny odzwierciedlać podejście zastosowane w przypadku niemieckich norm TRGS 612. Środki te mogłyby w miarę potrzeby zostać uzupełnione o dodatkowe porady techniczne dotyczące wentylacji lub utylizacji odpadów. Najlepsze praktyki powinny być publikowane i propagowane.

6.7 Prowadzone w Stanach Zjednoczonych badania skutków długotrwałego narażenia na działanie DCM powinny zostać zakończone jak najszybciej, a ich wyniki powinny zostać przedstawione Komitetowi Naukowemu ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska (SCHER) w celu dokonania ich oceny. Należy zbadać możliwość identyfikacji wszelkich odpowiednich grup, które mogłyby zostać objęte badaniami w Europie.

6.8 Należałoby także przeprowadzać systematyczne oceny zagrożeń związanych z usuwaniem farby w celu oceny wszystkich produktów i procesów na porównywalnych zasadach. Doprowadziłoby to do lepszego zrozumienia względnej sprawności i względnego ryzyka stosowania odnośnych substancji, a w końcu umożliwiłoby użytkownikom w miejscu pracy i poza nim dokonywanie wyboru na podstawie pełniejszych informacji. Żadna z tych propozycji nie powinna jednak opóźnić przyjęcia środków kontroli omawianych powyżej.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 68/151/EWG i 89/666/EWG w odniesieniu do nakładanych na niektóre rodzaje spółek wymogów ujawniania i tłumaczenia informacji

COM(2008) 194 wersja ostateczna — 2008/0083 (COD)

(2009/C 77/06)

Dnia 23 maja 2008 r. Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 68/151/EWG i 89/666/EWG w odniesieniu do nakładanych na niektóre rodzaje spółek wymogów ujawniania i tłumaczenia informacji.

Dnia 21 kwietnia 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Edgarda Marię IOZIE na sprawozdawcę generalnego oraz 72 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z treścią dyrektywy i uważa, że jest ona kolejnym etapem strategii zmierzającej do uproszczenia procedur administracyjnych, co przewiduje komunikat pt. „Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej”.

1.2 Już wcześniej pozytywne zdanie wyraziło Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku w EKES-ie, które w wielu opiniach zawsze popierało inicjatywy zmierzające do uproszczenia procedur administracyjnych, podejmowane w dziedzinie prawa spółek. Centrum uważa, że zmniejszając koszty ponoszone przez spółki, inicjatywy te przyczyniają się w znaczący sposób do konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, gdy nie podważają one ochrony interesów innych zainteresowanych stron.

1.3 Komitet podkreśla, że omawiany wniosek, który dotyczy zmian do dyrektywy 68/151/EWG (pierwszej dyrektywy w sprawie prawa spółek) i 89/666/EWG (jedenaściej dyrektywy w sprawie prawa spółek), prowadzi do uproszczenia i zmniejszenia obciążeń administracyjnych w odniesieniu do delikatnych kwestii, takich jak wymogi ujawniania i tłumaczenia nakładane na niektóre rodzaje spółek, często obciążone nieproporcjonalnymi i czasami nieuzasadnionymi kosztami.

1.4 Komitet popiera zaproponowane działania oparte na niewielkich zmianach we wspólnotowym dorobku prawnym, które — oprócz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, co ukazuje przedstawiona ocena oddziaływania — wykluczają możliwość tworzenia w Unii Europejskiej nieuzasadnionych przeszkód w swobodnym przepływie towarów i usług.

1.5 Komitet ocenia zatem te środki pozytywnie i przyłącza się do Rady, wzywając Komisję do przeprowadzenia dalszych działań w przyszłości w celu zmniejszenia nieuzasadnionych kosztów wciąż występujących w różnych sektorach, które nie przynoszą użytkownikom żadnej wartości dodanej, stanowią obciążenie dla przedsiębiorstw i zmniejszają ich zdolność do sprostanania wyzwaniom dzisiejszej globalnej konkurencji.

1.6 EKES zaleca Komisji, by nakłaniała państwa członkowskie do kontynuowania działań na rzecz uproszczenia aktów administracyjnych wymaganych od przedsiębiorstw, udostępniając w internecie wszystkie dane, które wymagają publikacji zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami.

2. Kontekst

2.1 Po szeregu kontroli zapoczątkowanych w 2005 r. Komisja zainicjowała program uproszczenia prawodawstwa w celu zmniejszenia kosztów i obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw, wynikających z obowiązujących przepisów prawnych, wychodząc z założenia, że niepotrzebne koszty hamują działalność gospodarczą Wspólnoty i szkodzą konkurencyjności przedsiębiorstw.

2.2 14 listopada 2006 r. Komisja sporządziła komunikat o znaczącym tytule: „Lepsze stanowienie prawa w Unii Europejskiej”⁽¹⁾ oraz dokument roboczy: „Pomiar kosztów administracyjnych oraz redukcja obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej”⁽²⁾. Obie inicjatywy podkreślały potrzebę dążenia do pewnych konkretnych korzyści ekonomicznych dla przedsiębiorstw, kiedy takie uproszczenie można przeprowadzić, nie wywołując jednocześnie negatywnych skutków dla użytkowników tych informacji.

2.3 Ten kierunek strategiczny wzmocniono następnie za pomocą programu działań z marca 2007 r. na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych⁽³⁾, który nie został jeszcze opublikowany w Dzienniku Urzędowym i który wyznacza cel zmniejszenia kosztów o 25 % do 2012 r.

⁽¹⁾ „Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej”, COM(2006) 689, Dz.U. C 78 z 11.4.2007, s. 9.

⁽²⁾ „Pomiar kosztów administracyjnych oraz redukcja obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej”, COM(2006) 691.

⁽³⁾ „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej”, COM(2007) 23.

2.4 W marcu 2007 r. w drodze procedury przyspieszonej przyjęto pewną liczbę wniosków, które zmierzają do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, a 10 lipca 2007 r. Komisja przedstawiła komunikat zawierający propozycje uproszczenia prawa spółek, rachunkowości i audytu ⁽⁴⁾.

2.5 Na posiedzeniu w dniach 13–14 marca 2008 r. Rada Europejska zwróciła się następnie do Komisji o podążanie w tym samym kierunku poprzez przygotowanie nowych propozycji dotyczących zmniejszenia obciążeń ⁽⁵⁾.

2.6 W te ramy wpisuje się omawiany wniosek dotyczący dyrektywy, który dotyczy wymogów ujawniania i tłumaczenia informacji w zakresie prawa spółek, przewidując zmniejszenie lub zniesienie wymogu dotyczącego tych informacji, które nie wnoszą wartości dodanej dla użytkowników.

3. Wniosek Komisji

3.1 Zdaniem Komisji omawiana dyrektywa ma na celu podniesienie konkurencyjności spółek europejskich poprzez zmniejszenie lub zniesienie tych wymogów administracyjnych nakładanych przez obowiązujące przepisy prawne, które nie odpowiadają potrzebom użytkowników informacji, natomiast obciążają przedsiębiorstwa niepotrzebnymi kosztami dodatkowymi.

3.2 Wniosek wiąże się ze zmianą dyrektywy 68/151/EWG (pierwszej dyrektywy) i dyrektywy 89/666/EWG (jedenastej dyrektywy) w odniesieniu do wymogu ujawniania i tłumaczenia dokumentów założycielskich niektórych spółek.

3.3 Co się tyczy pierwszej dyrektywy, wyznacza ona nowy wymóg minimalny w odniesieniu do obecnych postanowień art. 3 ust. 4 dyrektywy 68/151/EWG w sprawie prawa spółek. Zmieniony artykuł zmierza do zniesienia niektórych z obecnych wymogów ujawniania w krajowych dziennikach urzędowych dokumentów założycielskich spółki oraz sprawozdań finansowych, które zgodnie z obowiązującym prawodawstwem powinny być publikowane co roku.

3.4 Takie uproszczenie nie prowadzi do zmniejszenia wartości dodanej dla użytkowników zwłaszcza obecnie, gdy informacje zawarte w rejestrze handlowym — poprzez który państwa członkowskie muszą zapewnić dostęp do niezbędnych informacji — są dostępne w sieci dzięki coraz bardziej powszechnemu użyciu środków komunikacji elektronicznej.

3.5 Państwa członkowskie muszą zapewnić elektroniczny dostęp do informacji w porządku chronologicznym i mają swobodę nałożenia wymogu stosowania dodatkowych form jedynie wtedy, gdy nie pociągają one za sobą dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstw.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji dotyczący uproszczonego otoczenia biznesu dla przedsiębiorstw w dziedzinie prawa spółek, rachunkowości i audytu, COM(2007) 394.

⁽⁵⁾ Prezydencja Rady Europejskiej w Brukseli, 13-14 marca 2008 r., dok. 7652/08, konkluzje 1.

3.6 Jeżeli chodzi o dyrektywę 89/666/EWG (jedenastą dyrektywę) w sprawie prawa spółek, zmianie ulega obowiązująca obecnie praktyka tłumaczenia wszystkich dokumentów figurujących w aktach rejestrowych spółki również wtedy, gdy dana spółka dokonuje rejestracji nowego oddziału.

3.7 Art. 4 nowej dyrektywy mówi o konieczności publikowania dokumentów w języku urzędowym Wspólnoty i stwierdza, że wystarczające jest tłumaczenie uwierzytelnione zgodnie z procedurą uznaną przez władze danego państwa członkowskiego. Wszystkie państwa członkowskie powinny akceptować takie uwierzytelnienie i nie mogą nakładać innych wymogów formalnych poza tym, co przewiduje ust. 1 i 2, zgodnie z celem zmniejszenia do koniecznego minimum kosztów tłumaczenia i uwierzytelnienia.

3.8 Podstawa prawna nowej dyrektywy pozostaje taka sama, jak w wypadku poprzednich dyrektyw i jest nią art. 44 ust. 2 lit. g) Traktatu. Ponadto Komisja jest zdania, że wykazano zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

3.9 Komisja stwierdza, że przewidziane zmiany oraz ocena oddziaływania zostały poddane analizie przez bardzo wielu przedstawicieli zainteresowanych stron i przez nich przyjęte (110 zainteresowanych stron pochodzących z 22 państw członkowskich). Te pozytywne wyniki zostały opublikowane na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług (DG MARKT).

3.10 W analizie oddziaływania Komisja oszacowała, że oszczędności powinny wynieść około 410 mln EUR rocznie w odniesieniu do kosztów publikacji rocznych sprawozdań finansowych i 200 mln EUR rocznie w odniesieniu do kosztów publikacji zmian w rejestrach handlowych. Oszczędności kosztów związanych z tłumaczeniem i uwierzytelnianiem powinny wynieść około 22 mln EUR.

4. Uwagi ogólne

4.1 W wielu opiniach Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku EKES wyrażał swe poparcie dla uproszczenia procedur administracyjnych w ramach inicjatywy „Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej”.

4.2 Opinie Komitetu w pełni wspierają program, który przyczynia się w sposób praktyczny do wzrostu konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, obniżając ponoszone przez nie koszty, które w dziedzinie prawa spółek wydają się w dużej mierze niepotrzebne i zawyżone, przy czym zaproponowane działania nie podważają ochrony interesów innych zainteresowanych stron.

4.3 Komitet podkreśla, że omawiany program, wpływając na tak delikatne obszary jak wymogi ujawniania i tłumaczenia informacji, nie tylko w znaczny sposób obniża koszty, co ukazuje ocena oddziaływania, lecz zwiększa również wiarygodność europejskiego wymiaru, eliminując — wszędzie tam, gdzie mogą się one pojawić — wszelkie pokusy wznoszenia w obrębie UE sztucznych i nieuzasadnionych przeszkód w stosowaniu zasad swobodnego przepływu towarów i usług.

4.4 Komitet ma świadomość tego, że zainicjowane dotychczas inicjatywy są podejmowane po wnikliwej ocenie wyznaczonych

celów, poświęcającej dużą uwagę podstawowym zasadom pomocniczości i proporcjonalności, a także po dogłębnych konsultacjach z wszystkimi zainteresowanymi stronami.

4.5 Komitet zgadza się zatem z treścią dyrektywy, którą uważa za godny uznania etap ogólnej strategii, i przyłącza się w pełni do Rady, wzywając Komisję do podjęcia działań w innych sektorach oraz dziedzinach, w których praktyka upraszczania wydaje się być krokiem koniecznym do zmniejszenia licznych wymogów obciążających wciąż spółki.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG w odniesieniu do niektórych wymogów ujawniania informacji przez średnie przedsiębiorstwa oraz obowiązków sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych

COM(2008) 195 wersja ostateczna — 2008/0084 (COD)

(2009/C 77/07)

Dnia 23 maja 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 44 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG w odniesieniu do niektórych wymogów ujawniania informacji przez średnie przedsiębiorstwa oraz obowiązków sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych.

Dnia 21 kwietnia 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Claudia CAPPELLINIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 59 do 1 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wyłączenia przewidziane dla małych przedsiębiorstw w czwartej dyrektywie w sprawie prawa spółek, zostały rozszerzone na średnie przedsiębiorstwa, ponieważ prowadzą one do zmniejszenia obciążeń związanych ze sprawozdawczością finansową w przypadku tych przedsiębiorstw.

1.2 EKES z zadowoleniem powitał także zaproponowane zmiany do siódmej dyrektywy, gdyż wyjaśniają one po prostu wzajemny stosunek między zasadami konsolidacji zawartymi w tej dyrektywie i w międzynarodowych standardach sprawozdawczości finansowej (MSSF).

1.3 EKES w szczególności docenia, że realizuje się cel polegający na uproszczeniu sprawozdawczości finansowej: nie dochodzi do znacznego ograniczenia dostępnych informacji dla użytkowników sprawozdań finansowych, z kolei zmiana zasad-

niczo nie dotyczy innych zainteresowanych stron. Zaproponowane uproszczenie opiera się na potrzebach MŚP i jednostek korzystających z informacji finansowych.

1.4 Dotychczas brakowało badań i dowodów potwierdzających, które pozwalałyby określić potrzeby użytkowników, mogące się różnić w zależności od państwa członkowskiego UE. Przed wprowadzeniem dalszych zmian w wymogach finansowych dla MŚP, należy rozważyć obecną sytuację pod względem wykorzystania opcji istniejących w ramach czwartej i siódmej dyrektywy. W badaniu takim należy wziąć pod uwagę: a) wykorzystanie istniejących opcji; b) podawane przez państwa członkowskie motywy ich wyboru opcji; c) przegląd osiągnięć państw członkowskich w realizacji swoich celów.

1.5 EKES zaleca więc podjęcie badań w tej dziedzinie jako podstawę racjonalnych propozycji rozwiązań politycznych w przyszłości.

1.6 Wymogi rachunkowości należały do pierwszych dziedzin prawodawstwa zharmonizowanych na szczeblu europejskim. EKES przypomina, że jest to zasadniczy element umożliwiający urzeczywistnienie wspólnego rynku, i podkreśla znaczenie harmonizacji w celu stworzenia równych warunków konkurencji w UE.

1.7 Transgraniczny handel prowadzony przez MŚP stale wzrasta w UE. Jest to zatem silny argument za rozwinięciem harmonizacji ram i przepisów w zakresie sprawozdawczości finansowej w celu a) wsparcia tego wzrostu wymiany handlowej i b) stworzenia równych warunków konkurencji.

2. Kontekst

2.1 Rada Europejska obradująca w dniach 8–9 marca 2007 r. podkreśliła w swoich konkluzjach, że zmniejszenie obciążeń administracyjnych jest istotne dla wzmocnienia europejskiej gospodarki, w szczególności z uwagi na potencjalne korzyści, jakie mogą z tego wynikać dla małych i średnich przedsiębiorstw.

2.2 Rada zaznaczyła także, że konieczne jest podjęcie wspólnych wysiłków przez Unię Europejską i państwa członkowskie w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych poprzez uproszczenie przepisów dla małych i średnich przedsiębiorstw; podstawą prawną takich środków byłby art. 44 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską ⁽¹⁾.

2.3 Rachunkowość i badanie sprawozdań finansowych zostały uznane za dziedziny, w których można dokonać zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw działających we Wspólnocie ⁽²⁾.

2.4 Szczególną uwagę zwrócono na znalezienie sposobów dodatkowego ograniczenia wymogów w zakresie sprawozdawczości małych i średnich przedsiębiorstw.

2.5 W przeszłości wprowadzono wiele zmian, żeby umożliwić spółkom objętym zakresem dyrektywy 78/660/EWG oraz dyrektywy 83/349/EWG stosowanie metod rachunkowości zgodnych z międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej (MSSF).

2.6 Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości ⁽³⁾, spółki, których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynkach regulowanych w jakimkolwiek państwie członkowskim, muszą sporządzać skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF i w związku z tym są zwolnione z większości wymogów zawartych w dyrektywach 78/660/EWG oraz 83/349/EWG. Dyrektywy te jednak wciąż stanowią podstawę dla rachunkowości małych i średnich przedsiębiorstw we Wspólnocie.

2.7 Małe i średnie przedsiębiorstwa podlegają często tym samym przepisom co duże przedsiębiorstwa, ale rzadko badano ich szczególne potrzeby w zakresie rachunkowości. W szczególności zaniepokojenie tych przedsiębiorstw budzi zwiększająca się liczba wymogów dotyczących ujawniania informacji. Zbyt liczne przepisy w zakresie sprawozdawczości stanowią obciążenie finansowe i mogą ograniczyć skuteczne wykorzystanie kapitału do innych celów.

2.8 Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1606/2002 uwidocznilo także potrzebę wyjaśnienia stosunku pomiędzy standardami rachunkowości zawartymi w dyrektywie 83/349/EWG a MSSF.

2.9 Jeżeli koszty organizacji mogą być ujmowane jako aktywa w bilansie, art. 34 ust. 2 dyrektywy 78/660/EWG wymaga, aby wydatki te zostały objaśnione w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

2.10 Małe przedsiębiorstwa mogą być zwolnione z tego wymogu zgodnie z art. 44 ust. 2 tej dyrektywy. W celu zmniejszenia niepotrzebnego obciążenia administracyjnego należy umożliwić zwolnienie także średnich przedsiębiorstw z wyżej wymienionego wymogu ujawniania.

2.11 Dyrektywa 78/660/EWG wymaga ujawnienia podziału obrotu na rodzaje działalności i rynki geograficzne. Jest to wymagane w stosunku do wszystkich spółek, ale małe przedsiębiorstwa mogą być zwolnione z tych wymogów na podstawie art. 44 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. W celu zmniejszenia niepotrzebnego obciążenia administracyjnego należy umożliwić zwolnienie także średnich przedsiębiorstw z wyżej wymienionego wymogu ujawniania.

2.12 Dyrektywa 83/349/EWG wymaga od jednostki dominującej przygotowania skonsolidowanego sprawozdania finansowego, nawet jeżeli jedyna jednostka zależna albo wszystkie jednostki zależne jako całość nie są istotne dla celów art. 16 ust. 3 dyrektywy 83/349/EWG. W konsekwencji spółki te wchodzą w zakres rozporządzenia (WE) nr 1606/2002 i muszą sporządzać skonsolidowane sprawozdania finansowe zgodnie z MSSF. Wymóg ten jest uważany za zbyt uciążliwy, gdy jednostka dominująca ma tylko nieistotne jednostki zależne.

2.13 Dlatego też powinna istnieć możliwość zwolnienia jednostki dominującej z obowiązku sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań rocznych, jeżeli posiada ona tylko jednostki zależne, które czy to z osobna, czy to jako całość mogą być uznane za nieistotne.

2.14 Ponieważ cel omawianej dyrektywy, jakim jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych dotyczących określonych wymogów ujawniania informacji przez średnie przedsiębiorstwa oraz obowiązków sporządzania skonsolidowanych sprawozdań

⁽¹⁾ Dz. U. C 325 z 24.12.2002, s. 35.

⁽²⁾ Projekt UE w zakresie podstawowego pomiaru odniesienia i zmniejszenia kosztów administracyjnych, drugie sprawozdanie okresowe z dnia 15 stycznia 2008 r., s. 37. Jak dotąd ostateczne sprawozdanie nie zostało jeszcze opublikowane. (Zob. przyp. 6 w COM(2008) 195 wersja ostateczna).

⁽³⁾ Dz. U. L 243 z 11.9.2002, s. 1.

finansowych przez niektóre przedsiębiorstwa działające we Wspólnocie, nie może być w wystarczający sposób osiągnięty przez państwa członkowskie, natomiast, pod względem skali i skutków proponowanych działań, możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie Wspólnoty — Wspólnota może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu.

2.15 Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, omawiana dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów.

2.16 Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywy 78/660/EWG i 83/349/EWG.

3. Uwagi ogólne

3.1 Celem zmiany dyrektywy 78/660/EWG (czwartej dyrektywy w sprawie prawa spółek ⁽⁴⁾) jest uproszczenie sprawozdawczości finansowej średnich przedsiębiorstw ⁽⁵⁾ oraz ograniczenie ich obowiązków związanych ze sprawozdawczością finansową w perspektywie krótkoterminowej. Zmiany powinny doprowadzić do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, nie powodując utraty istotnych informacji.

3.2 Celem zmiany dyrektywy 83/349/EWG (siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek ⁽⁶⁾) jest wyjaśnienie wzajemnego stosunku między zasadami konsolidacji zawartymi w tej dyrektywie i w międzynarodowych standardach sprawozdawczości finansowej (MSSF).

3.3 Konsultacje i ocena skutków

3.3.1 Dyskusja na temat sposobów znacznego zmniejszenia obciążeń prawnych dla MŚP w ramach czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek, została zainicjowana przez Komisję z wyprzedzeniem, wraz z procesem konsultacji, z uwzględnieniem celu polegającego na zapewnieniu pomyślnego rozwoju MŚP na europejskim jednolitym rynku. Problem obciążeń prawnych dotyczących MŚP nieodmiennie wynika z faktu, iż pierwotne uregulowania zostały opracowywane z myślą o dużych przedsiębiorstwach. Uregulowania takie niekoniecznie są istotne dla MŚP i często nakładają na nie znaczne obciążenia administracyjne i dodatkowe koszty.

3.4 Uproszczenie opierające się na potrzebach MŚP i jednostek korzystających z informacji finansowych

3.4.1 Ważne jest, by dyskusje koncentrowały się nie tylko wokół „uproszczenia”, ale także wokół „znaczenia” wymogów sprawozdawczości finansowej dla MŚP, w przeciwieństwie do dużych przedsiębiorstw notowanych na giełdzie. Debata na temat uproszczenia na ogół skupia się na kosztach, natomiast debata na temat znaczenia wymogów dotyczy korzyści związa-

nych ze sprawozdawczością finansową oraz poszczególnych użytkowników i ich potrzeb.

3.4.2 Uproszczenie „dyrektywy w sprawie rachunkowości musi wziąć za punkt wyjścia potrzeby MŚP i użytkowników ich sprawozdań finansowych”. Jeśli sprawozdania finansowe mają być użyteczne i ważne, zbadanie użytkowników i ich potrzeb ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju europejskich ram sprawozdawczości finansowej dla MŚP. Użytkowników jest wielu: instytucje finansowe (rating), organy władz publicznych (opodatkowanie, pranie pieniędzy ...).

3.4.3 Należy także pamiętać, że MŚP same są istotnymi użytkownikami informacji finansowych, np. jako dostawcy i kontrahenci innych MŚP, w sytuacjach, w których ważna jest ocena zdolności kredytowej.

3.4.4 W związku z „uproszczeniem” zasad rachunkowości dla MŚP trzeba przeprowadzić drobiazgowo oceny skutków, w tym ocenę korzyści związanych ze sprawozdawczością finansową oraz obciążeń administracyjnych i nakładu kosztów. Takie oceny skutków powinny uwzględnić przyczyny początkowego narzucenia wymogów sprawozdawczości finansowej oraz interesy uczestników (przejrzystość itp.), które wymogi te miały chronić.

3.5 Harmonizacja w celu stworzenia równych warunków konkurencji w UE

3.5.1 Transgraniczny handel prowadzony przez MŚP stale wzrasta ⁽⁷⁾ w UE. Jest to zatem silny argument za rozwinięciem harmonizacji ram i przepisów w zakresie sprawozdawczości finansowej w celu: a) wsparcia tego wzrostu wymiany handlowej; b) stworzenia równych warunków konkurencji. Może to wymagać mniejszej liczby opcji i przeprowadzenia maksymalnej harmonizacji, np. w zakresie publikowania informacji finansowych i publicznego dostępu do nich.

3.6 Żadnych obowiązkowych standardów rachunkowości dla MŚP

3.6.1 Dotyczący MŚP projekt Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) jest konsekwencją żądań podmiotów ustanawiających standardy, księgowych i innych zainteresowanych stron, by stworzyć alternatywę dla pełnej wersji MSSF. Choć początkowo IASB nie chciała się podjąć projektu, w końcu przekonała się, że gros zainteresowanych stron pragnęło, by to ona go zrealizowała, i że żadna inna struktura poza nią nie cieszyła się powszechnie wiarygodnością i autorytetem, by ustanowić wysokiej jakości, możliwe do wyegzekwowania standardy rachunkowości. Punktem wyjścia tego projektu były wszakże pełne MSSF, stworzone dla przedsiębiorstw notowanych na giełdzie.

⁽⁷⁾ Zob. opinie EKES-u w sprawie znaczenia rynku wewnętrznego:
— CESE 952/2006, Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego (INT/296), Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 18;
— CESE 89/2007, Przegląd jednolitego rynku (INT/332), Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 25;
— CESE 1187/2008, Środki polityczne na rzecz MŚP (INT/390), (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.);
— CESE 979/2008, Międzynarodowe zamówienia publiczne (INT/394), (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁴⁾ Dz.U. L 222 z 14.8.1978, s. 11. Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą 2006/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 224 z 16.8.2006, s. 1).

⁽⁵⁾ Definicje z art. 27 (średnie przedsiębiorstwa) czwartej dyrektywy w sprawie prawa spółek.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 193 z 18.7.1983, s. 1. Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2006/99/WE (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, s. 137).

3.6.2 Pełne MSSF zostały opracowane z wykorzystaniem sprawozdawczości finansowej notowanych spółek i z myślą o odpowiednich zainteresowanych stronach. Jak wspomniano powyżej, sprawozdawczość finansowa MŚP częściej służy do użytku wewnętrznego lub nieformalnego (w związku z dostawcami, kontrahentami, instytucjami finansowymi itp.), niż wynika z prawnych lub innych obowiązków dotyczących sprawozdań dla szerokiego spektrum użytkowników.

3.6.3 Obowiązkowe wdrożenie MSSF lub innego zbioru nowych przepisów, opartych na tych opracowanych dla notowanych spółek, prowadziłyby do powstania znacznych obciążeń administracyjnych i kosztów finansowych dla MŚP, które prawdopodobnie przeważałyby nad wszelkimi pozytywnymi skutkami. Ścisły związek między rocznymi sprawozdaniami finansowymi a deklaracjami podatkowymi wymuszałby także na MŚP w różnych państwach członkowskich sporządzanie dwóch zestawów sprawozdań finansowych, co jeszcze bardziej zwiększałoby obciążenia administracyjne.

3.7 Uproszczenie dyrektyw

3.7.1 Jeśli chodzi o opcje mające prowadzić do uproszczenia wymogów dla MŚP w dyrektywach w sprawie rachunkowości, będące zasadniczo rozszerzeniem istniejących opcji dla MŚP w ramach tych dyrektyw, to przed wprowadzeniem nowych

dyrektyw należałoby zbadać, jak opcje te sprawdzają się w państwach członkowskich. EKES zaleca ponadto systematyczne stosowanie zasady „only once” na wszystkich szczeblach ⁽⁸⁾.

3.7.2 Przed wprowadzeniem dalszych zmian w wymogach dla MŚP dotyczących sprawozdawczości finansowej, należy rozważyć obecną sytuację pod względem wykorzystania opcji istniejących w ramach czwartej i siódmej dyrektywy. W badaniu takim należy wziąć pod uwagę a) wykorzystanie istniejących opcji, b) podawane przez państwa członkowskie motywy ich wyboru opcji oraz c) przegląd osiągnięć państw członkowskich w realizacji swoich celów.

3.7.3 Ważnym problemem obecnego stanu rzeczy jest podejście odgórne, które: a) powoduje obciążenia administracyjne dla MŚP; b) zmniejsza znaczenie ram i standardów sprawozdawczości finansowej dla tych podmiotów. W przyszłym przeglądzie zasad sprawozdawczości finansowej w UE należy podjąć ten problem poprzez przyjęcie podejścia oddolnego. Taki sposób podejścia skupiałby się na potrzebach MŚP i innych zainteresowanych stron i opierałby się na badaniach użytkowników i ich potrzeb, zgodnie z wyżej przedstawioną propozycją.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie różnych środków politycznych, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (opinia rozpoznawcza), INT/390. Zasada ta oznacza, że przedsiębiorstwa nie powinny być zobowiązane do ponownego dostarczania informacji, które organy władz już otrzymały inną drogą, na wszystkich szczeblach (europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustawowych oznaczeń dwu- lub trzykołowych pojazdów silnikowych (wersja ujednolicona)

COM(2008) 318 wersja ostateczna — 2008/0099 (COD)

(2009/C 77/08)

Dnia 18 czerwca 2008 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 ustawowych oznaczeń dwu- lub trzykołowych pojazdów silnikowych (wersja ujednolicona).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Komitet jednogłośnie postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie siedzenia kierowcy w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (wersja ujednolicona)

COM(2008) 351 wersja ostateczna — 2008/0115 (COD)

(2009/C 77/09)

Dnia 7 lipca 2008 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 siedzenia kierowcy w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (wersja ujednolicona).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2008 r.) Komitet jednomyślnie postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa spółek dotyczącego jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (wersja ujednolicona)

COM(2008) 344 wersja ostateczna — 2008/0109 (COD)

(2009/C 77/10)

Dnia 7 lipca 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 44 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa spółek dotyczącego jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (wersja ujednolicona).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 17 września) Komitet jednogłośnie postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) z dnia [...] dotyczącego dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (wersja ujednolicona)

COM(2008) 369 wersja ostateczna — 2008/0126 (COD)

(2009/C 77/11)

Dnia 7 lipca 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) z dnia [...] dotyczącego dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (wersja ujednolicona).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 17 września) Komitet jednogłośnie postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych

COM(2008) 19 wersja ostateczna — 2008/0016 (COD)

(2009/C 77/12)

Dnia 3 marca 2008 r. Rada, działając zgodnie z art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 38 — 10 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjął plany Rady Europejskiej z 2007 r. dotyczące ochrony klimatu, które będą wdrażane m.in. za pośrednictwem omawianej dyrektywy.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera tezę Komisji, zgodnie z którą pożądanym rozwojem energii odnawialnej (poniżej w skrócie „EO”) nie tylko jest zasadny z punktu widzenia polityki klimatycznej, lecz także ma lub może mieć wyraźnie pozytywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii, możliwości rozwoju regionalnego i lokalnego, rozwój obszarów wiejskich, perspektywy eksportu, spójność społeczną i wzrost zatrudnienia, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, a także niezależnych producentów energii elektrycznej.

1.3 W tym względzie EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące dyrektywy oraz cel, jakim jest udział energii ze źródeł odnawialnych na poziomie 20 %. Komitet postrzega EO nie tylko jako wkład w ochronę klimatu, ale także jako słuszną wytyczną do polityki energetycznej, która doprowadzi do większej niezależności energetycznej i tym samym do większego bezpieczeństwa dostaw.

1.4 Cel „20 % mniej CO₂ do 2020 r.”, który ma zostać zrealizowany za pośrednictwem innych dyrektyw⁽¹⁾, oraz cel „20-procentowy udział EO”, którego dotyczy omawiany wniosek, są ze sobą ściśle skorelowane i wzajemnie się uzupełniają. Trzeba je jednak rozpatrywać oddzielnie, zwłaszcza że niektóre odnawialne źródła energii niekoniecznie mają jednoznacznie pozytywny wpływ na klimat (zob. pkt 6 dotyczący agropaliw).

1.5 Jako że niewątpliwie konieczna przebudowa naszego systemu energetycznego będzie się wiązała ze znacznymi nakładami inwestycyjnymi, należy zadbać o to, by państwom członkowskim przyznano szeroki zakres swobody, tak aby mogły one

⁽¹⁾ Zob. pkt 3.5.

zawsze podejmować działania tam, gdzie w danym wypadku przy jak najniższych kosztach można uzyskać możliwie duże korzyści w kategoriach ochrony klimatu i tworzenia miejsc pracy.

1.6 EKES podkreśla, że zdecydowanie popiera rozwój EO, a także jest świadomy tego, że aby osiągnąć ambitne cele Rady (redukcja emisji CO₂ o 60–80 % oraz większa niezależność energetyczna), w perspektywie średnio- i długoterminowej konieczny jest znacznie wyższy udział energii odnawialnej niż 20 % przewidziane na rok 2020.

1.7 EKES stwierdza, że uznanie za cel strategiczny częściowego zastąpienia oleju napędowego lub benzyny agropaliwami jest jednym z najmniej efektywnych i najdroższych działań na rzecz ochrony klimatu i oznacza obecnie skrajnie błędną alokację środków finansowych. EKES nie potrafi zrozumieć, dlaczego właśnie najdroższe środki mają być najintensywniej wspierane politycznie, zwłaszcza że poza kwestiami ekonomicznymi pozostaje jeszcze szereg nierozwiązanych kwestii ekologicznych i społecznych (zob. pkt 6). Dlatego też Komitet odrzuca osobny cel 10 % dla agropaliw.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że UE planuje ustalenie kryteriów rozwoju zrównoważonego dla agropaliw. Kryteria ekologiczne sformułowane we wniosku dotyczącym dyrektywy nie są jednak odpowiednio rozwinięte, ponadto nie podejmuje się kwestii społecznych, tak że omawiany dokument jest w tym zakresie zdecydowanie niewystarczający⁽²⁾.

2. Wprowadzenie

2.1 Dyrektywa ma na celu ustalenie wiążących celów rozwoju energii odnawialnej (EO). Przewiduje się łączny 20-procentowy udział źródeł energii odnawialnej w zużyciu

⁽²⁾ EKES już wcześniej jasno wskazał na konieczność stosowania ekologicznych i społecznych kryteriów rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do agropaliw w opinii w sprawie raportu w sprawie postępu w dziedzinie biopaliw (TEN/286 — CESE 1449/2007, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 34) oraz w opinii w sprawie ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw w transporcie drogowym (NAT/354 — CESE 1454/2007).

energii w UE w 2020 r. oraz minimalny wiążący 10-procentowy udział biopaliw⁽³⁾ w sektorze transportu dla każdego państwa członkowskiego⁽⁴⁾.

2.2 Europejski cel wynoszący 20 % ma zostać osiągnięty w drodze realizacji wiążących indywidualnych celów krajowych wymienionych w załączniku I w części A. Państwa członkowskie są przy tym zobowiązane do określenia w krajowych planach działania celów sektorowych dla energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz sektora transportu i agropaliw, a także opisanie odpowiednich środków koniecznych do osiągnięcia tych celów.

2.3 Dyrektywa opiera się na postanowieniach wiosennego szczytu europejskiego w 2007 r. Uzasadnia się ją tym, że dzięki stosowaniu energii odnawialnej można przeciwdziałać zmianom klimatu. Jednocześnie stwierdza się, że „sektor energii odnawialnej (oferuje) możliwość [...] eksploatacji lokalnych i zdecentralizowanych źródeł energii oraz pobudzenia rozwoju zaawansowanych technologicznie światowych gałęzi przemysłu”.

2.4 Według Komisji odnawialne źródła energii „mają w dużym stopniu charakter lokalny, nie są zależne od dostępności konwencjonalnych źródeł energii w przyszłości, a ich przeważnie zdecentralizowany charakter ogranicza wrażliwość naszej gospodarki na zmienność dostaw energii”. Bezpieczeństwo dostaw, obok walki ze zmianami klimatu i rozwoju innowacji i gospodarki, jest więc kolejnym ważnym uzasadnieniem przywoływanym przez Komisję.

2.5 Komisja argumentuje, że „rozwój rynku odnawialnych źródeł energii i technologii energii odnawialnej ma [...] wyraźnie pozytywny wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii, możliwości rozwoju regionalnego i lokalnego, rozwój obszarów wiejskich, perspektywy eksportu, spójność społeczną i wzrost zatrudnienia, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, a także niezależnych producentów energii elektrycznej”.

2.6 Dyrektywa nie tylko określa wymienione cele ilościowe, lecz reguluje także m. in.

- sposób wyliczania udziału energii ze źródeł odnawialnych (art. 5), wraz z kwestią importu;
- gwarancje pochodzenia (art.6-10);
- dostęp do sieci energetycznej (art. 14);
- kryteria zrównoważonego rozwoju środowiska w odniesieniu do agropaliw oraz ich wpływ na środowisko (art. 15 i następane);

⁽³⁾ We wniosku dotyczącym dyrektywy używa się oficjalnie pojęcia „biopaliwa”. EKES w wielu opiniach wskazywał na liczne problemy ekologiczne związane z tymi „biopaliwami”. Ponieważ przedrostek „bio” sugeruje, że mowa jest o produkcie nienagannym pod względem ekologicznym (por. uprawy biologiczne), EKES stosuje w opinii neutralne pojęcie „agropaliwa” zamiast „biopaliwa”.

⁽⁴⁾ We wniosku dotyczącym dyrektywy mowa jest, że: „Proponuje się [...], aby każde państwo członkowskie osiągnęło co najmniej 10 %-owy udział energii odnawialnej (przede wszystkim biopaliw) w sektorze transportu do 2020 r.”.

— warunki ramowe dla krajowych systemów wsparcia w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji.

2.7 Wraz z przyjęciem nowej dyrektywy uchyla się dyrektywę 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych z dotychczasowym celem „21-procentowego udziału energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w stosunku procentowym do całkowitego zużycia energii elektrycznej do 2010 r.” oraz dyrektywę 2003/30/WE w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych, w której założono osiągnięcie udziału 5,75 % do 2010 r.

3. Ogólne uwagi dotyczące nadrzędnych celów dyrektywy i jej celów dotyczących polityki łagodzenia zmian klimatycznych

3.1 W 2007 r. Rada Europejska „ponownie wyraziła opinię, że zobowiązania do obniżenia bezwzględnych wartości emisji są podstawą globalnego rynku emisji związków węgla i kraje rozwinięte powinny nadal przodować w tym względzie, zobowiązując się do wspólnego zmniejszenia swych emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o ok. 30 % w stosunku do roku 1990, zmierzając do wspólnego zmniejszenia swych emisji do 2050 r. o 60-80 % w stosunku do roku 1990”.

3.2 Przedstawiony wniosek dotyczący dyrektywy stanowi przyczynek do wdrożenia tego postanowienia. EKES z zadowoleniem przyjął postanowienia Rady Europejskiej w zakresie ochrony klimatu i podkreślił, że oszczędzanie energii i wydajność energetyczna muszą otrzymać najwyższy priorytet. Nie ma alternatywy dla konieczności znacznego rozwoju EO; jest on niezbędny nie tylko ze względu na ochronę klimatu, lecz także — w perspektywie średnio- i długofalowej — z uwagi na niedobór zasobów paliw kopalnych, którego należy się spodziewać w przyszłości. Obserwowany obecnie gwałtowny wzrost cen paliw kopalnych doprowadzi do tego, że wykorzystywanie wielu rodzajów EO szybciej stanie się opłacalne.

3.3 EKES z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja w tekście uzasadnienia porusza nie tylko aspekty związane z klimatem, lecz także nadaje zasadnicze znaczenie kwestiom bezpieczeństwa dostaw i zapewnienia miejsc pracy. Wielokrotnie podkreśla się, jak ważne mogą być zdecentralizowane struktury zaopatrzenia w energię przykładowo dla siły regionalnej gospodarki i obszarów wiejskich (pkt 2.4 i 2.5). Komitet jest tego samego zdania. Uważa jednak za bezwzględnie konieczne, aby traktować poszczególne strategie EO w sposób o wiele bardziej zróżnicowany niż do tej pory, z uwzględnieniem tych właśnie aspektów.

3.4 EKES podziela zdanie Komisji, że wiodąca rola Europy w rozwoju i wprowadzaniu w życie EO zarówno ma pozytywne znaczenie z punktu widzenia polityki klimatycznej, jak i może w przyszłości zapewnić przewagę konkurencyjną Europie jako ośrodkowi gospodarczemu. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi wyraźny znak w polityce energetycznej, środowiskowej i przemysłowej; ze względu na rychłe międzynarodowe negocjacje w sprawach klimatu jest to także znak dla wspólnoty międzynarodowej.

3.5 Właściwe ustalenia dotyczące podziału obciążeń, tj. odpowiedniego wkładu poszczególnych krajów w realizację celu dotyczącego redukcji emisji CO₂ o ogółem 20 %, zostały zawarte we wniosku dotyczącym decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie starań podejmowanych przez państwa członkowskie zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (COM(2008) 17 wersja ostateczna) oraz we wniosku dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (COM(2008) 16 wersja ostateczna).

3.6 EKES uważa osiągnięcie 20-procentowego udziału EO do 2020 r. za cel właściwy w sensie politycznym i strategicznym oraz wykonalny pod względem technicznym i ekonomicznym — świadczy to o przejściu do polityki energetycznej, która nie bazuje już na paliwach kopalnych. Jest także zdania, że można będzie osiągnąć indywidualne cele krajowe, o ile zapewni się państwu członkowskim możliwość elastycznego wyboru środków (kupno, udział w projektach itd.), przy czym jasne jest, że nie da się przebudować systemu energetycznego za darmo i bez przemian strukturalnych. Konieczne są nie tylko inwestycje w zakłady produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, lecz również w technologie i zdolności magazynowania energii w celu wyrównania wahań w produkcji energii elektrycznej spowodowanych niewystarczającą siłą wiatru lub niewystarczającym nasłonecznieniem, jak również w rozbudowę międzynarodowych połączeń energetycznych w UE. Poprzez samo podkreślenie znaczenia produkcji energii nie osiągniemy zamierzonych celów.

3.7 Przykładowo Niemcy wspierają produkcję energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych za pośrednictwem ustawy dotyczącej zasilania sieci energetycznych (*Einspeisungsgesetz*), przy czym udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych stanowi obecnie 15 %, zaś dodatkowe koszty, ponoszone przez konsumentów energii elektrycznej w postaci wyższych opłat za dostawę energii, wynoszą ok. 3,5 mld euro rocznie. Nie rozlicza się przy tym w każdym razie korzyści gospodarczych w postaci nowych miejsc pracy, szkód dla środowiska, których udało się uniknąć, czy wyższych wpływów z podatków.

3.8 Aby utrzymać koszty realizacji celów na jak najniższym poziomie, przewiduje się w dyrektywie, że poszczególne krajowe cele można będzie osiągnąć także dzięki wspieraniu środków służących rozwojowi EO w innych państwach. Możliwy jest także import energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii — z gwarancją jej pochodzenia. EKES uznaje to zasadniczo za sensowne rozwiązanie. Popiera jednak te państwa członkowskie, które domagają się, żeby handel taki podlegał zezwoleniom, tak aby uniknąć sytuacji, w której wsparcie dla EO finansowane przez jedno państwo członkowskie⁽³⁾ byłoby wykorzystywane do uzyskania oszczędności w innym państwie.

4. Ograniczenie swobody w zakresie rozwoju EO

4.1 EKES uważa za słuszne podejście Komisji ustalające jeden wspólny cel, nie zaś trzy odrębne, dla trzech sektorów, w

(³) Tudzież przez konsumentów w danym państwie.

których EO będzie odgrywać ważną rolę (czyli dla sektora energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz transportu). W ten sposób państwa członkowskie otrzymują dowolność w takim połączeniu środków w trzech poszczególnych sektorach, aby osiągnąć określony wspólny cel krajowy.

4.2 Znaczną przeszkodę w takim uelastycznieniu stanowi jednak fakt, że ustanawia się osobny wiążący cel dla jednego podsektora, a mianowicie dla substytucji oleju napędowego i benzyny w sektorze transportu.

5. Szczególna rola agropaliw we wniosku dotyczącym dyrektywy

5.1 Komisja przyznaje agropaliwom szczególną rolę.

5.2 W wielu analizach dotyczących agropaliw opublikowanych w ciągu ostatnich miesięcy wskazuje się na fakt, że w przeciwieństwie do energii słonecznej biomasa jest zasobem ograniczonym i nieuchronnie nastąpi sytuacja konkurowania o powierzchnię z produkcją żywności lub utrzymaniem różnorodności biologicznej. To, jak znaczna będzie to konkurencja, podlega jeszcze dyskusji. Konieczne jest zatem, zanim strona polityczna podejmie kroki o charakterze sterującym, bardzo dokładne strategiczne przemyślenie, w jakim zakresie i jaką formę EO należy wykorzystywać w sposób najbardziej zasadny. Przy tym konieczna jest bardzo dokładna ocena skutków.

5.3 Doradca naukowy niemieckiego Federalnego Ministerstwa Rolnictwa w opublikowanym w listopadzie 2007 r. zaleceniu w sprawie „wykorzystania biomasy do otrzymywania energii” reprezentuje pogląd, że długoterminowo dominującą rolę wśród EO zyskają energia słoneczna i wiatrowa, m. in. dlatego, że w porównaniu z biomasą mamy tu do czynienia ze znacznie wyższym potencjałem. Wymienia on trzy przyczyny:

- a) W przypadku energii słonecznej można wykorzystać powierzchnie niekonkurujące z produkcją biomasy do celów spożywczych, a z danej jednostki powierzchni można uzyskać o wiele wyższe zyski energetyczne niż w przypadku bioenergii.
- b) Ogólnoświatowy niedobór powierzchni uprawnych doprowadzi do wzrostu cen bioenergii obok rosnących cen ropy naftowej, a na skutek tego podniesie się całkowity poziom cen w rolnictwie. Tym samym wzrosną również ceny surowców wykorzystywanych do produkcji bioenergii, podczas gdy wyższe ceny ropy, węgla i gazu w porównaniu z ceną energii słonecznej będą miały wpływ na jej opłacalność.
- c) Przy niedoborze powierzchni uprawnych rozwój wielkopowierzchniowych upraw bioenergetycznych doprowadzi nieuchronnie do uprawy na obszarach nieużytkowanych rolniczo (zaorywanie łąk, wycinka lasów) lub do intensyfikacji gospodarki na tych obszarach. Spowoduje to zwiększenie emisji CO₂ i N₂O z takim skutkiem, że rozwój wytwarzania bioenergii na polach uprawnych w efekcie końcowym może stać się niekorzystny z punktu widzenia ochrony klimatu.

5.4 Jako że istniejące zasoby naturalne są niewystarczające, a przestawienie się na nowe, odnawialne i możliwie zdecentralizowane struktury dostaw energii wiąże się ze stosunkowo dużymi inwestycjami, należy szczególnie pamiętać o zasadzie koncentrowania zasobów na najbardziej wydajnych strategiach ochrony klimatu.

5.5 Na szczęblu UE niektóre z wyraźnych i częściowo wspieranych przez państwo linii rozwoju w zakresie bioenergii, takich jak agropaliwa (a także produkcja biogazu na bazie kukurydzy), wiążą się jednak z bardzo wysokimi kosztami unikania emisji CO₂ ⁽⁶⁾ (od 150 do ponad 300 EUR/t CO₂).

5.6 W przypadku innych linii rozwoju w zakresie bioenergii ⁽⁷⁾, takich jak np. produkcja biogazu na bazie gnojowicy (najlepiej połączona z powiązaną produkcją energii elektrycznej i ciepłej), kombinowana produkcja energii elektrycznej i ciepła na bazie ścinków (z odpadów drewna leśnego lub upraw o krótkiej rotacji) oraz spalanie ścinków w istniejących wielkich elektrowniach, koszty uniknięcia emisji wynoszą zaledwie 50 EUR/t CO₂.

5.7 Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej stwierdza, że w odniesieniu do redukcji emisji gazów cieplarnianych na hektar wykorzystanie biomasy do wytworzenia energii elektrycznej jest znacznie bardziej wydajne niż produkcja ciekłych agropaliw ⁽⁸⁾. Wydajność nowoczesnych kotłów na biomasę jest prawie tak wysoka jak kotłów na paliwa kopalne, dlatego w ogrzewaniu i wytwarzaniu energii elektrycznej 1MJ biomasy odpowiada ok. 0,95 MJ paliwa kopalnego. Przekształcanie biomasy w paliwo płynne do celów transportu zazwyczaj wiąże się z jedynie 30-40 % wydajnością pod względem energetycznym. 1 MJ biomasy odpowiada jedynie ok. 0,35-0,45MJ ropy w sektorze transportu.

5.8 Dzięki produkcji agropaliw można osiągnąć ekwiwalent CO₂ w wysokości ok. 3 t CO₂/ha, a przy pomocy linii rozwoju w zakresie bioenergii opisanych w punkcie 5.6 — ponad 12 t CO₂/ha.

5.9 W związku z powyższym EKES zastanawia się, dlaczego Komisja chce tak zdecydowanie określić cel 10 % dla agropaliw. Przypomina, że Rada Europejska wiosną oświadczyła, iż cel ten należy zrealizować w sposób „efektywny pod względem kosztów” i muszą być spełnione trzy warunki, a mianowicie, że

- produkcja będzie odbywać się w sposób trwały;
- biopaliwa drugiej generacji staną się dostępne na rynku;

⁽⁶⁾ W przypadku kosztów unikania emisji CO₂ mowa jest o ekwiwalentach CO₂.

⁽⁷⁾ Źródło: „Wykorzystanie biomasy do otrzymywania energii — zalecenia dla polityki”, Doradca naukowy do spraw polityki rolnej w Federalnym Ministerstwie Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta, uchwalone w listopadzie 2007 r.

⁽⁸⁾ Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej porusza tę kwestię w swojej analizie „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations” (Biopaliwa w kontekście europejskim: fakty, wątpliwości i zalecenia), 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf.

— dyrektywa 98/70/WE odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych zostanie zmieniona.

5.10 W odniesieniu do zrównoważonego rozwoju istnieje więcej pytań niż odpowiedzi (patrz także pkt 9), a agropaliwa drugiej generacji nie są jeszcze dostępne. W ten sposób przynajmniej dwa z trzech podanych przez Radę Europejską kryteriów nie są spełnione, co jednak nie przeszkadza Komisji w dążeniu do wyznaczenia celu 10 %.

5.11 Komisja uzasadnia to m.in. za pomocą argumentacji, że sektor transportu to sektor charakteryzujący się najbardziej gwałtownym wzrostem emisji gazów cieplarnianych, zaś „produkcja biopaliw jest obecnie droższa niż wytwarzanie innych form energii odnawialnej, co może oznaczać, że wobec braku konkretnych wymogów ich rozwój mógłby niemal stanąć w miejscu”.

5.12 EKES nie jest w stanie zrozumieć tej argumentacji:

5.12.1 Prawdą jest, że w sektorze transportu emisja gazów cieplarnianych wymyka się spod kontroli. Zaostżone limity emisji spalin i 10-procentowe zastąpienie oleju napędowego i benzyny nie rozwiązuje problemu, nie zrekompensuje to nawet wzrostu, który w następnych latach nastąpi w sektorze transportu i będzie oddziaływał na środowisko.

5.12.2 EKES wielokrotnie zwracał uwagę na to, że należy podejść do tego problemu przy pomocy polityki unikania transportu i zmiany w tzw. „modal split” na korzyść środków transportu przyjaznych dla środowiska, takich jak kolej, lokalna komunikacja publiczna i statki.

5.12.3 Z technicznego punktu widzenia EKES wiąże przyszłość zmotoryzowanego transportu indywidualnego nie z silnikiem spalinowym, lecz z napędami elektrycznymi, które powinny być zasilane EO. Aby samochód marki VW Golf mógł przejechać 10 000 km, trzeba wg obliczeń EMPA ⁽⁹⁾ wykorzystać do produkcji agrodiesla roczny plon rzepaku zasianego na powierzchni 2026 m². Baterie słoneczne wymagałyby w skali roku powierzchni 37 m² (czyli tylko ok. jednej sześćdziesiątej powierzchni pola rzepaku), żeby wytworzyć energię potrzebną do przejechania tych 10 000 km.

5.12.4 Uznanie za cel strategiczny zastąpienia oleju napędowego lub benzyny agropaliwami jest jednym z najmniej efektywnych i najdroższych działań na rzecz ochrony klimatu i oznacza skrajnie błędną alokację środków finansowych. EKES nie potrafi zrozumieć, dlaczego właśnie najdroższe środki mają być najintensywniej wspierane politycznie, zwłaszcza że poza kwestiami ekonomicznymi pozostaje jeszcze szereg nierozwiązanych kwestii ekologicznych i społecznych.

⁽⁹⁾ EMPA jest ośrodkiem badań nad naukami materiałowymi i technologią. Stanowi ona część Federalnej Wyższej Szkoły Technicznej w Zurychu (ETH). Źródło: „Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Schlussbericht”, kwiecień 2007 r. Na zlecenie Federalnego Urzędu ds. Energii (BFE), Federalnego Urzędu ds. Środowiska (BAFU) i Federalnego Urzędu ds. Rolnictwa (BLW); EMPA, Dział Technologii i Społeczeństwa, St. Gallen: R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischer, M. Lehmann, P. Wäger. Sprawozdanie to jest dostępne na stronie: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>.

5.12.5 Komitet nie zgadza się zatem z wypowiedzią Komisji, że „większe stosowanie biopaliw w transporcie jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi”, aby sprostać wyzwaniom.

5.13 Biorąc pod uwagę, że Komisja zmierza do dopuszczenia agropaliw w momencie, gdy przyczynią się one przynajmniej do 35 % redukcji emisji gazów cieplarnianych w porównaniu do paliw z kopalnej ropy naftowej, to cel 10 % doprowadzi do obniżenia emisji gazów cieplarnianych z transportu zmotoryzowanego przy niezmiętej intensywności ruchu o jedynie 3,5 %. Ponieważ transport odpowiada za około jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych, oznacza to możliwość ogólnej redukcji emisji tych gazów o 1 %! Stanowi to wartość, która nijak ma się do nakładów finansowych i powiązanych z tym zagrożeń.

5.14 Nawet jeżeli w agropaliwach w sektorze transportu widziano by zasadne wykorzystanie biomasy, należałoby postawić na absolutną efektywność. Załącznik VII dyrektywy pokazuje jednak, że przekształcanie biomasy w estry lub etanol nie stanowi właściwego podejścia. Każde (przemysłowe) przekształcanie na poziomie molekularnym wiąże się bowiem z wykorzystaniem i tym samym ze stratami energii. Bardziej zasadne byłoby bezpośrednie wykorzystanie pozyskanej biomasy, bez przekształceń przemysłowych i chemicznych.

5.15 Że jest to technicznie możliwe, pokazują niektórzy producenci traktorów, którzy oferują już silniki napędzane czystym olejem roślinnym.

5.16 Załącznik VII pokazuje, że dzięki tej technologii można osiągnąć najwyższe oszczędności w emisji gazów cieplarnianych: w porównaniu z paliwami kopalnymi czysty olej rzepakowy umożliwia standardową redukcję emisji gazów cieplarnianych o 55 %, agrodiesel z rzepaku tylko 36 %, a etanol z pszenicy 0 %. EKES nie rozumie, dlaczego Komisja jednoznacznie nie przedstawia takiej drogi jako szczególnie zasadnej, zwłaszcza że w ten sposób najłatwiej stworzyć zdecentralizowane struktury dostaw energetycznych, a także miejsca pracy w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

5.17 EKES jest zdania, że dobrą strategią jest chociażby wspieranie stosowania czystych olejów roślinnych pozyskiwanych np. z przyjaznych środowisku kultur mieszanych, w samym rolnictwie i przykładowo w pojazdach komunalnych lub wodnych⁽¹⁰⁾. W ten sposób rolnicy zostaliby bezpośrednio włączeni w rozwój regionalnych obiegów energetycznych i odnosiliby z tego bezpośrednio zyski. W ramach strategii agropaliw stają się oni natomiast producentami możliwie jak najtańszych surowców w przemyśle olejów mineralnych, o ile surowce w ogóle będą pochodzić z europejskiej produkcji.

⁽¹⁰⁾ Patrz także: TEN/211 — CESE 1502/2005 „Odnawialne źródła energii” z dnia 15 grudnia 2005 r. (sprawozdawca: Ulla Sirkeinen), pkt 3.3.1.

6. Uwagi na temat bezpieczeństwa dostaw

6.1 Komisja przypuszcza, iż większość biomasy potrzebnej do produkcji agropaliw będzie uprawiana w położonych poza UE regionach o korzystniejszym klimacie. Zastąpienie importu ropy naftowej importem biomasy nie oznacza jednak zmniejszenia, lecz jedynie zróżnicowanie uzależnienia od importu.

6.2 Zastąpienie jednego uzależnienia innym nie może być poważnym celem nowej polityki energetycznej UE.

6.3 Należałoby raczej przede wszystkim zastosować podejście stawiające rzeczywiście zdecentralizowane, dostępne lokalnie lub regionalnie źródła w centrum nowej strategii w zakresie EO. W tym przypadku bioenergia może i powinna odgrywać pewną rolę, inną jednak niż ta, którą przyznano jej w strategii w zakresie agropaliw.

7. Zatrudnienie

7.1 Komisja twierdzi, że energia odnawialna „stanowi bliski substytut energii konwencjonalnej i dostarczana jest za pośrednictwem tej samej infrastruktury i systemów logistycznych”. Dla EKES-u stwierdzenie to jest z gruntu błędnym założeniem: energia odnawialna zapewniana przez struktury zdecentralizowane, po części różni się diametralnie od „tradycyjnej” energii, wytwarzanej raczej w centralnie zorganizowanych, wielkich strukturach.

7.2 Strategia agropaliw bazująca na imporcie energii i domieszkach do oleju napędowego i benzyny wykorzystuje „tradycyjne” (czytaj: centralnie zorganizowane) struktury globalnie działających koncernów olejów mineralnych. Ugruntowuje zatem ich struktury produkcji i dystrybucji, co jest oczywiście w interesie tego sektora. Nie stwarza ona jednak prawie żadnych nowych miejsc pracy w Europie⁽¹¹⁾.

7.3 Gdyby jednak postawić na bardziej wydajne energetycznie zastosowanie np. ścinków drewnianych do produkcji ciepła lub energii elektrycznej lub na czyste oleje roślinne z regionalnych upraw, dostawy biogazu dla pojazdów lub terenów pozbawionych sieci gazu ziemnego czy zdecentralizowane technologie wykorzystujące energię słoneczną itd., dałoby to możliwość powstania nowych, zorganizowanych regionalnie kanałów produkcji i dystrybucji, otwierających wielki potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy.

7.4 W przypadku ogrzewania energią słoneczną i zdecentralizowanego stosowania fotowoltaiki konsumenci (energii) sami produkują większość potrzebnej im energii, co stanowi także dowód na to, że zaopatrzenie w energię bazujące na EO jest z gruntu odmiennie zorganizowane niż obecna struktura dostaw energii.

⁽¹¹⁾ Patrz także wymieniona już analiza Wspólnego Centrum Badawczo Komisji Europejskiej „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations”, 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf.

7.5 Także inne działania, np. podwyższenie wydajności i oszczędności energetycznej, mogą przyczynić się już w fazie rozbudowy do utworzenia setek tysięcy miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach. Przykładami tego mogą być izolacje budynków, instalacje elektrowni słonecznych i wiatrowych lub budowa instalacji na biogaz. Politycy muszą się zatroszczyć o to, by właśnie te potencjały zostały uaktywnione, strategia agropaliw przewidywana w dyrektywie nie stanowi najbardziej wydajnego sposobu.

7.6 Oznacza to, że także w związku z miejscami pracy konieczne jest bardzo dokładne i o wiele bardziej zróżnicowane rozpatrzenie różnych rodzajów EO. EO może wspierać regionalne struktury gospodarcze, lecz z drugiej strony może się również przyczyniać do umacniania dużych centralnych struktur.

7.7 To samo dotyczy zresztą krajów, w których będzie produkowana biomasa na agropaliwa. W dokumencie z marca 2008 r. pt. „Stanowisko w zakresie polityki rozwojowej wobec paliw pochodzących z produkcji rolnej” niemieckie ministerstwo federalne odpowiadające za pomoc rozwojową przedstawia wniosek, że dla ekonomicznego, ekologicznego i społecznego rozwoju krajów rozwijających się strategia masowej produkcji biomasy nastawiona na eksport „jako reakcja na znacznie zwiększony popyt z krajów uprzemysłowionych związana jest z wysokim ryzykiem i nie tworzy miejsc pracy”, podczas gdy należy raczej pozytywnie oceniać biomasę dla zdecentralizowanych dostaw energii z uwzględnieniem drobnej produkcji rolnej.

8. Uwagi na temat kryteriów rozwoju zrównoważonego

8.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja planuje wprowadzenie kryteriów zrównoważonego rozwoju także dla produkcji agropaliw. To istotny krok naprzód, EKES uważa jednak przedstawiony wniosek za całkowicie niewystarczający.

8.2 Sama Komisja stale podkreśla, jak ważna w polityce na rzecz zrównoważonego rozwoju jest równowaga pomiędzy filarem gospodarczym, ekologicznym i społecznym. Jednak już z powodu całkowitego wyłączenia kwestii społecznych w tych kryteriach EKES jest zdania, że we wniosku dotyczącym dyrektywy absolutnie nie przedstawiono wdrożenia przemyślanej strategii zrównoważonego rozwoju lub kryteriów dla agropaliw. Należy go pod tym względem opracować całkowicie na nowo.

8.3 Z punktu widzenia EKES-u ważne byłoby przy tym, żeby ze względu na pośrednie zmiany w sposobie wykorzystania gruntów, opracować skuteczne kryteria ekologiczne i społeczne nie tylko dla agropaliw, lecz także dla wszystkich importowanych produktów rolnych, w tym pasz.

8.4 Iluzją jest także wiara, że dzięki określeniu umownego terminu (tutaj: styczeń 2008 r.) ochroni się powierzchnię lasów lub torfowisk przed przekształcaniem do celów produkcji agropaliw. Warunkiem musiałby tu być sprawny system katastralny oraz sprawny system administracyjno-kontrolny. Jak pokazuje doświadczenie, żaden z nich nie istnieje w krajach wschodzących i rozwijających się.

8.5 EKES jest zdania, że kryteria wymienione w art. 15 ust. 3 i 4, służące zachowaniu różnorodności biologicznej i unikaniu użytkowania powierzchni magazynujących duże ilości węgla, są niewystarczające. Dla zachowania różnorodności biologicznej istotne jest znacznie więcej terenów, niż tylko te wymienione w ust. 3 lit. a) i c). To samo dotyczy art. 4 a) i b) w odniesieniu do zasobów węgla.

8.6 W załączniku VII część B Komisja wymienia „przewidywane typowe i standardowe wartości dla przyszłych biopaliw”, które jeszcze nie znajdują się na rynku lub są to ilości nieistotne. EKES jest zdania, że nie należy operować przewidywanymi wartościami, ale tylko wartościami możliwymi do udokumentowania.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wspierania podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych w dziedzinie zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych

COM(2008) 13 wersja ostateczna

(2009/C 77/13)

Dnia 23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska, 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 w sprawie wspierania podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych w dziedzinie zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17–18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 3 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES popiera proponowane mechanizmy wspierania działań demonstracyjnych w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) w elektrowniach, przewidziane w komunikacie Komisji Europejskiej, jednakże jego niepokój budzi brak zdolności finansowej i jasno określonych możliwości finansowych w średnim (2010–2020) i długim okresie (po 2020 r.).

1.2 Należy zapewnić częściowe skompensowanie braku zdolności finansowej Komisji Europejskiej przychodami uzyskanymi w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na przykład poprzez sprzedaż na aukcjach takich uprawnień przez sektor energetyczny po 2013 r. Trzeba zauważyć, że jak dotąd nie zaproponowano na szczeblu UE żadnego konkretnego systemu finansowania zapewniającego także konieczne bezpieczeństwo.

1.3 Istotne jest określenie jasnych i trwałych zasad finansowania najpóźniej do końca 2009 r. Tylko takie rozwiązanie zapewni zaplecze finansowe niezbędne do rozpoczęcia prac nad przygotowaniem dużych stanowisk demonstracyjnych w dziedzinie CCS, które miałyby zostać oddane do eksploatacji w 2015 r.

1.4 Przychody uzyskane w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji powinny być gromadzone na szczeblu krajowym, w ramach wdrażania zmienionej dyrektywy dotyczącej EU ETS począwszy od 2013 r.

1.5 Pomysł Komisji, by organizować krajowe aukcje w ramach EU ETS, w których 20 % całości dochodów byłoby przeznaczane na działania wspierające redukcję emisji CO₂, jest całkowicie nieodpowiedni i oznacza marnowanie możliwości finansowych. Należy zdecydowanie nakłaniać państwa członkowskie, by zrewolucjonizowały swoje stanowisko w odniesieniu do dochodów z EU ETS oraz przeznaczyły całość tych dochodów na technologie nisko- i bezemisyjne oraz wydzieliły

określoną pulę środków na CCS. Dzięki temu dostępne mogą stać się miliony euro, których Komisji obecnie brakuje, a które są potrzebne do wsparcia działań demonstracyjnych podejmowanych na wczesnym etapie.

1.6 Komisja Europejska powinna opracować plan określający organizację i rolę europejskiej inicjatywy przemysłowej, zapewniając, że inicjatywa ta będzie uzupełniała, a nie pokrywała się z innymi inicjatywami, takimi jak projekty wspierane w ramach siódmego programu ramowego, europejska platforma technologiczna na rzecz elektrowni na paliwa kopalne z zerową emisją czy europejski program sztandarowy.

1.7 EKES uznaje konieczność stworzenia wspólnej europejskiej infrastruktury transportu i składowania dwutlenku węgla. Niezbędne jest stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu transportowego w celu połączenia państw członkowskich, które same mogą nie być w stanie stworzyć swojej krajowej infrastruktury składowania.

1.8 Ze względu na znaczenie transportu jako istotnego elementu stworzenia infrastruktury do wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) na dużą skalę, można by przyjąć akronim CCTS (Carbon Capture Transport and Storage — wychwytywanie, transport i składowanie dwutlenku węgla, czyli akronim uwzględniający także transport).

2. Kontekst ⁽¹⁾

2.1 Prace nad rozwojem całego łańcucha wartości dodanej CCS, obejmującego wychwytywanie, transport i składowanie CO₂, znajdują się na wczesnym, a w niektórych przypadkach nawet doświadczalnym etapie. Z drugiej strony do przodu posuwają się stopniowo prace nad rozwiązaniami służącymi zwiększeniu wydajności konwencjonalnych elektrowni. W obliczu pilnej potrzeby odnowy potencjału elektrowni w Europie w następnych dekadach, Komitet zaleca pragmatyczne podejście, w którym obie technologie będą nadal równolegle rozwijane

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywy Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, CESE 1203/2008 (NAT/401), pkt 4.

i stosowane. O ile zwiększanie wydajności w znacznej mierze może być napędzane siłami rynkowymi, o tyle technologie CCS, zarówno w odniesieniu do elektrowni, jak i infrastruktury, wymagają dodatkowego wsparcia w fazie demonstracji i wprowadzania na rynek.

2.2 Prace nad rozwojem CCS prowadzone są dwutorowo i dotyczą: (a) zintegrowanej technologii wywarzania energii w elektrowniach, obejmującej wychwytywanie CO₂ przed procesem spalania, oraz (b) technologii wychwytywania CO₂ po spalaniu z gazów spalinowych (wypłukiwanie CO₂). Ta ostatnia metoda po odpowiednim dopracowaniu nadawałaby się do wyposażania powstających dziś wysokowydajnych nowych elektrowni, jeżeli są one na to odpowiednio zaprojektowane („capture ready”). Wspólną cechą obu tych ścieżek technologicznych jest to, że wychwycony CO₂ musi zostać przetransportowany z elektrowni do odpowiedniego miejsca składowania.

2.3 Kwestia bezpiecznego i długotrwałego składowania CO₂ ma decydujące znaczenie dla akceptacji społecznej i politycznej tego procesu. Aspekt ten jest w ostatecznym rozrachunku podstawowym wyzwaniem środowiskowym związanym z tą technologią⁽²⁾.

2.4 Na spotkaniu w Aomori w Japonii 9 czerwca 2008 r. grupa ośmiu najbardziej uprzemysłowionych państw świata (G8) uzgodniła, że do 2010 r. rozpoczętych zostanie 20 dużych projektów demonstracyjnych w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) w celu wsparcia rozwoju tej technologii oraz zmniejszenia kosztów powszechnego stosowania CCS od 2020 r.

2.5 W spotkaniu grupy G8 wzięli udział przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Kanady, Włoch, Japonii, Francji, Niemiec, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Chin, Indii i Korei Południowej.

2.6 W celu wsparcia zobowiązań G8 w zakresie CCS Departament Energii USA obiecał zapewnić w ramach swego programu FutureGen środki na wprowadzenie technologii CCS do wykorzystywanych na skalę przemysłową wielokrotnych zintegrowanych układów gazowo-parowych (IGCC) lub innych elektrowni wykorzystujących zaawansowane technologie czystego węgla. USA finansuje także siedem regionalnych partnerstw w zakresie składowania dwutlenku węgla, aby wykazać skuteczność długoterminowego geologicznego składowania dwutlenku węgla dużą skalę.

2.7 Zapowiedź grupy G8 w odniesieniu do CCS jest zgodna z zaleceniem Międzynarodowej Agencji Energii (IEA), by wykorzystywać technologie CCS jako część pakietu rozwiązań służących zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych o połowę do roku 2050.

3. Istota komunikatu Komisji Europejskiej

3.1 Technologie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) odgrywają kluczową rolę wśród istniejących i

⁽²⁾ Zob. w szczególności raport IEA „Energy systems analysis of CCS Technology: PRIMES model scenarios” oraz pkt. 5.3.2, 5.15.1 i 5.15.2 opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywy Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, CESE 1203/2008 (NAT/401).

powstających technologii posiadających potencjał do redukcji emisji CO₂ niezbędnej do osiągnięcia celów po roku 2020 r.⁽³⁾

3.2 Stosowanie CCS na szeroką skalę w elektrowniach może stać się opłacalne z handlowego punktu widzenia za 10–15 lat, sprawiając, że do 2020 r. lub niewiele później CCS będzie samodzielnym elementem systemu handlu uprawnieniami do emisji i ważnym instrumentem służącym redukcji emisji CO₂ pochodzących z produkcji energii z paliw kopalnych.

3.3 By tak się stało należy jednak pilnie podjąć konieczne kroki przygotowawcze. Podejmowanie działań demonstracyjnych na wczesnym etapie jest szczególnie istotne, aby technologie CCS, które są już rozwijane i wykorzystywane na świecie w innych zastosowaniach, przystosować do zastosowania na szeroką skalę w produkcji energii.

3.4 W marcu 2007 r. Rada Europejska wyraziła poparcie dla zamiaru Komisji Europejskiej, by pobudzać do wybudowania i oddania do eksploatacji do 2015 r. do 12 elektrowni demonstracyjnych wykorzystujących zrównoważone technologie wytwarzania energii z paliw kopalnych na skalę przemysłową. W marcu 2008 r. Rada ponownie zapewniła o swoim poparciu.

3.5 Omawiany komunikat, który stanowi uzupełnienie przedstawionego przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla ustanawiającej ramy prawne dla CCS w Unii Europejskiej, przewiduje podjęcie działań w celu stworzenia struktury koordynacji i skutecznego wspierania działań demonstracyjnych dotyczących wykorzystania technologii CCS na dużą skalę oraz zapewnienia warunków dla odważnych inwestycji przemysłowych w szeregu elektrowni.

3.6 Konieczne jest, by UE w ramach zintegrowanej polityki jak najszybciej podjęła działania dotyczące demonstracji technologii CCS, w tym ukierunkowane działania badawczo-rozwojowe oraz działania na rzecz podniesienia świadomości i zapewnienia akceptacji społecznej. Zdaniem Komisji Europejskiej opóźnienie podjęcia działań demonstracyjnych o siedem lat, prowadzące do podobnego opóźnienia wdrożenia technologii CCS na szczeblu światowym, może oznaczać uwolnienie do atmosfery do 2050 r. ponad 90 Gt dwutlenku węgla⁽⁴⁾, którego emisji można byłoby uniknąć, a jest to ilość równa całkowitej ilości dwutlenku węgla, która przy obecnym poziomie emisji zostałaby uwolniona do atmosfery w UE w okresie ponad 20 lat.

3.7 Zapewnienie udziału środków publicznych wymaga złożenia przez przedsiębiorców europejskich jednoznacznych i ostatecznych zobowiązań, którym muszą towarzyszyć zachęty i gwarancje ze strony Komisji. W szczególności środki mające na celu wspieranie podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych dotyczących technologii CCS powinny być podejmowane przez te państwa członkowskie, które zamierzają w przyszłości zaspokajać swoje zapotrzebowanie na energię przede wszystkim poprzez wykorzystywanie węgla kamiennego.

⁽³⁾ Choć konieczne będzie wprowadzenie rozwiązań zwiększających efektywności spalania, sama poprawa w tym zakresie nie wystarczy do redukcji emisji dwutlenku węgla do niezbędnych poziomów.

⁽⁴⁾ Por. dane IAES.

3.8 W komunikacie wskazuje się na dwa rodzaje przeszkód:

- przeszkody prawne i przeszkody związane z bezpieczeństwem — te przeszkody mogą zostać przewyżnione na czas i bez konieczności poniesienia znacznych kosztów dodatkowych; Bariery prawne mogą zostać usunięte jak tylko ramy regulacyjne zapewnią zmniejszenie ryzyka;
- przeszkody ekonomiczne — koszty CCS szacuje się na około 35 euro za tonę w 2020 r. i uważa się, że można byłoby je łatwo pokryć ze względu na wartość uprawnień do emisji.

Komisja w swoim dokumencie sugeruje, że istnieje możliwość odegrania przywódczej roli w regulacji na szczeblu międzynarodowym.

3.9 Proponowana europejska inicjatywa przemysłowa powinna połączyć działania podmiotów, które najwcześniej zareagują, w ramach sieci projektów demonstracyjnych. Powinno to przyczynić się do wymiany doświadczeń i informacji oraz do podniesienia świadomości społecznej, a także wnieść wkład w strategię umożliwiającą stworzenie całego łańcucha wartości dodanej technologii CCS. Ponadto oczekuje się, że proponowana europejska inicjatywa przemysłowa przyczyni się do przyciągnięcia funduszy krajowych i międzynarodowych.

3.10 Komisja Europejska stwierdza, że może udzielić wsparcia jedynie w niewielkim zakresie, i dlatego koncentruje się na mobilizacji środków tych podmiotów, które najwcześniej zareagują, oraz rządów krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych.

3.11 Określone zostały trzy obszary działań, a mianowicie:

- aktywizacja tych podmiotów, które najwcześniej zareagują w sektorze, poprzez uruchomienie programu sztanदारowego i zapewnianie rzeczywistych korzyści handlowych;
- gotowość Komisji Europejskiej do dopuszczenia wykorzystania środków pomocy publicznej i innych środków preferencyjnych udostępnionych przez państwa członkowskie, rozważając każdy z przypadków z osobna;
- mobilizacja środków na szczeblu Unii Europejskiej; konkretna inicjatywa Komisji Europejskiej we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, mająca na celu opracowanie instrumentów współfinansowania i podziału ryzyka.

Ponadto zwrócono uwagę, że im dłużej przemysł zwlekał będzie z wdrożeniem technologii CCS, tym bardziej decyzji zmuszeni będą do rozważenia wprowadzenia środków obowiązkowych.

3.12 Podniesiona została także kwestia konieczności stworzenia wspólnej europejskiej infrastruktury transportu i składowania dwutlenku węgla. Przewiduje się dokonanie przeglądu wytycznych dotyczących TEN-E w celu uwzględnienia infrastruktury CCS.

4. Kontekst wniosku Komisji Europejskiej o sporządzenie opinii

4.1 W następstwie przyjęcia przez Radę w marcu 2007 r. decyzji w sprawie zmian klimatu i zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw energii, Komisja zaproponowała pakiet środków w formie odrębnych dokumentów mających na celu zapewnienie realizacji celów wyznaczonych decyzjami Rady. Środki te

koncentrują się na efektywności energetycznej, promowaniu odnawialnych źródeł energii oraz opracowaniu i wdrożeniu odpowiednich innowacyjnych technologii. Komitet sporządził szczegółowe opinie dotyczące każdego z tych środków⁽⁵⁾.

4.2 W tym kontekście jednym z obszarów o podstawowym znaczeniu jest opracowanie metod trwałej redukcji emisji gazów cieplarnianych powstających w wyniku spalania paliw kopalnych, co jest przedmiotem niniejszej opinii.

4.3 Niniejsza opinia związana jest z opinią Komitetu⁽⁶⁾ dotyczącą tej samej technologii, a odnoszącą się do wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla.

5. Uwagi ogólne

5.1 W swoim komunikacie Komisja Europejska kilkakrotnie zwraca uwagę na to, że dla powodzenia planów decydujące znaczenie ma pokazanie na wczesnym etapie, że a) europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) będzie odgrywał istotną rolę oraz że b) istnieje możliwość odnoszenia realnych korzyści handlowych. Oczywiście EU ETS niesie ze sobą obietnicę stworzenia realnych korzyści handlowych dla podmiotów, które zareagują najwcześniej. Jednakże przyjdą one za późno, jeśli Komisja nie zapewni przed końcem 2009 r. podstawowego zestawu jasnych i ostatecznych zasad dla systemu EU ETS po 2012 r.

Do końca 2009 r. przedsiębiorstwa muszą mieć solidną podstawę do podejmowania decyzji inwestycyjnych, aby rozpocząć etap projektowania i budowy na tyle wcześnie, by pierwsze zakłady stosujące CCS mogły rozpocząć działalność w 2015 r. Ta kwestia nie została dostatecznie zaakcentowana, szczególnie w świetle obecnego braku jasności co do systemu EU ETS oraz mało precyzyjnych żądań Komisji wobec przemysłu i rządów krajowych, które sprawiają, że kwestia finansowania pozostaje nierozstrzygnięta.

5.2 System handlu uprawnieniami do emisji EU ETS oczywiście stanowi istotny rynek dwutlenku węgla, który może okazać się bardzo skuteczny, ale stanie się tak tylko wtedy, gdy system ten będzie zdecydowanie ukierunkowany na ustanowienie takiej ceny uprawnień do emisji, która pokrywałaby zawiązką dodatkowe koszty wynikające z rozwiązań na rzecz ograniczenia emisji. Jeżeli Komisja Europejska nie ustanowi jasno określonych przepisów w odniesieniu do zasad i zakresu aukcyjnej sprzedaży uprawnień oraz odpowiedniego przekazywania uzyskanych w ten sposób dochodów oraz jeżeli nie będzie odgrywać roli organu nadzorczego, potencjalni inwestorzy będą skłonni przyjąć postawę wyczekującą ze względu na zbyt wiele niewiadomych.

⁽⁵⁾ Por. opinie NAT/399, NAT/400 i NAT/401 oraz TEN/334, TEN/338 i TEN/341.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (COM(2008) 18 wersja ostateczna — 2008/0015 (COD)), CESE 1203/2008 (NAT/401).

5.3 Wspólna europejska infrastruktura transportu i składowania dwutlenku węgla jest rzeczywiście środkiem ułatwiającym wdrożenie technologii CCS na dużą skalę w całej Europie. Niektóre państwa członkowskie mogą nie być w stanie same stworzyć krajowych instalacji tego rodzaju (7). W przypadkach, w których jest to możliwe należałoby wykorzystać istniejącą, nieeksploatowaną już infrastrukturę bądź nowe instalacje zintegrowane z inną infrastrukturą. Ze względu na znaczenie transportu EKES sugerowałby nawet przyjęcie akronimu CCTS (Carbon Capture Transport and Storage — wychwytywanie, transport i składowanie dwutlenku węgla), aby wyraźnie uwzględnić transport, choć akronim CCS jest już znany i uznawany na świecie.

5.4 Komisja Europejska nakłada na władze krajowe znaczne obciążenia w odniesieniu do finansowania CCS, ponieważ nie ma możliwości uzyskania znacznego wkładu z obecnego budżetu Komisji. Mając na uwadze fakt, że omawiana tematyka ma duże znaczenie dla Unii Europejskiej, a także ze względu na konieczność kontroli ze strony UE w celu zapewnienia, że projekty demonstracyjne przyniosą pożądane efekty, Komisja powinna mieć znacznie większy, niż to obecnie planuje, udział w finansowaniu projektów CCS, który byłby w razie konieczności uzupełniany środkami przeznaczanymi na ten cel przez państwa członkowskie (8).

5.4.1 Sprzedaż aukcyjna uprawnień do emisji w ramach EU ETS zapewnia możliwość rozwiązania problemu niewystarczającego finansowania ze strony Komisji. Obecnie jedynie 20 % dochodów przeznaczają się na działania wspierające technologie niskoemisyjne i bezemisyjne. Należy zdecydowanie nakłaniać państwa członkowskie, by zrewolucjonizowały swoje stanowisko w odniesieniu do dochodów z EU ETS oraz przeznaczyły całość tych dochodów na technologie nisko- i bezemisyjne oraz wydzieliły określoną pulę środków na CCS (9). Dzięki temu dostępne mogą stać się miliony euro, których Komisji obecnie brakuje, a które są potrzebne do wsparcia podejmowanych na wczesnym etapie i na dużą skalę działań demonstracyjnych dotyczących CCS.

5.4.2 Ponadto jak Komitet już wcześniej sugerował, budżet przeznaczony na energię w siódmym programie ramowym mógłby zostać znacznie zwiększony (o 15 %), przez co w rezultacie wysokość inwestycji w B+R wzrosłaby o 2–3 % PKB. W ten sposób można by za pośrednictwem programu ramowego wnieść faktyczny wkład w promowanie działań demonstracyjnych dotyczących CCS.

5.4.3 W siódmym programie ramowym wspieranych jest szereg innych działań, które również wnoszą wkład w przygotowanie dużych projektów demonstracyjnych. Takie różnorodne działania powinny być wyraźnie powiązane z proponowanym mechanizmem wspierania działań demonstracyjnych.

(7) Zob. raport wspomniany w przypisie 2 oraz załączone do niego mapy.

(8) Pojawiają się jednak także inne sugestie, jak przewyciężyć problem finansowania — zob. EurActive.com, artykuł z 27 lutego 2008 r. „Financing woes plague EU Climate technologies”.

(9) W Parlamencie Europejskim rozważa się obecnie propozycje przeznaczenia dochodów z ETS wysokości od 60 do 500 milionów EUR na podejmowane na dużą skalę komercyjne działania demonstracyjne (poprawki do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (COM(2008) 16 wersja ostateczna)).

5.5 Nie ma żadnych odniesień do kwestii tego, jaki jest związek europejskiej inicjatywy przemysłowej z szeregiem innych środków i inicjatyw, w które zaangażowana jest Komisja Europejska (10). W celu zapewnienia zintegrowanego podejścia niezbędne jest określenie działań, jakie należy podjąć.

5.6 Oczekuje się, że opracowanie i wdrożenie technologii CCS wywrze znaczny pozytywny wpływ na zatrudnienie w Unii Europejskiej. Niektórzy główni dostawcy urządzeń do CCS oraz infrastruktury transportowej mają swoje siedziby w UE. Przedsiębiorcy ci zajmują się opracowywaniem technologii CCS, a kiedy technologia ta będzie wdrażana na całym świecie będą się zajmować sprzedażą i instalowaniem na przykład rurociągów i wyposażenia. Jeśli chodzi o technologię CCS, Unia Europejska ma mocną pozycję na całym świecie, która zostałaby jeszcze wzmocniona, jeżeli UE z powodzeniem podjęłaby u siebie w tej dziedzinie działania demonstracyjne na wczesnym etapie (11).

5.7 EKES proponuje stosowanie wyrażenia „czyste” paliwa kopalne, a nie „zrównoważone” paliwa kopalne. Termin „zrównoważony” jest bardziej odpowiedni w przypadku, na przykład energii słonecznej czy bioenergii, a mniej odpowiedni w przypadku technologii CCS, które stanowią technologie przejściowe mające umożliwić wykorzystywanie paliw kopalnych w sposób ekologiczny do czasu przejścia w całości na zrównoważone źródła energii.

5.8 Jeśli chodzi o wykonalność bezpiecznego składowania dwutlenku węgla, zgromadzono już duże doświadczenie w tej dziedzinie, a mianowicie:

- i) złoża gazu ziemnego — sprawdzona szczelność w przypadku gazu ziemnego; możliwość intensyfikacji wydobycia gazu ziemnego jest jeszcze przedmiotem badań;
- ii) złoża ropy naftowej — sprawdzona szczelność w przypadku ropy naftowej; intensyfikacja wydobycia ropy naftowej stanowi standardową metodę w południowo-zachodniej części Stanów Zjednoczonych już od połowy lat 70;
- iii) warstwy wodonośne — duże możliwości i wiele niewiadomych; niezbędne będzie dokonanie oceny poszczególnych lokalizacji; dobre wieloletnie doświadczenia w przypadku złoża Schleipner w solankowych warstwach wodonośnych Utsira;
- iv) formacje węglonośne — interesująca możliwość intensyfikacji wydobycia metanu poprzez zatłaczanie dwutlenku węgla do pokładów węglowych; jednakże metoda ta wciąż jest na etapie badań;
- v) ważnym aspektem podejmowanych na szerszą skalę działań demonstracyjnych będzie unaocznienie i udowodnienie obywatelom, że składowanie dwutlenku węgla m.in. w złożach gazu ziemnego jest tak samo bezpieczne jak wydobycie z takich pokładów gazu ziemnego czy ropy naftowej. Komitet zwraca Komisję do podjęcia odpowiednich działań informujących opinię publiczną.

(10) W tym kontekście przywołać można na przykład europejski program sztańdardowy czy platformę technologiczną na rzecz elektrowni na paliwa kopalne z zerową emisją.

(11) Zob. raport IEA.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 EKES może poprzeć proponowane mechanizmy wspierania działań demonstracyjnych dotyczących CCS w elektrowniach, przewidziane w komunikacie Komisji Europejskiej, ale pragnie przedłożyć kilka uwag:

6.1.1 Komisja powinna dysponować strategią zapewniającą, że europejska inicjatywa przemysłowa nie będzie się pokrywać z europejskim programem sztandarowym i europejską platformą technologiczną na rzecz elektrowni na paliwa kopalne z zerową emisją. Działania te powinny być odpowiednio koordynowane i wzmacniać się wzajemnie.

6.1.2 W swoim komunikacie Komisja mówi o „poszerzeniu zakresu europejskiej inicjatywy przemysłowej poza sieć projektów”. Cel tego stwierdzenia nie jest jasny. Zwraca się także uwagę, że nadal konieczne jest znalezienie niezbędnych środków finansowych. Jaką wartość dodać wniesie takie poszerzenie i jaki jest jego związek z wyżej wymienionymi działaniami w dziedzinie CCS?

6.2 EKES nie popiera propozycji mobilizacji środków finansowych na działania demonstracyjne dotyczące CCS, ponieważ nie jest ona wystarczająca.

6.2.1 W swoim wniosku Komisja zaleca przyjęcie podejścia opartego na zasadzie rozważenia każdego z przypadków z osobna, zgodnie z którą inicjatywy krajowe byłyby zgłaszane Komisji, która oceniałaby ewentualną dopuszczalność poszczególnych form pomocy państwa i innych środków krajowych. Jeżeli realizacja europejskich sztandarowych projektów demonstracyjnych ma zakończyć się sukcesem, Komisja powinna odgrywać rolę głównego organu koordynującego i nadzorczego. Oznaczałoby to, że Komisja wzięłaby na siebie odpowiedzialność za ogólne finansowanie. Finansowanie zapewniane przez Komisję mogłoby wtedy być uzupełniane środkami przeznaczonymi na ten cel przez zainteresowane państwa członkowskie, które mogłyby liczyć na to, że ich wkład zostanie uznany za dopuszczalną pomoc państwa. Jednocześnie przedsiębiorcy musieliby podjąć zobowiązania w odniesieniu do finansowania i wdrożenia.

6.2.2 Jeżeli Komisja Europejska miałaby gwarantować na określonych warunkach unijne współfinansowanie proporcjonalne do kwot przeznaczanych na CCS z budżetów krajowych, mogłoby to zapewnić bodziec dla władz krajowych. Takie ustalone wcześniej współfinansowanie mogłoby usunąć niektóre aspekty niepewności związane z finansowaniem projektów i mogłoby przyspieszyć ich opracowywanie.

6.2.3 Mobilizacja środków na projekty demonstracyjne poprzez wykorzystanie nowych instrumentów finansowych jest jako taka dobrym pomysłem. Jednakże ostatecznie takie strategie okażą się skuteczne tylko wtedy, gdy ryzyko będzie możliwe do przyjęcia oraz znane będą sposoby odzyskania w każdym przypadku dodatkowych kosztów, które zostaną poniesione w długim okresie.

6.3 EKES może z chęcią poprzeć stanowisko, że uwzględnienie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w systemie handlu uprawnieniami do emisji EU ETS zapewni ważny impuls do opracowania i wdrożenia dużych projektów demonstracyjnych w Unii Europejskiej. W swoim komunikacie Komisja zwraca również uwagę na to, że tym podmiotom, które zareagują najwcześniej, należy zapewnić możliwość dostrzeżenia realnych korzyści handlowych.

6.4 Stwierdza się jednak, że system EU ETS powinien być w stanie pokryć, a nawet pokryć z nawiązką dodatkowe koszty poniesione w każdym przypadku. Jednakże w obecnej sytuacji nie da się tego zagwarantować ze względu na fakt, że:

- sytuacja systemu EU ETS po 2012 r. jest niejasna;
- zakładając, że wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla zostanie włączone do tego systemu, nie wiadomo, jak kształtować się będą ceny uprawnień do emisji; w tym kontekście do najważniejszych kwestii należy na przykład charakter, zakres i harmonogram sprzedaży aukcyjnej na szczeblu państw członkowskich w ramach ogólnounijnych limitów czy wpływ stosowania mechanizmu czystego rozwoju;
- rzeczywiste koszty wykorzystywania technologii CCS po 2012 r. (działania demonstracyjne na wczesnym etapie) i po 2020 r. (wykorzystanie na skalę przemysłową) zależą będą w znacznej mierze od postępów poczynionych w pracach badawczo-rozwojowych oraz od sytuacji gospodarczej (na przykład cen paliw czy kosztów projektowania i budowy).

6.5 System handlu uprawnieniami do emisji EU ETS zapewnia tym, którzy zareagują najwcześniej, istotny zakres możliwości odniesienia rzeczywistych korzyści handlowych w stosunku do innych podmiotów. Niemniej jednak niezbędne jest dalsze rozwinięcie tego systemu w celu uczynienia z niego wiarygodnego i trwałego rynku, zapewniającego tym podmiotom, które zareagują najwcześniej, przewagę konkurencyjną nad kolejnymi, wchodzącymi na rynek podmiotami. Ponadto należy podjąć wysiłki mające na celu wprowadzenie skuteczniejszych, a ewentualnie także innych środków pobudzających rozwój rynku.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego pierwszej oceny krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, wymaganych na mocy dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych — Wspólne postępy w racjonalizacji zużycia energii

COM(2008) 11 wersja ostateczna

(2009/C 77/14)

Dnia 23 stycznia 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego pierwszej oceny krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, wymaganych na mocy dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych — Wspólne postępy w racjonalizacji zużycia energii.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 6 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W kilku ostatnich opiniach dotyczących ogólnie rzecz ujmując racjonalizacji zużycia energii⁽¹⁾ oraz szczegółowo racjonalizacji zużycia energii w budynkach⁽²⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opowiedział się zdecydowanie i prawie jednomyślnie za poważną strategią w zakresie racjonalizacji zużycia energii.

1.2 EKES ubolewa nad tym, że państwa członkowskie nie przygotowały na czas krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (NEEAP). Żałuje również, że poza kilkoma wyjątkami analizowane dokumenty nie wskazują na silne i poważne zaangażowanie państw członkowskich w realizację założonych celów, w szczególności w dziedzinach, w których występuje najwyższe zużycie energii, tzn. w transporcie i mieszkalnictwie.

1.3 Tylko dwa państwa członkowskie dotrzywały terminów, piętnaście innych miało opóźnienia od dwóch do sześciu miesięcy, dwa państwa przedstawiły swoje plany po opracowaniu dokumentu oceny przez Komisję, a osiem kolejnych państw miało jeszcze większe opóźnienie. Dopiero na początku kwietnia 2008 roku wszystkie plany były dostępne z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do zaplanowanej daty.

1.4 EKES uważa, że oszczędności wynikające z planów na rzecz racjonalizacji zużycia energii w programach Komisji powinny stanowić najważniejszy wkład w redukcję emisji gazów cieplarnianych. Cel zakładający ograniczenie zużycia energii o 20 % do 2020 roku wymaga zmniejszenia emisji CO₂ o 780 mln ton równoważnika CO₂. Wobec emisji wynoszących 5 294 mln ton równoważnika CO₂ w 2006 roku dla UE-25 (sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska 2006), oczywistym staje się podstawowy wkład, jaki może wnieść racjonalizacja zużycia energii.

1.5 EKES przypomina, że w celu ograniczenia wzrostu temperatury do 2 °C stężenie gazów cieplarnianych (obecnie

około 425 ppm równoważnika CO₂ w odniesieniu do objętości) powinno mieścić się poniżej wartości maksymalnej 550 ppm⁽³⁾. Biorąc pod uwagę, że corocznie stężenie wzrasta od 2 do 3 ppm, ustabilizowanie na poziomie 450 ppm mogłoby stworzyć 50-procentowe prawdopodobieństwo osiągnięcia celu utrzymania wzrostu średniej temperatury poniżej 2 °C.

1.6 Państwa członkowskie opracowały plany w sposób bardzo zróżnicowany. Niektóre NEEAP składają się z 13 stron, inne z 221 stron, i z tego względu wszelkie porównanie jest praktycznie niemożliwe. Wiele planów zostało sporządzonych wyłącznie w języku krajowym, co pogłębia dodatkowo problem ich zrozumienia. EKES zaleca przyjęcie modelu, jaki został zdefiniowany w ramach projektu EMEES (dotyczącego oceny i monitorowania europejskiej dyrektywy w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych), we współpracy z Instytutem Wuppertal ds. klimatu, środowiska i energii.

1.7 Państwa członkowskie ustaliły na przykład we współpracy z EEA wzór raportów rocznych, noszący nazwę krajowego sprawozdania o wykazie. Zdaniem EKES-u możliwe jest zastosowanie tej samej procedury, przyjmując oczywiście, że można zwiększyć elastyczność danego wzoru poprzez dodanie do niego konkretnych załączników odnoszących się do różnych zakresów działania (mieszkalnictwo, transport itp.).

1.8 Zdaniem EKES-u instrument dobrowolnych porozumień zawieranych z krajowymi podmiotami spełni swoją rolę, powinno się w nich jednak jasno precyzować, że w razie nieosiągnięcia celów zastosowane zostaną wiążące przepisy.

1.9 Komisja stosuje już zresztą kilka środków, zapowiedzianych w 2006 r., które wprowadzają obowiązek oszczędności energii, i na wzór Australii zamierza wycofać z rynku lampy żarowe, które zużywają 90 % energii na generowanie ciepła, a

(1) CESE 242/2006, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT i CESE 1243/2007, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA.

(2) CESE 270/2007, sprawozdawca: Antonello PEZZINI.

(3) Części na milion.

10 % na wytworzenie światła! Komitet ma nadzieję, że producenci znajdą sposoby na obniżenie cen lamp fluorescencyjnych, instytucje państw członkowskich wesprą zwiększenie produkcji tych lamp, lampy energooszczędne będą trwalsze i mniejsze, a problemy dotyczące ich utylizacji zostaną rozwiązane.

1.10 Następne sprawozdanie EEA, które zostanie opublikowane w czerwcu 2008 r., wskazuje, że w latach 2005–2006 emisja gazów cieplarnianych zmniejszyła się o 35,8 mln ton równoważnika CO₂: warto odnotować, że główny wkład pochodzi z prywatnych mieszkań i biur, które umożliwiły uzyskanie oszczędności rzędu 15,1 mln ton równoważnika CO₂. Jednakże wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła spowodowało wzrost o 14 mln ton równoważnika CO₂. Sprawozdanie wskazuje, że pomimo ogólnego zmniejszenia, w krajach UE-27 zarejestrowano postęp poniżej 0,5 % w stosunku do 1990 r., a niektóre państwa członkowskie powinny w każdym razie wzmoczyć swoje wysiłki.

1.11 Liberalizacja rynku energii mogłaby pociągnąć za sobą przyspieszenie oszczędności energii, gdyż na rynku działałyby systemy produkcji i dystrybucji o różnej efektywności, które mogłyby wspierać badania i inwestycje mające na celu ograniczenie rozproszenia. Ponad 30 % energii traconych jest tylko w fazie generowania. W niedawnej opinii (*) EKES poparł propozycje Komisji w zakresie trzeciego pakietu energetycznego mające na celu zwiększenie efektywności europejskiego rynku energii.

1.12 EKES jest przekonany, że należy podjąć lepsze i szersze działania w porównaniu z tym, co dotychczas zrealizowano. Po zakończeniu przez Komisję oceny planów działania chciałby uzyskać więcej szczegółów na jej temat, a także mieć możliwość wyrażenia swojej opinii w sprawie wyników tej oceny.

1.13 EKES przypominał wielokrotnie o konieczności włączenia społeczeństwa obywatelskiego zarówno na szczeblu europejskim, jak i na szczeblu państw członkowskich, uznając, że w realizacji celów racjonalizacji zużycia energii kluczowe znaczenie ma dogłębna wiedza obywateli europejskich i wsparcie z ich strony. Należy poważnie traktować zalecenia społeczeństwa obywatelskiego. Planowane środki powinny zawsze uwzględniać trudności, na jakie napotykać miliony obywateli w konfrontacji z problemami życia codziennego. Programy oszczędności energii, które siłą rzeczy wiążą się z kosztami, powinny wiązać się ze starannym doбором odpowiednich środków i pomocy dla osób mniej zamożnych, które muszą sprostać zwiększającym się wydatkom w następstwie wzrostu cen energii i nie mają możliwości ich obniżenia z powodu związanych z tym kosztów, tak jak w przypadku oszczędności energii w budynkach mieszkalnych.

1.14 EKES podkreśla, że inicjatywy na rzecz racjonalizacji zużycia energii powinny być konkretne i możliwe do zrealizowania, i zastanawia się, czy nie należy na poważnie rozważyć potrzeby nadania przynajmniej kilku środkom obowiązkowego charakteru, weryfikując rozbieżność między planami działania a konkretnymi wynikami, co uczyniono w wypadku emisji pojazdów, ogólnie rzecz ujmując w odniesieniu do ograniczenia emisji CO₂ i gazów cieplarnianych, a także w odniesieniu do energii odnawialnej.

1.15 Krajowe plany działania nie przedstawiają jasno, jakie działania i środki posłużą do włączenia użytkowników końco-

wych do wielkiego europejskiego projektu dotyczącego racjonalizacji zużycia i oszczędności energii. EKES wielokrotnie podkreślał podstawową rolę, jaką mogłoby spełnić zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w definiowaniu najlepszych metod informowania i rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań. EKES chciałby omówić to zagadnienie z instytucjami europejskimi, które nie wydają się być szczególnie zaangażowane i świadome tej kwestii.

1.16 EKES proponuje Komisji Europejskiej i państwom członkowskim wprowadzenie określonego, zintegrowanego systemu monitoringu, tak jak w wypadku polityki na rzecz zasobów wodnych. System ten jest konieczny ze względu na brak informacji oraz oceny dotyczącej oddziaływania wspólnotowej polityki na rzecz racjonalizacji zużycia energii na użytkowników końcowych (zwłaszcza MŚP), a także brak metod mogących zweryfikować zgodność celów międzynarodowych z europejskimi oraz brak procesu monitorowania wyników osiągniętych przez tychże użytkowników.

1.17 W niektórych sektorach, takich jak budownictwo socjalne, budynki składają się z bardzo starych mieszkań charakteryzujących się nieracjonalnym zużyciem energii. Ponad 25 mln mieszkań wymaga pilnych i złożonych działań. EKES ma nadzieję, że zapoczątkowane zostaną plany odnowienia mieszkań socjalnych ze środków EBI. O takich działaniach NEEAP w ogóle nie wspominają.

1.18 Zdaniem EKES-u instrumenty rynkowe podobne do już funkcjonujących mogłyby wnieść cenny wkład. Otwarcie, również dla konsumentów końcowych, rynku „negawatów”, tzn. racjonalizacji zużycia energii elektrycznej, może być użyteczne, aby zachęcić obywateli do przyjęcia właściwych postaw. Jeżeli przyjmie się, że samo zastąpienie lamp żarowych pozwoli na uzyskanie oszczędności energii odpowiadającej co najmniej 80 elektrowniom o mocy 1 000 MW (moc prawie równa mocy brutto zainstalowanej we Włoszech), oczywiste jest zainteresowanie producentów działaniem na rzecz racjonalizacji zużycia energii, gdyż mogą dostarczyć energię większej liczbie klientów przy produkcji tej samej ilości energii elektrycznej.

1.19 EKES ma nadzieję, że przyjęty zostanie ponownie pozytywny kierunek działań, a państwa członkowskie potraktują poważnie politykę w dziedzinie racjonalizacji zużycia energii i oszczędności energii, co powinno przełożyć się na krajowe plany działania, które będą poważne, wiarygodne, realistyczne i ukierunkowane na wymierne cele. Powinny również zostać szczegółowo określone środki, które państwa członkowskie przydzielą na odpowiednie wsparcie koniecznych inwestycji obywateli i przedsiębiorstw.

2. Wprowadzenie

2.1 Publikując swój komunikat dotyczący pierwszej oceny krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (NEEAP), zatytułowany „Wspólne postępy w racjonalizacji zużycia energii”, Komisja wypełnia obowiązek, spoczywający na niej na mocy dyrektywy 2006/32/WE, której art. 14 ust. 5 przewiduje złożenie przed dniem 1 stycznia 2008 r. sprawozdania z oceny 27 krajowych planów działania. Drugie sprawozdanie zostanie przedstawione przed dniem 1 stycznia 2012 r., a trzecie przed dniem 1 stycznia 2015 r.

(*) CESE 758/2008, sprawozdawca: Carmelo CEDRONE.

2.2 Cele, do których odnosi się komunikat, są określone w tej samej dyrektywie w art. 4 ust. 1, który przypomina, że „Państwa członkowskie przyjmują i dążą do osiągnięcia krajowego celu indykatywnego w zakresie oszczędności energii w wysokości 9 % w dziewiątym roku stosowania niniejszej dyrektywy, który realizują za pomocą usług energetycznych i innych środków poprawy efektywności energetycznej”.

2.3 Komisja wskazuje, że jedynie dwa państwa członkowskie (Finlandia i Wielka Brytania) dotrzywały wyznaczonych terminów, a kolejnych piętnaście państw przekazało plany z opóźnieniem (Austria, Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Malta, Niemcy, Polska, Republika Czeska, Rumunia i Włochy). Belgia i Słowacja przedłożyły swoje NEEAP na koniec 2007 r., zbyt późno, by mogły zostać uwzględnione w dokumencie dotyczącym oceny.

3. Komunikat Komisji

3.1 Z analizy krajowych planów wynika, że pięć państw członkowskich wyznaczyło sobie cele ambitniejsze od celów dyrektywy; inne państwa twierdzą, że chcą osiągnąć jeszcze wyższe cele, ale nie podjęły oficjalnych zobowiązań. Spośród 17 ocenionych planów, 6 nie obejmuje całego okresu przewidzianego w dyrektywie, tzn. do końca 2016 r. Jeśli chodzi o wzorcową rolę, jaką powinien odegrać sektor publiczny, zasygnalizowano, że Irlandia założyła osiągnięcie do 2020 r. celu obniżenia zużycia energii o 33 % w sektorze publicznym, a Niemcy zobowiązały się do zmniejszenia o 30 % emisji CO₂ w sektorze publicznym do 2012 r. Celem Wielkiej Brytanii jest doprowadzenie do tego, by do 2012 r. budynki administracji centralnej stały się neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla.

3.2 Zostały uruchomione kampanie krajowe: w Irlandii kampania *Power of One*, która promuje wymianę przez internet sprawdzonych rozwiązań w sektorze publicznym i prywatnym; w Danii audyt energetyczny w budynkach publicznych z obowiązkiem zastosowania zaleceń; w Niemczech dostosowanie do obecnych norm budynków władzy federalnej, na co przeznaczono kwotę 120 mln euro; na Malcie mianowanie *Green Leaders*, czyli urzędników, którzy w każdym ministerstwie będą zajmować się racjonalizacją zużycia energii i promować energię ze źródeł odnawialnych.

3.3 Wielka Brytania zastosuje kodeks zrównoważonego budownictwa mieszkaniowego, przestrzegając poziomu 3 określonego w kodeksie, co oznacza polepszenie o 25 % charakterystyki w porównaniu z kodeksem budownictwa z 2006 r. Austria zobowiązuje się podjąć takie działania, aby charakterystyka energetyczna budynków należących do sektora publicznego przewyższała wielkości prawnie wymagane, natomiast Hiszpania zastąpi system oświetlenia ulic sprawniejszym wyposażeniem oraz poprawi znacznie sprawność energetyczną w procesie uzdatniania i dostarczania wody pitnej.

3.4 Polska i Finlandia zobowiążą sektor publiczny do uzyskania oszczędności energii na poziomie co najmniej takim jak docelowy poziom krajowy, co ma już miejsce na szczeblu gmin, natomiast Holandia zamierza stać się pionierem w tej dziedzinie zakładając, że do roku 2010 100 % krajowych zamówień publicznych i 50 % zamówień udzielanych przez władze lokalne i regionalne będzie uwzględniać kryteria zrównoważonego rozwoju.

3.5 Strategie w zakresie zachęt podatkowych są oceniane jako bardzo ważne. Niemcy i Austria dążą do racjonalizacji zużycia energii w budynkach mieszkalnych, które pochłaniają 40 % energii, Litwa przewiduje wprowadzenie obniżonego VAT w wysokości 9 % — zamiast normalnie stosowanego 18-procentowego podatku VAT — w odniesieniu do domów mieszkalnych finansowanych z funduszy publicznych. Holandia wprowadzi w życie odliczenie podatkowe z tytułu inwestycji energetycznych przeznaczonych dla przedsiębiorstw prywatnych, natomiast Włochy wprowadziły system obniżki podatku brutto, wynoszącej maksymalnie 55 % w odniesieniu do energooszczędnego sprzętu gospodarstwa domowego (lodówki klasy A+, bojlera), sprzętu oświetleniowego oraz modernizacji energetycznej budynków.

3.6 Dobrowolne umowy uważa się za cenny instrument, szczególnie w Finlandii (w ciągu ocenianego okresu obejmują one 60 % końcowego wykorzystania energii, a zgodnie z wyznaczonym celem mają osiągnąć 90 % w roku 2016), w Holandii, gdzie umowy te dotyczą głównie przedsiębiorstw i w Danii, gdzie są zastrzeżone dla zamówień publicznych. Hiszpania, Polska, Wielka Brytania, Rumunia i Irlandia zadeklarowały zamiar zastosowania umów jako głównego instrumentu pozwalającego uzyskać oszczędność energii.

3.7 Instrumenty rynkowe (białe certyfikaty), które są obecnie używane w niewielu krajach, zyskują na znaczeniu w planach krajowych. Włochy zamierzają utrzymać ten system do roku 2014, Polska ma zamiar go wprowadzić, natomiast w Wielkiej Brytanii ważność programu Zobowiązanie do racjonalizacji zużycia energii (*Energy Efficiency Commitment* — EEC) zostanie przedłużona do 2020 r. Program nosi obecnie tytuł „Cel zmniejszenia emisji dwutlenku węgla”, a jego ambicją będzie podwojenie oszczędności energii w okresie 2008-2011. Podstawowe znaczenie zyskują ESCO (przedsiębiorstwa usług energetycznych), które jeszcze nie osiągnęły zakładanego rozwoju. Szczególne zainteresowanie w tym zakresie wyrażają Austria, Niemcy, Irlandia, Włochy, Polska i Hiszpania.

3.8 Bułgaria, Rumunia i Wielka Brytania przewidują wprowadzenie funduszy i mechanizmów finansowania przeznaczonych głównie dla sektora handlowego i sektora mieszkaniowego. Krajowe agencje ds. energii, których kompetencje są zróżnicowane, nie prowadzą jednolitych strategii w zakresie edukacji, szkolenia i informowania. Kilka krajów, jak Dania i Włochy, postanowiło zdecentralizować te funkcje i powierzyć je agencjom regionalnym i lokalnym.

3.9 Transport pochłaniający ponad jedną trzecią zużycia energii stanowi przedmiot szerokiej krytyki, ale w praktyce jedynie Austria i Irlandia proponują konkretne działania mające na celu rezygnację z transportu prywatnego na rzecz transportu publicznego.

3.10 Większość przekazanych planów przedstawia scenariusz zakładający utrzymanie obecnych tendencji, a w przypadku kilku państw członkowskich można stwierdzić znaczną rozbieżność pomiędzy, z jednej strony, zaangażowaniem politycznym a, z drugiej strony, przyjętymi działaniami i przydzielonymi na nie środkami.

3.11 Komisja będzie uważnie śledziła i kontrolowała transpozycję dyrektywy, ale podejmie również starania, aby ułatwić jej stosowanie dzięki programowi „Inteligentna energia dla Europy”. Komisja uruchomi platformę internetową, której zadaniem będzie gromadzenie i przedstawianie wkładu zainteresowanych stron. Strony odegrają ważną rolę we wdrożeniu dyrektywy i są zaproszone do wzięcia udziału w przyjęciu krajowych działań oraz sporządzeniu następnych NEEAP. Krajowe plany działania będą także oceniane w ramach projektu monitorowania prac w zakresie energooszczędności (*Energy Efficiency Watch*).

3.12 We wnioskach Komisja przypomina o znaczeniu współpracy międzynarodowej, jak również o swojej inicjatywie dotyczącej utworzenia międzynarodowej platformy w dziedzinie racjonalizacji zużycia energii w celu opracowywania norm technicznych oraz wymiany i transferu technologii. Z uwagi na istotne zobowiązania, którym Europa musi sprostać, i na odpowiedzialność, jaką chce wziąć na siebie w dziedzinie zmian klimatu, bezpieczeństwa i zrównoważonego charakteru zaopatrzenia w energię, a także redukcji emisji gazów cieplarnianych, konieczne jest wdrożenie skutecznych i bezpiecznych programów mających na celu większą racjonalizację zużycia energii.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Pierwsza negatywna uwaga, jaka nasuwa się natychmiast w trakcie czytania komunikatu, dotyczy faktu, że termin wyznaczony w dyrektywie na przekazanie krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii został dotrzymany jedynie przez 2 z 27 państw. O ile 15 kolejnych państw podjęło trud przekazania swych wniosków, z czego 2 dokonały tego po upływie ostatecznego terminu, 8 państw nie przedłożyło żadnego dokumentu. Rok po upływie terminu 30 czerwca 2007 r. jedno państwo członkowskie nadal nie odpowiedziało na wezwanie.

4.2 Drugą negatywną uwagą wynikającą z konkluzji Komisji jest stwierdzenie, że badane dokumenty nie wskazują, poza kilkoma wyjątkami, na to, że zaangażowanie jest tak mocne i poważne, jak wymagałaby tego sytuacja. Zdarza się coraz częściej, że szefowie państw i rządów, reprezentujący państwa członkowskie, bardzo lekkomyślnie zatwierdzają w Brukseli dyrektywy, których nie mogą lub nie chcą przestrzegać po powrocie do swoich krajów. Najbardziej widocznym przykładem jest agenda lizbońska, ale historia obfituje w tego typu dychotomiczne postawy. W przyszłości będzie zapewne więcej takich przykładów.

4.3 Z analizy krajowych planów działania wynika, że brakuje schematu odniesienia, a plany zostały opracowane w oparciu o całkowicie różne metody i schematy. Z tego względu ich czytanie jest trudne, a same plany są prawie niemożliwe do porównania. W ramach projektu EMEES (dotyczącego oceny i monitorowania dyrektywy UE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych), we współpracy z Instytutem Wuppertal ds. klimatu, środowiska i energii, opracowano wzór w celu łatwiejszego sporządzenia krajowych planów działania. W swym piśmie Belgia ubolewa nad faktem, że ten ważny wzór został opublikowany dopiero 11 maja, czyli zaledwie kilka dni przed upływem terminu przekazania krajowych planów działania.

4.4 Jeśli chodzi o nowe państwa członkowskie, przedstawione plany działania liczą 13 stron w przypadku Republiki Czeskiej i Litwy, 41 w przypadku Rumunii i 89 w przypadku Malty. Co się tyczy największych państw, sprawozdanie Francji liczy 37 stron, Niemiec — 102 strony, Hiszpanii — 211, a Wielkiej Brytanii — 214. Belgia stanowi sama w sobie fenomen, ponieważ z uwagi na charakter federacyjny państwa przedłożyła cztery dokumenty obejmujące łącznie 221 stron. Łączna ilość stron przedłożonych przez 25 państw członkowskich (Szwecja i Portugalia nie pojawiają się do dzisiaj na stronie Komisji) wynosi 2161, wraz z danymi oraz różnorodnymi tabelami i środkami. Każde państwo dokonało wyboru własnych parametrów odniesienia, metodologii i środków komunikacji, jednak wynik jest zniechęcający, ponieważ nie udaje się uzyskać ogólnego kierunku działania.

4.5 Materiał opublikowany przez Francję, Słowenię, Grecję (jedynie projekt), Holandię i Luksemburg jest zredagowany w językach narodowych (co stanowi dla sprawozdawcy przeszkodę nie do pokonania). Trudno sobie wyobrazić, aby wymiana sprawdzonych rozwiązań mogła odbywać się poprzez czytanie dokumentów w wersji oryginalnej, lecz nie było ani sugestii, ani tym bardziej obowiązku użycia tylko jednego języka. Komisja podjęła się przetłumaczenia wszystkich dokumentów na jeden język, lecz niestety opóźnienia w sporządzaniu NEEAP wpłynęły na czas tłumaczenia.

4.6 EKES podkreśla niespójność między celami krajowych planów działania a dwoma elementami, o których mowa powyżej. Niezależnie od tego, czy chodzi o plany encyklopedyczne, czy skrótowe, ani jedno, ani drugie nie pomagają zrozumieć, w którą stronę zmierzamy. Nadmiar i brak szczegółów odnoszą taki sam skutek, gdyż komplikują czytanie i zrozumienie. Wzór EMEES może stanowić dobry kompromis między dwiema skrajnościami. EKES zdecydowanie zaleca, aby określić, dla następnej edycji krajowych planów działania, przyjęcie wspólnego wzoru, który będzie łatwy do przeczytania i porównania.

4.7 Pomijając pewne chlubne wyjątki przedstawione w niniejszej opinii, EKES negatywnie ocenia poważny brak inicjatyw w sektorze publicznym i rolnictwie. NEEAP bardzo powściągliwie traktują kwestię tych niezwykle istotnych sektorów.

5. Uwagi ogólne

5.1 W styczniu 2007 r. Rada zwróciła się do Komisji o wydanie przepisów w dziedzinie energii i zmian klimatu, dążąc do realizacji ambitnych celów. Cele te zostały przedstawione w trzecim pakiecie energetycznym, pakiecie dotyczącym energii ze źródeł odnawialnych i przeciwdziałania zmianom klimatu, w dyrektywie w sprawie ograniczenia emisji CO₂ dla nowych pojazdów, nowych przepisach „Energy Star”, zielonej księdze w sprawie mobilności w mieście (która przewiduje między innymi zachęty dla efektywnych środków transportu) oraz w planie strategicznym w dziedzinie technologii energetycznych.

5.2 Jakie elementy charakteryzują te przepisy? Kilka wskazówek i wiele zasad. Niestety, po formalnym przyjęciu przepisów, rządy nie są w stanie znieść presji przedsiębiorstw krajowych i obronić dokonanych wyborów, tak jak w wypadku emisji CO₂, i zwracają się o wprowadzenie zmian do przyjętych wspólnie postanowień.

5.3 Powód, dla którego państwa członkowskie nie wydają się tym zbyt zaniepokojone, wynika z samej dyrektywy. W istocie, motyw 12 precyzuje: „Dlatego też, nawet jeżeli państwa członkowskie zobowiążą się do podjęcia wysiłków zmierzających do osiągnięcia celu ustalonego jako 9 % oszczędności energii, krajowy cel w zakresie oszczędności energii ma charakter indykatywny i nie wiąże się dla państw członkowskich z prawnym obowiązkiem osiągnięcia tej wartości docelowej.”.

5.4 Ta praktyka legislacyjna (przyjęcie dyrektywy o celach niewiążących i nieprzewidujących sankcji w razie naruszenia) była charakterystyczna dla prawodawstwa przyjętego w niektórych latach i w niektórych określonych dziedzinach. Jeszcze kilka lat temu państwa członkowskie domagały się niezależności w zakresie podejmowania decyzji dotyczących energii, od zaopatrzenia, po przesył i produkcję. Wymagało to zastosowania takiego prawa miękkiego, które było charakterystyczne dla tego okresu. Dyrektywa 2003/30/WE w sprawie biopaliw określała cele ilościowe, nie nakładając jakiegokolwiek konkretnego obowiązku ich realizacji.

5.5 Na tych warunkach i z uwagi na te założenia, cel związany z obniżeniem zużycia o 20 % do roku 2020 dzięki racjonalizacji zużycia energii jest bardzo trudny do osiągnięcia, jeżeli nie zostaną przyjęte środki lub cele uzupełniające o wiążącym charakterze.

5.6 EKES poparł i poprze wszystkie inicjatywy, które mają na celu osiąganie coraz wyższego poziomu racjonalizacji zużycia energii, wzięwszy pod uwagę, że zarówno emisje CO₂, jak i zależność energetyczna UE stanowią dwa główne problemy.

5.7 EKES podkreśla jednocześnie, że istnieje sprzeczność między ogólnymi niewiążącymi środkami a szczegółowymi i obowiązkowymi środkami ukierunkowanymi na wyniki. Całość nie jest wiążąca, ale czy oddzielne elementy są obowiązkowe? Komisja powinna dać dobry przykład, upubliczniając wyniki uzyskane w zakresie racjonalizacji zużycia energii i oszczędności energii we własnych budynkach, podjęte inicjatywy oraz przydzielone fundusze. Załącznik typu „federalnego” pomógłby w lepszym zrozumieniu znaczenia takich strategii.

5.8 EKES podkreśla znaczną rozbieżność pomiędzy oczekiwaniami związanymi z przyjęciem odpowiednich środków w celu uzyskania znaczącego wzrostu racjonalizacji zużycia energii a projektami przedstawionymi przez państwa członkowskie, które są ogólnie rozczarowujące i mało ambitne, i kładzie nacisk na potrzebę przyjęcia konkretnych środków krótko-, średnio- i długoterminowych w celu realizacji wyznaczonych celów.

5.9 Jeżeli taki wniosek będzie w porę wyciągnięty, EKES zaleca, by przyjąć środki umożliwiające realizację celów zamiast podejmować działania czysto „kosmetyczne”, tak jak przy innych okazjach.

5.10 EKES przyjął z zadowoleniem dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych, oraz, w następnej kolejności, „Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału” z dnia 19 października 2006 r., lecz te akty prawne i wytyczne zostały opublikowane, gdy cena ropy naftowej była jeszcze stosunkowo niska. W istocie cena za baryłkę wynosiła

około 42 USD w momencie przedstawienia dyrektywy w 2004 r., a w 2006 r. średnia cena była niewiele niższa od 62 USD.

5.11 W tym kontekście było rzeczą wiadomą, że cele mają charakter orientacyjny, a Komisja nie przewidziała w dyrektywie wiążącego obowiązku osiągnięcia wskazanych celów przez państwa członkowskie. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził niegdyś, że najlepszą energią jest energia, jaką zaoszczędzimy, ale jeśli te oszczędności są zależne od dobrej woli państw członkowskich bez jakiegokolwiek innej zachęty poza poczuciem odpowiedzialności, osiągnięcie tego celu staje się w rzeczywistości przypadkowe, a nawet niemożliwe.

5.12 Czy Unia może jednak pozwolić sobie na to, by nie osiągnąć celów zakładających ograniczenie energochłonności o 1,5 % rocznie? Zrezygnować z zaoszczędzenia 390 Mtoe produkujących 780 mln ton CO₂? Z jednej strony, określone są ambitne i wiążące cele — redukcja o 20 % emisji gazów cieplarnianych i wzrost do 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych — ale z drugiej strony, cel, który mógłby zostać osiągnięty w najprostszy sposób i przynieść natychmiastowe oszczędności, zostaje jest traktowany jako hipotetyczna nadzieja.

5.13 EKES podkreśla, że w niektórych krajach realizacja planów leży w gestii samorządów regionalnych, ale brakuje odpowiedniej koordynacji, co w rzeczywistości prowadzi do braku harmonizacji i spójności terytorialnej.

5.14 EKES ubolewa nad brakiem rzeczywistych możliwości wyboru w zakresie podaży i uważa, że należy je zwiększyć — łącząc je również z zachętami dla najsłabszych grup społecznych — przede wszystkim dla wszystkich konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw w celu szybkiego uzyskania oczekiwanych wyników. W niektórych krajach zachęty przyniosły bardzo pozytywne wyniki, na przykład w wypadku sprzętu gospodarstwa domowego, takiego jak pralki i lodówki.

5.15 EKES pozytywnie ocenia doświadczenie ESCO i jest zdania, że należy wspierać rozpowszechnianie tych usług wśród obywateli i przedsiębiorstw. Nowe zawody, nowe możliwości podjęcia pracy wymagającej kwalifikacji, pozytywne wyniki w dziedzinie racjonalizacji zużycia energii oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych to tylko niektóre z pozytywnych aspektów tych usług.

5.16 EKES podkreśla, że państwa członkowskie nie podejmują wystarczających starań na rzecz osiągnięcia wyznaczonych celów i jest przekonany, że w przypadku emisji transportowych konieczne jest wsparcie inicjatyw Komisji, jeżeli mają one na celu zwiększenie zakresu obowiązków państw członkowskich. W ubiegłym roku Komisja wdrożyła pozytywne inicjatywy, między innymi nowe przepisy Energy Star, których normy są obecnie wiążące w odniesieniu do przetargów publicznych na sprzęt biurowy; zieloną księgę w sprawie mobilności w mieście, która proponuje między innymi finansowanie efektywniejszych pojazdów; trzeci pakiet energetyczny, który umacnia uprawnienia krajowych organów regulacyjnych w zakresie racjonalizacji zużycia energii; plan strategiczny w dziedzinie technologii energetycznych i przepisy dotyczące emisji dla nowych pojazdów.

5.17 Inne inicjatywy są zaplanowane na następne miesiące. Chodzi o nowe dyrektywy w sprawie wymogów dotyczących racjonalizacji zużycia energii lub oznakowań ekologicznych dla wielu produktów (na przykład oświetlenie publiczne i oświetlenie biur, tryb gotowości i tryb „wyłączony” o minimalnym zużyciu energii), a także nowe przepisy, przewidziane na rok 2009, dotyczące telewizorów, domowych lodówek i zamrażarek, pralek i zmywarek do naczyń, bojlerów i podgrzewaczy wody, komputerów osobistych, sprzętu obrazującego, silników elektrycznych, pomp ciepła i klimatyzatorów. Również na rok 2009 Komisja planuje przyjęcie inicjatywy dotyczącej lamp żarowych do użytku domowego w celu zachęcenia do ich szybkiej wymiany. Nowe strategie w dziedzinie transportu będą ukierunkowane na przegląd dyrektywy w sprawie etykietowania pojazdów, wydajności opon i systemów kontrolujących w sposób ciągły ich ciśnienie i jakość.

5.18 EKES uważa, że niezbędne jest urzeczywistnienie rynku wewnętrznego w dziedzinie energii, na którym, zgodnie z dyrektywami w sprawie energii elektrycznej i gazu, ceny wynikałyby ze zdrowej konkurencji.

5.19 EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia w państwach członkowskich UE planów kształcenia dla szkół (które będą musiały następnie zaangażować się aktywnie w realizację programów na rzecz racjonalizacji zużycia energii) oraz kampanii informacyjnych mających na celu podniesienie świadomości obywateli na temat znaczenia i potrzeby odpowiedzialnego i racjonalnego zużycia energii.

5.20 Jeżeli chodzi o szkoły, szczególnie interesujące są niektóre konkursy między instytucjami technicznymi, w których czynnie uczestniczą uczniowie, mające na celu poczynienie największych oszczędności energii. Na przykład we Włoszech wielki sukces odniósł projekt zatytułowany „datti una scossa”, w którym przewidziano nagrodę do 25 tys. euro na realizację propozycji. Innym dobrym przykładem jest międzynarodowy ekomaraton, w czasie którego francuski instytut przedstawił prototyp, który przebył 3 039 km na jednym litrze benzyny! Natomiast zespołowi z Danii udało się wyprodukować silnik spalinowy emitujący 9g/km, który zdobył nagrodę „Climate Friendly Award”.

5.21 Dostępne w przyszłości instrumenty ekonomiczne będą musiały być skuteczne i trwałe. EKES uważa, że szczególną uwagę należy zwrócić na rozłożenie zachęt, które trzeba skierować do użytkowników końcowych. Konieczne jest również rozważenie stosowności zarezerwowania pewnej ilości zachęt dla dostawcy usług energetycznych, tak by wzbudzić wspólne zainteresowanie polityką na rzecz racjonalizacji zużycia energii.

5.22 W celu przekazania klientom odpowiednich sygnałów cenowych, które sprzyjałyby bardziej racjonalnemu i efektywnemu zużyciu energii, EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o wyeliminowanie cen poniżej kosztów, przy uwzględnieniu tego, na co zezwala prawodawstwo europejskie w dziedzinie odpowiedniej promocji energii odnawialnej oraz zachowaniu postanowień dyrektyw w sprawie energii elektrycznej i gazu dotyczących konsumentów znajdujących się w trudnym położeniu.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie internetu przedmiotów

(2009/C 77/15)

Dnia 7 lutego 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Internetu przedmiotów (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 118 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

EKES zachęca Komisję Europejską do:

1.1 Inwestycji w badania naukowe, wspierania popularyzacji (czego przykładem są wydarzenia zorganizowane przez ostatnią prezydentkę w Radzie UE) oraz działań wyznaczających standardy, gdyż uważa, że dziedzina internetu przedmiotów jest istotna.

1.2 Przedsięwzięcia środków w celu usunięcia barier, które utrudniałyby przyjęcie technologii.

1.3 Zastanowienia się, czy scentralizowane systemy będą w stanie poradzić sobie z taką ilością ruchu, jakiej można się spodziewać po programach internetu przedmiotów, a także czy zarządzanie na szczeblu lokalnym (nazwami i usługami) nie jest lepszym podejściem do wdrożenia na masową skalę.

1.4 Zbadania, czy obecne dyrektywy w odpowiedni sposób traktują ochronę danych oraz wymogi bezpieczeństwa, czy też potrzebne są nowe środki legislacyjne.

1.5 Rozważenia potrzeby utworzenia europejskich laboratoriów finansowanych przez uczelnie wyższe i sektor prywatny, tak by zapewnić zastosowanie w Europie wyników badań i zapobiec ucieczce badaczy do instytucji badawczych oraz przedsiębiorstw w innych częściach świata (USA).

1.6 Co się tyczy ewentualnych zagrożeń elektromagnetycznych, należy zastosować zasadę ostrożności w odniesieniu do nowych środowisk o dużym zagęszczeniu czytników fal, a zwłaszcza pracowników w nich przebywających. Należy zapewnić informacje na temat zagrożeń oraz wprowadzić środki ochrony pracowników, a jednocześnie wnikliwie rozważyć tę kwestię, sporządzając opracowania naukowe.

1.7 Wzięcia pod uwagę, że rozwój technologii powinien następować z myślą o obywatelach i że istnieje potrzeba oceny związanych z nim zagrożeń etycznych.

1.8 Jeżeli chodzi o usługi transeuropejskie, Komisja Europejska lub niezależny organ administracyjny, który może w

przyszłości regulować widmo, powinny rozważyć potrzeby związane z widmem dotyczące internetu przedmiotów.

1.9 Badania będą miały kluczowe znaczenie dla wygrania wyścigu o osiągnięcie takiej mocy obliczeniowej komputerów, która będzie w stanie sprostać przyszłym programom internetu przedmiotów pracującym w czasie rzeczywistym.

2. Wnioski Komisji

2.1 Po komunikacie z 2007 r. w sprawie identyfikatorów RFID ⁽¹⁾ oraz po konferencji na ten temat, która odbyła się w listopadzie 2007 r. w Lizbonie, Komisja przechodzi — za pośrednictwem wymienionego w tytule wniosku — do następnego etapu, którym jest internet przedmiotów ⁽²⁾.

2.2 Należy również wspomnieć wiele komunikatów i inicjatyw EKES-u podejmowanych na przestrzeni ostatnich lat ⁽³⁾. Program i2010 był przedmiotem sprawozdania śródkresowego ⁽⁴⁾.

3. Uwagi i analizy

3.1 Wprowadzenie

3.1.1 Rozwój technologii informatycznych stanowi podstawowe wyzwanie dla naszych społeczeństw, tym bardziej, że Europa, wraz ze swoim jednolitym rynkiem, jest doskonale przygotowana do tego, by stać się kluczowym regionem gospodarki cyfrowej, jeżeli zdobędzie środki w dziedzinie badań podstawowych oraz B+R, a także środki polityczne w dziedzinie zarządzania tym internetem przyszłości.

⁽¹⁾ COM(2007) 96 wersja ostateczna, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Identyfikacja radiowa (RFID) w Europie: w stronę ram polityki.

⁽²⁾ Zob. *Towards an RFID policy for Europe* (Ku polityce identyfikacji za pomocą częstotliwości radiowych dla Europy), dokumenty z konferencji, wyd. Maarten VAN de VÖORT i Andreas LIGTVOET, 31 sierpnia 2006 r.

⁽³⁾ Na przykład opinię EKES-u „Identyfikacja radiowa (RFID)”, sprawozdawca: Peter MORGAN, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 66, TEN/293.

⁽⁴⁾ Komunikat „Cyfrowa przyszłość dla Europy. Śródkresowy przegląd i-2010”, COM(2008) 199 wersja ostateczna.

3.1.2 Wzrost i konkurencyjność w Europie są w dużym stopniu od tego zależne i nadszedł już najwyższy czas, by umocnić swą rolę w zarządzaniu politycznym tym rodzajem internetu, rozwijając technologie i inwestycje, a także pogłębiając konieczną do tego wiedzę i know-how.

3.1.3 Nawet w obecnej erze interaktywnego i mobilnego WEB2 internet wciąż opiera się na globalnej sieci setek tysięcy serwerów i routerów, czyli komputerów stacjonarnych połączonych przewodami lub włóknami światłowodowymi, lecz połączenia z terminalami mobilnymi, takimi jak telefon komórkowy czy też tablety internetowe, odbywają się za pomocą fal elektromagnetycznych i gwałtownie się rozwijają, a standardy połączeń są zróżnicowane (3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi, WiMax).

3.1.4 WEB2 ma charakter interaktywny, gdyż użytkownik jest również twórcą lub dostawcą treści, samodzielnie bądź we współpracy z innymi (Wikipedia, bezpłatne oprogramowanie). Wiele MŚP zajmuje się dostarczaniem oprogramowania, twórczych treści, a przede wszystkim bardzo zróżnicowanych usług (instalacja i konserwacja sieci, bezpieczeństwo informatyczne, szkolenia itd.).

3.1.5 Chipy komputerowe są coraz mniejsze, a jednocześnie coraz bardziej złożone i energooszczędne. Wprowadza się je do coraz lżejszych terminali mobilnych, w których zastosowane oprogramowanie oraz moc obliczeniowa są wykorzystywane z myślą o połączeniu telefonu, dostępu do internetu i geolokalizacji (chipy Sirf 3).

3.2 W kierunku internetu przedmiotów

3.2.1 Internet przedmiotów zaczyna się rozpowszechniać w złożonym kontekście technologicznym, poczynając od WEB2 i innych pokrewnych technologii, które już w większości istnieją i których fuzja otwiera najważniejszy etap na drodze na internetu przedmiotów:

- protokół internetowy Ipv6 ⁽⁵⁾, HTTP ⁽⁶⁾, FTP itp. oraz nowy uniwersalny standard HTML5 do czytania stron internetowych (który pozostaje do opracowania);
- identyfikatory RFID ⁽⁷⁾ i czytniki radiowe, które łączą je z bazami danych;
- geolokalizacja (GPS, a wkrótce Galileo);
- powiązane ze sobą sieci i zdolności magazynowania danych;
- sztuczna inteligencja, stosowana zwłaszcza w WEB3 (sieć semantyczna, której język będzie bardziej zbliżony do języka naturalnego) i w zarządzaniu danymi pomiędzy urządzeniami;

⁽⁵⁾ Protokół internetowy, wersja 6.

⁽⁶⁾ Hypertext Transfer Protocol (HTTP) jest protokołem komunikacji służącym do przekazywania informacji w intranecie i internecie. Początkowo jego celem było umożliwienie publikowania i odzyskiwania stron hipertekstowych przez internet.

⁽⁷⁾ Radio Frequency IDentification.

- nanotechnologie, zwłaszcza te stosowane w mikroprocesorach;
- identyfikatory 2D (kody kreskowe, DataMatrix), które można ponownie wykorzystywać, zwłaszcza poprzez połączenie bogatej treści z adresem internetowym zaszyfrowanym za pomocą DataMatrix i sfotografowanym przez przenośny terminal, podłączony bezpośrednio do strony (różne zastosowania: turystyczne, reklamowe, informacyjne itp.).

3.2.2 W rozwoju elementów przyszłych sieci coraz ważniejszą rolę odgrywać będzie informatyka oparta na przetwarzaniu równoległym; setki lub tysiące procesorów mogą działać równolegle ⁽⁸⁾, a nie w oparciu o sukcesywne operacje, co umożliwi znaczne przyspieszenie procesu obliczeniowego, a zatem stworzenie jednoczesnych, złożonych przestrzeni wirtualnych. Ponadto wirtualizacja pozwala już wykorzystać w pełniejszy sposób moc komputerów, umożliwiając wirtualne działanie kilku urządzeń w jednym, między innymi przy użyciu różnych systemów eksploatacji. Ta technika bardzo szybko się rozpowszechnia.

3.2.3 W Europie potrzebne jest z pewnością rozwinięcie badań i wykształcenie w tych dziedzinach umiejętności na wysokim poziomie teoretycznym oraz praktycznym w celu zatrzymania badaczy, których przyciągają duże amerykańskie laboratoria uniwersyteckie czy prywatne, a wkrótce również chińskie lub indyjskie. Niebezpieczeństwo poważnego opóźnienia technologicznego staje się oczywiste z uwagi na brak szeroko zakrojonych inicjatyw poświęconych opanowaniu internetu przyszłości.

3.2.4 Technologie masowego przechowywania danych gwałtownie się rozwijają; są one absolutnie konieczne dla baz danych, które będą zawierać opis przedmiotów identyfikowanych na podstawie ich adresu internetowego. Zdolności te, w połączeniu z umiejętnością przetwarzania danych, otwierają drogę do inteligentnego internetu, w którym gromadzona będzie nowa wiedza w bardziej kompletnych bazach danych poprzez łączenie i przetwarzanie danych otrzymywanych od przedmiotów i baz danych identyfikacyjnych. Jednocześnie sieć staje się komputerem i przechowuje programy, które umożliwiają wykorzystanie baz danych oraz interwencje człowieka: złożone wnioski, sprawozdania itp.

3.3 Pierwsze zastosowania

3.3.1 Obecnie wypróbować się pewną liczbę programów, a niektóre działają już przy użyciu obecnych środków w sektorach gospodarczych, takich jak:

- handel detaliczny (Wal-Mart);
- logistyka transportu i śledzenie towarów;
- bezpieczeństwo w niektórych przedsiębiorstwach itd.

⁽⁸⁾ Uniwersytet w Stanach Zjednoczonych założył nowe laboratorium o nazwie Pervasive Parallelism Lab finansowane przez największe przedsiębiorstwa przemysłu informatycznego w Stanach Zjednoczonych, w tym HP, IBM, Intel.

3.3.2 Identyfikatory RFID wbudowane w przedmioty, takie jak na przykład karty wstępu czy produkty sprzedawane w supermarkecie, dostarczają czytnikowi znajdującemu się w stosunkowo niewielkiej odległości (zależnej od stosowanej częstotliwości) jednoczesny dostęp do adresu i cech wszystkich przedmiotów czytywanych w tym samym czasie (wózek, pojemnik), a także wyciągają z tego wnioski (cena do zapłacenia, szczegółowa deklaracja celna). W Japonii można już korzystać z tego systemu w celu dokonania zakupów, za które płaci się innym chipem znajdującym się w telefonie komórkowym (chodzi tu w rzeczywistości o wielofunkcyjny terminal).

3.3.3 Co się tyczy logistyki transportu, w powiązaniu z geolokalizacją, można uzyskać wszystkie informacje na temat realizowanego zlecenia w czasie rzeczywistym, w tym informacje dotyczące położenia geograficznego.

3.3.4 Internet przedmiotów występuje wszędzie; mówi się również o „wszechobecnym internecie” (ang. *ambient internet*), za pomocą którego informacje przekazywane przez czytniki na różnych etapach procesu przetwarzania są przetwarzane automatycznie.

3.3.5 W niektórych programach użytkowych przedmioty przekazują informacje, a sieć się ich „uczy” i może podejmować odpowiednie decyzje, na przykład w gospodarstwach domowych: biometryczne rozpoznawanie osób, otwieranie drzwi, wprowadzanie w życie decyzji dotyczących gospodarstwa domowego i jego zaopatrzenia, obsługa systemu ogrzewania, wentylacja, ostrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa dzieci itp.

3.3.6 Dostęp do niektórych urządzeń lub pewnych informacji może być regulowany przez czytniki odcisków lub poprzez rozpoznawanie formy.

3.4 Wszzechobecność sieci a ochrona prywatności i bezpieczeństwo

3.4.1 Ten rodzaj przetwarzania danych może znacznie zwiększyć ryzyko naruszenia prywatności lub poufności interesów, jak też relacji między klientami a dostawcami towarów lub usług, gdyż sprawne funkcjonowanie wszechobecnego internetu zakłada, że sieci zawierają wiele danych osobowych, wręcz o poufnym czy ściśle prywatnym charakterze, tak jak w wypadku zastosowań medycznych.

3.4.2 Należy się zastanowić, czy obecne wspólnotowe instrumenty prawne służące ochronie danych są wystarczające dla sieci niedalekiej przyszłości.

3.4.3 Jeżeli nie wzmocni się ochrony i poufności wrażliwych danych, wszechobecna sieć może stać się całkowicie przetrzymującym instrumentem dla osób (tak jak jest już w wypadku zwierząt domowych w europejskim systemie identyfikacji).

3.4.4 Konieczne będzie przede wszystkim nadzorowanie krzyżowania się rozproszonych danych poprzez uregulowanie

tych, które dotyczą przedmiotów, i zakazanie tych, które dotyczą osób. Rozpowszechnienie danych zakłada ich uprzednią anonimizację, co obala argumenty osób odmawiających przekazania danych socjologicznych pod pretekstem ochrony prywatności. Nie ma potrzeby uzyskiwania uprzedniej zgody ze strony osób, których dane są poddawane anonimizacji, a następnie przetwarzane statystycznie przed opublikowaniem wyników.

3.4.5 Konieczna będzie ochrona zdefiniowanych prawnie poufnych danych za pomocą złożonych systemów szyfrowania, tak by umożliwić dostęp jedynie upoważnionym do tego osobom (lub urządzeniom).

3.4.6 Komisja przyznaje, że pozostaje otwarta kwestia szkodliwości lub ryzyka związanych z bardzo wysokimi częstotliwościami o większej mocy, które wkrótce będą powszechnie stosowane.

3.4.7 Przepisy dotyczące ochrony pracowników przed falami elektromagnetycznymi mogą okazać się zdecydowanie niewystarczające w przypadku ciągłej ekspozycji na wysokie i bardzo wysokie częstotliwości. Przeprowadzone w tej dziedzinie badania, które dotyczyły głównie ewentualnego wpływu telefonów komórkowych na zdrowie użytkowników, nie są rozstrzygające. Istnieje pilna potrzeba przyspieszenia i rozszerzenia zakresu badań nad ewentualnym ryzykiem i możliwościami ochrony, zanim niektóre rodzaje identyfikatorów nowej generacji rozpowszechnią się w sposób niekontrolowany (*).

3.4.8 Używanie identyfikatorów RFID musi podlegać zasadom w miarę możliwości uniwersalnym i co najmniej europejskim, traktującym w sposób uprzywilejowany prawo do ochrony prywatności w perspektywie, która być może powinna dotyczyć nie tylko osób fizycznych, gdyż obecne przepisy są stosowane w niejednakowy sposób i nie obejmują wszystkich sytuacji związanych z obecnymi i przyszłymi zastosowaniami identyfikatorów RFID i internetu przedmiotów.

3.5 Internet przyszłości

3.5.1 Internet przyszłości — o ile można formułować prognozy średnioterminowe w dziedzinie, która stale się rozwija — będzie prawdopodobnie połączeniem WEB3 i internetu przedmiotów.

3.5.2 Większość różnych elementów internetu przyszłości już istnieje, ulega udoskonaleniu lub jest wprowadzana, tak by wkrótce mógł się on pojawić i stać się nowym modelem zmieniającym gruntownie miejsce i rolę wszechobecných sieci w życiu obywateli i w dziedzinie wzrostu gospodarczego, na skalę, którą jest wciąż trudno sobie wyobrazić. Ten nowy rodzaj internetu będzie mógł doprowadzić do poważnych przemian społecznych i do niespotykanego wcześniej rozwoju przedsiębiorstw i krajów, które opanują wszystkie jego elementy, czyli w odpowiednim czasie dokonają potrzebnych inwestycji w

(*) Brytyjskie badania naukowe na temat telefonów komórkowych dowodzą ich nieszkodliwości od kilku lat; sprawozdanie jest dostępne na stronie: <http://www.mthr.org.uk>.

badania, kształcenie, opracowywanie norm i nowe usługi. Może to doprowadzić do zmiany powiązań między siłami gospodarczymi i naukowymi w skali globalnej. Europa musi podjąć to wyzwanie.

3.5.3 Wreszcie, internet przedmiotów prowadzi do połączenia świata fizycznego z cyfrowym, czy rzeczywistego z wirtualnym; inteligentne przedmioty („smart objects”) łączą się ze wszechobecną siecią, w której uczestniczą na pełnoprawnych zasadach („ubiquitous network”) i zajmują w niej o wiele większą przestrzeń niż w internecie opartym na uczestnictwie

WEB2, który scali się z rozszerzoną siecią na wyższym poziomie.

3.5.4 Na koniec należy również wspomnieć, że nowa sieć stwarza problemy w dziedzinie zarządzania ze względu na swą wielkość i swe nowe elementy, wymogi związane z nazewnictwem w wypadku setek miliardów nazw i uniwersalne normy, które należy zastosować. RFID są obecnie regulowane przez normy prywatne i kontakty handlowe z organizacją EPCglobal, lecz czy będzie to nadal możliwe, jeżeli nastąpi pełen rozwój internetu przyszłości?

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie kreatywnych treści online na jednolitym rynku

COM(2007) 836 wersja ostateczna

(2009/C 77/16)

Dnia 3 stycznia 2008 r. Komisja Europejska, 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 w sprawie kreatywnych treści online na jednolitym rynku.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 115 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Prawa konsumentów

1.1.1 EKES opowiada się za wysokim poziomem ochrony konsumentów. W związku z tym oczekuje na publikację przewodnika dla konsumentów i użytkowników usług społeczeństwa informacyjnego.

1.1.2 Zdaniem EKES-u przewodnik ten powinien obejmować przynajmniej następujące punkty:

- neutralność sieci w celu zwiększenia możliwości wyboru konsumenta;
- zagwarantowanie odpowiedniej ochrony danych osobowych, a także wysokiego poziomu ochrony otoczenia elektronicznego;
- ułatwianie ustanawiania norm o charakterze dobrowolnym oraz znaków zaufania w handlu elektronicznym;

— zastosowanie praw konsumentów w środowisku cyfrowym, szczególnie praw dostępu, usług uniwersalnych, a także ochrona wobec nieuczciwych praktyk handlowych;

— ustanowienie parametrów jakości dla usług elektronicznych;

— ustanowienie prostego formularza elektronicznego o zasięgu europejskim w celu powiadamiania o działaniach nielegalnych;

— system pozasądowego rozwiązywania konfliktów online.

1.2 Interoperacyjność

1.2.1 EKES podkreśla, że interoperacyjność stanowi kluczowy czynnik ekonomiczny. Stwierdza też, że otwarte standardy mają zasadnicze znaczenie dla ułatwienia interoperacyjności i przyczyniają się do bezpieczeństwa oraz niezawodności.

1.2.2 Stały brak interoperacyjności ogranicza dostęp obywateli europejskich do technologii, usług i treści, zmusza ich do płacenia wyższej ceny za sprzęt, ograniczając tym samym wybór urządzeń, i do stosowania rozwiązań zapewniających kompatybilność, ponieważ niektóre zainteresowane strony wykorzystują niepotrzebne różnice techniczne do tworzenia rynków monopolistycznych.

1.2.3 Zdaniem EKES-u pomysł wprowadzenia systemów DRM⁽¹⁾ kompatybilnych na skalę europejską jest dobry tylko pozornie, ponieważ stwarza więcej problemów niż rozwiązuje i mógłby pozbawić niektórych twórców możliwości rozpowszechniania ich dzieł w internecie. Ponadto rynek treści ma charakter światowy, jak wskazuje praktyka ustanawiania stref, która ogranicza wolność użytkowników.

1.3 Komitet uważa, że niemal anarchistyczne opodatkowanie wszystkich rodzajów nośników cyfrowych czy urządzeń wyposażonych w pamięć, charakteryzujące się ogromnymi różnicami między państwami członkowskimi, prowadzi do poważnych zakłóceń na rynku.

1.4 Środki karne i procedury wyjątkowe wprowadzone w ramach francuskiego projektu ustawy „Olivennes” wykraczają poza wymogi WTO określone w porozumieniu z Marrakeszu z 1994 r. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Pro Musicae, podczas wyboru środków stosowanych do poszanowania praw autorskich należy przestrzegać zasady proporcjonalności, a także zachować właściwą równowagę między prawami i swobodami oraz odpowiednimi interesami.

1.5 Dlatego też EKES oczekuje na przyszłe zalecenie Komisji w sprawie treści kreatywnych online, aby mógł wypowiedzieć się konkretnie na temat przejrzystości (oznaczania) oraz nowych form ustalania i zarządzania prawami cyfrowymi na szczeblu europejskim, wspierania i przyczyniania się do innowacyjnych systemów rozpowszechniania treści kreatywnych online oraz poszukiwania najbardziej efektywnych środków położenia kresu nielegalnemu kopiowaniu do celów komercyjnych i innym formom piractwa.

2. Wniosek Komisji

2.1 Główne aspekty komunikatu oraz pytania Komisji mają na celu:

- regulację i harmonizację europejskiego rynku treści kreatywnych online;
- opracowanie europejskich praw autorskich i praw pokrewnych, zezwoleń wieloterytorialnych oraz lepszą ochronę praw związanych z własnością literacką i artystyczną;
- europejskie interoperacyjne systemy DRM, zależne od nośnika, w szczególności w odniesieniu do treści online;
- zapewnienie bezpieczeństwa komunikacji i rozliczeń finansowych, zwalczanie piractwa i oszustw, aby zwiększyć zaufanie do gospodarki cyfrowej i umożliwić rozwój usług online;

(1) Digital Rights Management — zarządzanie cyfrowymi prawami autorskimi („poprawne politycznie” wyrażenie oznaczające oprogramowanie lub techniki uniemożliwiające kopiowanie).

- największym problemem w przyszłości będzie niewątpliwie kopiowanie na użytek prywatny, na temat którego toczy się w Europie wiele dyskusji, ponieważ ustawodawstwo w tej kwestii jest w poszczególnych państwach członkowskich dalekie od harmonizacji.

2.2 Według dokumentu roboczego służb Komisji, opublikowanego odrębnie od komunikatu i wyłącznie w języku angielskim⁽²⁾ (41 stron), ze względu na charakter transgraniczny komunikacji online i nowe modele komercyjne, których wymagają nowe technologie, polityka UE powinna dążyć do propagowania i szybkiej dystrybucji nowych modeli rozpowszechniania treści i wiedzy online. „Treści kreatywne rozpowszechniane online” są to treści i usługi takie jak media audiowizualne online (filmy, telewizja, muzyka, radio), gry online, publikacje online, treści edukacyjne online, a także treści tworzone przez użytkowników (sieci społeczne, blogi etc.).

2.3 Główny celem, potwierdzonym w dokumencie „i2010”⁽³⁾ jest ustanowienie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej. Opisane problemy nadal istnieją, podczas gdy platformy dystrybucji cyfrowej rozwijają się i są coraz bardziej zróżnicowane.

2.4 Jeżeli chodzi o problem zaufania w gospodarce cyfrowej powracającą kwestią jest interoperacyjność sprzętu, usług i platform, zaś niektórzy szacują, że uznanie za przestępstwo wymiany plików w systemie „peer to peer” (P2P) czy BitTorrent oraz drakońskie środki ochrony praw własności intelektualnej nie sprzyjają klimatowi zaufania, tym bardziej, że eksplozja treści tworzonych przez użytkowników, która nadaje nowy wymiar ich roli w gospodarce cyfrowej, doprowadziła do szeregu wyzwań dla polityki publicznej w różnych dziedzinach, takich jak zaufanie i bezpieczeństwo.

2.5 Korzystanie z DRM jest silnie krytkowane przez organizacje konsumentów, które uważają, że systemy te naruszają podstawowe prawa konsumentów. Pociągają one także za sobą ryzyko w zakresie ochrony danych i nie są łatwe w obsłudze dla użytkowników. Niektórzy przedstawiciele branży występują jednak w obronie DRM i uważają, że za problemy związane z interoperacyjnością odpowiadają producenci sprzętu i autorzy oprogramowania.

2.6 Na rynku światowym operatorzy rynków krajowych stają przed wyzwaniem różnorodności języków i ograniczonej wielkości niektórych rynków, a także zróżnicowania przepisów krajowych w zakresie licencji. Dostawcy usług internetowych popierają licencje i przepisy wieloterytorialne, lecz inne podmioty w tej branży zdecydowanie się temu sprzeciwiają. Licencje krajowe pozwoliłyby na lepsze wynagradzanie autorów, jednak znaczna liczba agencji prawa autorskiego działa w więcej niż jednym kraju. Ponadto organizacje muzyczne i operatorzy telefonii komórkowej pragną uproszczenia procesu pobierania opłat za prawa autorskie.

(2) COM(2007) 836 wersja ostateczna, Bruksela, 3 stycznia 2008 r. SEC(2007) 1710 dokument roboczy służb Komisji.

(3) „i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (COM(2005) 229 końcowy).

2.7 Dostawcy usług internetowych krytykują też zróżnicowanie systemów pobierania opłat za prawa do prywatnego kopiowania, które są coraz bardziej uciążliwe i złożone, oraz wysokość tych opłat, a także kwestionują ich użyteczność w kontekście stosowania DRM.

2.8 Niedostępność treści do dystrybucji w internecie oraz fragmentacja rynku, a także zróżnicowanie umów zawieranych dla różnych form eksploatacji utrudniają szybkie umieszczanie twórczości w internecie oraz znacznie hamują rozwój usług.

2.9 Dokument roboczy Komisji zawiera wyniki dwóch konsultacji i przedstawia wielość stanowisk różnych grup interesów. Komisja pragnęłaby jednak propagować (kontrowersyjne) zezwolenia wieloterytorialne oraz europejskie prawo autorskie, w szczególności rozpowszechnienie stosowania interoperacyjnych DRM, a także doprowadzić do ustanowienia rzeczywistego europejskiego rynku z uwzględnieniem różnorodności kulturowej.

2.10 Celem jest zapewnienie czterokrotnego zwiększenia europejskiego rynku treści online (muzyka, film, gry itd.) do 2010 r., co oznacza zwiększenie przychodów z 1,8 mld EUR w 2005 r. do 8,3 mld EUR.

3. Uwagi

3.1 Komitet ma pełną świadomość faktu, że internet umożliwia gromadzenie lub rozpowszechnianie w postaci cyfrowej dóbr i usług metodami, które stanowią pogwałcenie prawa własności intelektualnej autorów i dystrybutorów kreatywnych treści internetowych, jak również umożliwia działania godzące w życie prywatne lub nowe formy oszustw wymierzonych przeciwko przedsiębiorstwom i osobom prywatnym.

3.2 Dzieła najczęściej rozpowszechniane nielegalnie to współczesne utwory muzyczne i w coraz większym stopniu utwory audiowizualne oraz wszelkiego typu oprogramowanie. Zjawisko to przybrało wielkie rozmiary w okresie, w którym dystrybutorzy nie proponowali żadnego modelu handlu uwzględniającego nowe możliwości naruszania praw własności intelektualnej. Należało także prowadzić edukację w zakresie korzystania z internetu dla młodzieży, jednak żadna instytucja nie wyszła z taką inicjatywą, a w obecnym kształcie działania te także pozostają całkowicie niewystarczające.

3.3 Pierwsze reakcje były czasem skrajne, a czasem, choć rzadziej, pobłażliwe. W ogólności dystrybutorzy wprowadzili systemy zabezpieczające przed kopiowaniem (tzw. DRM), jednocześnie domagając się rekompensat finansowych dla posiadaczy praw oraz środków karnych nadzwyczaj odstrasżających, lecz w praktyce niedających się zastosować ze względu na skalę oszustw, z wyjątkiem przypadków masowych plagiatów pochodzących zasadniczo ze wschodu Europy i z Azji. Kilka osób zostało przyłapanych na gorącym uczynku, żeby służyć jako odstrasżający przykład, jednak nie można było zmierzyć faktycznego oddziaływania takiego środka odstrasżającego z braku niezależnych badań i realistycznych liczb dotyczących wysokości strat wywołanych piractwem.

3.4 Komitet wyraża wszakże niejakie zaskoczenie propozycją Komisji dotyczącą utworzenia „europejskich”, interoperacyjnych systemów DRM w zakresie treści rozpowszechnianych online. Jeśli bowiem chodzi o muzykę, to miliony tytułów są już dostępne na komercyjnych stronach internetowych bez systemów DRM, które to systemy stopniowo zanikają. Firmy

dystrybucyjne dopracowują właśnie różne systemy dystrybucji tego rodzaju treści, w tym możliwości bezpośredniego słuchania bez nagrywania lub specjalny abonament pozwalający na ściąganie określonej liczby utworów, lub materiały darmowe wraz z „obowiązkową” reklamą itp.

3.5 Zabezpieczenia fizyczne dla nośników przenośnych, czy wręcz dla terminali, są obecnie postrzegane raczej jako przeszkody dla uczciwego użytkownika niż skuteczne zabezpieczenia przed piratami; mogą one także prowadzić do integracji pionowej (strony internetowe, specyficzne dla danej firmy systemy kodowania z mniejszą czy większą utratą jakości, odtwarzacze dedykowane: system dystrybucji Apple z kodowaniem AAC i odtwarzaczem iPod lub iPhone), która stanowi system antykonkurencyjny. Często stosowane zabezpieczenie, szczególnie w wypadku oprogramowania i gier lub niektórych publikacji online, opiera się na kluczu cyfrowym odblokowującym dostęp, przekazywanym nabywcy po opłaceniu przezeń zakupu jednostki lub abonamentu na dany okres: system ten jest dość skuteczny i zdołał się już szeroko rozpowszechnić.

3.6 Cyfrowe, zintegrowane i interoperacyjne systemy DRM wydają się Komitetowi przestarzałe w praktyce; niewątpliwie pożądane byłoby raczej uważnie śledzić przemiany zachodzące w różnych sektorach rynku treści online, które wydają się iść w kierunku sprzyjającym ochronie praw autorskich i pokrewnych, zwłaszcza na podstawie odpowiednich kodeksów postępowania i realistycznych modeli komercyjnych⁽⁴⁾, niż za pomocą inicjatywy europejskiej utrwalac sytuację przejściową, która ulega szybkiej zmianie.

3.7 Jeśli chodzi o prawa autorskie i pokrewne, istniejące porozumienia i umowy międzynarodowe stanowią zasadniczo wspólną podstawę prawną zarówno dla państw członkowskich, jak i w stosunkach z krajami trzecimi. W praktyce jednak, pomimo prawa wspólnotowego, utrzymują się różnice. Tak więc propozycja dotycząca „europejskich praw autorskich” dla rynku wewnętrznego uczyniłaby ochronę automatyczną we wszystkich państwach członkowskich, odkąd prawa te zostałyby uznane w jednym z nich, i gwarantowałaby jednolitą ochronę.

3.8 W dobie internetu i społeczeństwa opartego na wiedzy konieczne jest znalezienie prawdziwej równowagi między interesem ogólnym a interesami prywatnymi. Autorzy i dystrybutorzy powinni być sprawiedliwie wynagradzani. Czytelnicy lub słuchacze i użytkownicy powinni móc rozsądnie wykorzystywać legalnie nabyte treści do użytku prywatnego, w bibliotekach czy do nauczania na różnych szczeblach placówek edukacyjnych.

3.9 Należy stwierdzić istnienie surowego prawa karnego, chroniącego prawa autorskie i przewidującego w różnych krajach ogromne kary dla osób prywatnych, które je naruszają; tymczasem prywatne prawa użytkownika i kopiowania zostały ograniczone; z kolei policyjne metody stosowane wobec dostawców dostępu do internetu, które mogą okazać się użyteczne w walce z terroryzmem, wydają się nieproporcjonalne i mogą naruszać prawo do życia prywatnego w sytuacji, gdy

⁽⁴⁾ Sprzedaż muzyki przez internet po tej samej cenie co płyty CD sprzedawane w sklepach oznacza nadmierny zysk dla dystrybutorów, co nie zachęca ich do poszukiwania bardziej realistycznych modeli uwzględniających rzeczywiste koszty wytworzenia i proporcjonalną marżę zysku.

system prawny jednostronnie sprzyja dystrybutorom. Wreszcie możliwe jest zakwestionowanie tego rodzaju prawodawstwa przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, który strzeże poszanowania życia prywatnego. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu ze swojej strony wzywa do poszanowania zasady proporcjonalności oraz dążenia do równowagi między różnymi wchodzącymi tu w grę prawami (orzeczenie *Pro Musicae*).

3.10 Ponadto niektóre kraje, często te same, nakładają podatek na wszystkie typy nośników cyfrowych, traktując je jako narzędzia piractwa, niezależnie od celów, do jakich byłyby przeznaczone. Mimo że podatek ten często określa się jako „podatek od prywatnego kopiowania”, przynosi on znaczące dochody, które są często dzielone w sposób daleki od przejrzystości. Podejście takie, które stawia wszelkie prywatne kopiowanie i „uczciwe wykorzystywanie” (*fair use*) na równi z naruszeniem praw autorskich i praw pokrewnych, jest szczególnie niedopuszczalne dla uczciwych użytkowników TIK, tzn. dla zdecydowanej większości, oraz dla przedsiębiorstw, które używają ich do innych celów niż kopiowanie piosenek czy gier. Podatek taki powinien być w każdym razie umiarkowany i proporcjonalny do rzeczywistego kosztu przechowywania danych na nośnikach cyfrowych (udział procentowy ceny sprzedaży nośnika podzielony przez całkowitą pojemność w gigabajtach), ponieważ stwierdzono znaczące rozbieżności w cenie różnych nośników.

3.11 Prawa różnych stron powinny być przestrzegane, lecz z poszanowaniem obowiązujących dyrektyw oraz zgodnie z zasadą proporcjonalności, jak wyraźnie orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie „*Pro Musicae*”. (9)

4. Uwagi dodatkowe Komitetu

4.1 Komitet zgadza się z opinią, iż interoperacyjność, która jest niezbędna dla wolnej konkurencji, może zostać osiągnięta jedynie wtedy, gdy konsument ma możliwość korzystania z

(9) Orzeczenie Trybunału (Wielka Izba) z 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06, której przedmiotem był wniosek o orzeczenie wstępne.

Trybunał (Wielka Izba) orzekł, co następuje:

„W sytuacji takiej jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej oraz 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) nie zobowiązują państw członkowskich do ustanowienia obowiązku przekazania danych osobowych w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw autorskich w ramach postępowania cywilnego. Jednakże prawo wspólnotowe wymaga, by przy transpozycji tych dyrektyw oparły się one na takiej wykładni tych dyrektyw, która pozwoli na zapewnienie odpowiedniej równowagi między poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny. Następnie przy przyjmowaniu środków mających na celu transpozycję tych dyrektyw, władze i sądy państw członkowskich są zobowiązane nie tylko dokonywać wykładni swojego prawa krajowego w sposób zgodny ze wspomnianymi dyrektywami, lecz również nie opierać się na takiej wykładni tych dyrektyw, która pozostawałaby w konflikcie z wspomnianymi prawami podstawowymi lub z innymi ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, takimi jak zasada proporcjonalności”.

wybranych przez niego urządzeń do odczytu swoich treści. Jedynym rozwiązaniem tego problemu jest kodowanie treści w systemie otwartym i tym samym ich udostępnienie dla wszystkich. Jednakże wszystkie systemy DRM automatycznie blokują treść przed odczytem przez jakiegokolwiek urządzenie, sprzęt lub oprogramowanie, które nie zostało wyraźnie dozwolone przez wydawcę DRM. Z definicji DRM opiera się na tajności swojego zamkniętego formatu, którego specyfikacje techniczne nie są dostępne publicznie. Systemy, które nie zostały dozwolone lub zatwierdzone przez wydawcę DRM są więc całkowicie wykluczone z konkurencji. Ponadto nie istnieją obecnie żadne otwarte systemy DRM. Rozwiązanie to wymagałoby wdrożenia skomplikowanych systemów licencji wzajemnych, a niektórzy twórcy treści mogliby zostać wykluczeni z rynku w wyniku, na przykład, nieużywania DRM. Cały sektor tworzenia treści cyfrowych, w tym instytuty naukowe i ośrodki badawcze, uniwersytety, twórcy darmowego oprogramowania i treści tworzonych na podstawie alternatywnych licencji mogliby zostać wykluczeni z rynku, który zezwalałaby wyłącznie na treści komercyjne. Wydaje się to niekompatybilne ze społeczeństwem informacyjnym opartym na wiedzy, którego pionierem pragnie być Europa.

4.2 Żadna z powyższych hipotez nie jest zadowalająca, np. dla importu utworów i treści z krajów trzecich do Europy i dla ich eksportu z naszego kontynentu. Europejskie systemy DRM mające postać oprogramowania powinny zatem także być kompatybilne z tymi z rynków zewnętrznych, często o wiele bardziej aktywnych w dziedzinie treści audiowizualnych. Systemy DRM otwierają furtkę zachowaniom antykonkurencyjnym i próbom integracji pionowej w sektorze multimedialnym. Ilustracją tego problemu jest opracowany przez Apple program iTunes, w którym wykorzystuje się specyficzny dla firmy system DRM i system kodowania, co w praktyce zmusza użytkownika do wyposażenia się w odtwarzacz typu iPod lub iPhone.

4.3 Ujawniając tylko informacje o interfejsie programu aplikacyjnego (API) systemu DRM mającego postać oprogramowania, nie zaś o całości programu źródłowego — co mogłoby stanowić dość silną pokusę dla niektórych dostawców — zawsze ponosi się ryzyko, że nie będzie możliwa prawdziwa interoperacyjność.

4.4 Piratom bardzo niewiele czasu zajmuje ominięcie lub odtworzenie dowolnego systemu ochrony; do tego stopnia, że dostawcy treści nie ufają już systemom DRM i poszukują nowych komercyjnych modeli rozpowszechniania, takich jak zryczałtowany abonament, bezpłatne odsłuchiwanie utworu i odpłatne jego kopiowanie, wprowadzenie reklam itd. Należałoby raczej zaufać rynkowi niż — jak to ma miejsce we Francji — pośpiesznie i bezładnie stanowić prawo, w którym teksty kolejno po sobie następują i prowadzą do sprzecznych orzeczeń. Presja lobby „gigantów” (pięć wielkich światowych marek dominuje w dziedzinie muzyki i piosenki, sześć lub siedem — w dziedzinie audiowizualnej) była dotąd decydującym czynnikiem, który skłaniał niektóre kraje do porzucenia prawa do prywatnej kopii i do uznania wymiany plików między osobami prywatnymi za przestępstwo. Najnowszy francuski projekt ustawy wpadł w tę pułapkę przesadnych środków represyjnych.

4.5 Zgodnie z tym, co Komitet utrzymywał w swoich wcześniejszych opiniach, prawo karne powinno mieć zastosowanie tylko do przypadków podrabiania do celów komercyjnych (produkcja i dystrybucja, niekiedy przez mafie); w niektórych państwach członkowskich bardzo łatwo jest, nawet na otwartych rynkach, nabyć pirackie kopie oprogramowania czy nagrań

muzycznych i audiowizualnych; takie kopie bywają produkowane w Europie, jednak lwią ich część pochodzi z Azji. Przede wszystkim to właśnie takie podrabianie na wielką skalę i do celów komercyjnych powinno być przedmiotem przepisów i podlegać karom, należy też rozwijać współpracę policyjną i sądową, by rozbić międzynarodowe sieci przestępcze.

4.6 Jeśli chodzi o kwestię wymienia się zasobami, szczególnie między nastolatkami, należy przede wszystkim rozwijać kampanie informacyjne na temat konieczności sprawiedliwego wynagradzania autorów i producentów (zwłaszcza autorów, którzy często otrzymują ledwie niewielką część wpływów) oraz edukację obywatelską.

4.7 Dzielenie się plikami na wielką skalę niekoniecznie dotyczy plików chronionych prawami własności intelektualnej związanymi z wynagrodzeniem. Może chodzić o bezpłatną wymianę i publikację różnych treści (wyniki badań i prac naukowych, dzieła objęte licencjami pozwalającymi na kopiowanie czy rozpowszechnianie).

4.8 Jednakże — zgodnie z projektem ustawy rozpatrywanym obecnie we Francji — to cała sieć miałaby podlegać nadzorowi, zaś dane osobowe internautów powinny być przechowywane przez długi czas. Dane te miałyby być dostępne dla przedstawicieli „gigantów”, podczas, gdy — w razie wdrożenia takiego systemu — dostęp do nich powinny mieć tylko władze publiczne dysponujące nakazem sądowym.

4.9 Prawo do posiadania prywatnej kopii staje się wyjątkiem, podlegającym wyraźnym zastrzeżeniom, w „umowach” przygotowywanych przez dostawców treści, formułowanych w trudno zrozumiałym sposobie i utrudniających konsumentom zakupy powodowane impulsem chwili lub modą.

4.10 O ile branżowi autorzy i dystrybutorzy są praktycznie jedynymi beneficjentami takiej nadmiernej ochrony prawnej, to z kolei indywidualni producenci treści bądź artyści nieznani jeszcze szerszej publiczności, użytkownicy alternatywnych licencji (GPL, LGPL, Creative Commons itd. — jest ich ok. 50 typów) nie podlegają żadnej konkretnej ochronie, choć licencje te są regulowane przez prawo autorskie i nie zawsze są bezpłatne. Jednostki takie będą musiały zwrócić się do sądu, by wnieść skargę na podrabianie ich własności, co spowoduje znaczną nierówność wobec prawa między wielkimi dystrybutorami ponadnarodowymi a małymi przedsiębiorstwami i osobami prywatnymi.

4.11 W istocie Komitet jest zdania, że prawo powinno zapewniać — jako fundamentalną podstawę — ochronę uczciwych konsumentów oraz sprawiedliwe wynagrodzenie autorów za ich pracę.

4.12 Surowe przepisy dotyczące korzystania z legalnie nabytej licencji oraz dostęp przedstawicieli „gigantów” do danych osobowych są sprzeczne z zamierzonymi celami, ponieważ piraci „komercyjni” będą potrafili pokonać przeszkody techniczne i ukryć ślady swoich działań w sieci. W tej sytuacji kontroli podlegałyby tylko legalne i nielegalne wymiany danych dokonywane przez internautów do celów niekomercyjnych, nawet jeśli znaczna część tych wymian jest nielegalna i powinna być zwalczana za pomocą środków dostosowanych do ich masowego charakteru. Kilka wyroków skazujących „dla przy-

kładu” i ich nagłośnienie w celu „zniechęcenia” pewnych użytkowników sieci nie wystarczą do rozwiązania problemu, gdyż statystycznie prawdopodobieństwo przyłapania jest minimalne, co nie zaniepokoi np. nastolatków, którzy nie mają świadomości szkód, jakie powodują dla swoich ulubionych artystów.

4.13 Długotrwałe przechowywanie danych osobowych wszystkich internautów przez dostawców usług dostępu do internetu stanowi samo w sobie poważną ingerencję w życie prywatne tych użytkowników. Czy jest ono absolutnie niezbędne do zapewnienia przestrzegania praw autorskich i praw pokrewnych, czy też w istocie jest nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu? Czy prawa autorskie i pokrewne mają aż tak absolutny charakter, że wymagają ciągłego naruszania prywatności wszystkich użytkowników internetu?

4.14 Tak przechowywane dane mogą ewentualnie posłużyć do walki z terroryzmem, lecz w każdym razie użytkownicy sieci powinni korzystać z prawnych gwarancji poufności swoich połączeń internetowych, które to gwarancje jednak mogą zostać uchylone w nadrzędnym interesie ogólnym przez organ władzy publicznej posiadający prawny mandat lub też w konkretnym celu, ograniczonym zakresem nakazu sądowego.

4.15 Można dopuścić niektóre sposoby ogólnego wykorzystania tych danych do celów związanych z przekazywaniem wiedzy lub z analizą, jednak pod pewnymi warunkami, szczególnie takimi jak anonimizacja danych. Z drugiej strony należałoby zakazać krzyżowania kartotek imiennych, gromadzenia danych imiennych w związku z określaniem profili w celu zwiększenia skuteczności reklamowej oraz ich przechowywania i krzyżowania z wykazami słów-kluczy w wyszukiwarkach, jak również innych powszechnie stosowanych praktyk (które łącznie przynoszą korzyści w szczególności „gigantom” i innym wielkim spółkom), jako że wszystkie te praktyki naruszają prywatność obywateli.

4.16 Wiele krajów pobiera podatek od wszystkich nośników informacji, stałych czy przenośnych, z wyłączną korzyścią dla posiadaczy praw (przede wszystkim w odniesieniu do treści audiowizualnych), w tym również podatek od nośników nieprzeznaczonych do takich celów; w systemie tym każdy użytkownik dowolnego nośnika cyfrowego jest uważany za potencjalnego pirata. Niektóre grupy użytkowników, szczególnie przedsiębiorstwa, powinny być zwolnione z płacenia takich podatków. Z kolei dostawcy usług szerokopasmowego dostępu do internetu, którzy rozwinęli swoje sieci, opierając się niekiedy na nielegalnym ich wykorzystywaniu, mogłyby podlegać opodatkowaniu stawką dość niską, lecz powiązaną z intensywnością kontaktów między osobami prywatnymi, tak aby zasilali finansowo organizacje zbierające honoraria autorskie i promocję nowych treści, jednakże państwa nie powinny wykorzystywać do swoich celów całości lub części tych podatków, z wyjątkiem kosztów ich poboru i redystrybucji.

4.17 Należałoby raczej wzorować się na przykładach zarządzania prawami pochodzących z państw skandynawskich, zwłaszcza Szwecji, niż na serii francuskich ustaw i projektów, które są mało wyważone i przekonujące, jeśli chodzi o wsparcie dla młodych twórców treści i dla małych i średnich przedsiębiorstw.

4.18 Po rozsądnie długim okresie gwarantowania wyłącznych praw można by stosować system globalny, jak to ma miejsce w Szwecji.

4.19 Po analizie projektu dyrektywy dotyczącej ochrony praw własności intelektualnej (własność przemysłowa, literacka i artystyczna, a także prawa pokrewne oraz prawa ad hoc uznane i chronione w UE), Komitet wezwał do stanowczego, lecz umiarkowanego podejścia do zwalczania oszustw do celów komercyjnych.

4.20 Ze swej strony WTO ostrzegło w porozumieniu w sprawie aspektów praw własności intelektualnej dotyczących handlu (TRIPS) przed ewentualnymi nadużyciami przez właścicieli tych praw, którzy mogą ograniczać kompetencję lub nie działać w interesie ogólnym.

4.21 „Cele: ochrona i przestrzeganie praw własności intelektualnej powinno przyczyniać się do wspierania innowacji technologicznych oraz do transferu i rozpowszechniania technologii, ze wzajemną korzyścią dla twórców i użytkowników wiedzy technologicznej, a także w sposób sprzyjający dobrobytowi

społeczno-gospodarczemu, zapewniając równowagę praw i obowiązków”.

4.22 „Zasady: (...) 2. Dla zapobieżenia nadużyciu praw własności intelektualnej przez ich posiadaczy, podejmowaniu praktyk bezzasadnie ograniczających handel lub szkodliwie wpływających na międzynarodowy transfer technologii, mogą być potrzebne odpowiednie środki, pod warunkiem że są one zgodne z postanowieniami niniejszego porozumienia.”

4.23 Powyższe uwagi Komitetu, które zostały już zawarte w opinii EKES-u z 29 października 2003 r. ⁽⁶⁾ w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków prawa karnego mających na celu zapewnienie egzekwowania praw własności intelektualnej są zgodne z celami TRIPS (art. 7) oraz ich podstawowymi zasadami (art. 8 ust. 2), które powinny zostać włączone do motywów dyrektywy, ponieważ ewentualne kary nie mogą być całkowicie oddzielone od prawa materialnego ani zaniedbywać kwestii ewentualnego nadużywania praw własności intelektualnej przez ich posiadaczy. ⁽⁷⁾

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 15.

⁽⁷⁾ Porozumienie TRIPS, które stanowi załącznik 1 C porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) podpisanego w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. i przyjętego decyzją Rady nr 94/800/WE z 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawierania w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w sprawach objętych jej kompetencjami, umów opracowanych w ramach negocjacji wielostronnych Rundy Urugwajskiej (1986-1994) (Dz.U. L 336, s. 1) pt. „Środki egzekwowania praw własności intelektualnej”. Część ta obejmuje art. 41 ust. 1, który stanowi: „Członkowie zapewnią, by w ich prawodawstwie dostępne były procedury egzekwowania praw własności intelektualnej określone w niniejszej części tak, aby umożliwić podjęcie skutecznych działań przeciw wszelkim próbom naruszenia praw własności intelektualnej objętych niniejszą umową, w tym sprawne środki zaradcze zapobiegające naruszeniom oraz środki zniechęcające do dalszych naruszeń. Procedury te powinny być stosowane tak, aby uniknąć tworzenia barier dla legalnego handlu oraz zapewnić gwarancje przed ich nadużyciami”.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa

COM(2008) 134 wersja ostateczna — 2008/0055 (COD)

(2009/C 77/17)

Dnia 4 kwietnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

Zanieczyszczenia pochodzące ze statków — sankcje za naruszenie prawa.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię.

1. Propozycje Komisji

1.1 Komisja zwróciła się do Komitetu w sprawie konsultacji zmian, jakie proponuje wprowadzić w dyrektywie z 2005 r. dotyczącej zwalczania zanieczyszczenia pochodzącego ze statków celem zachowania zgodności z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w zakresie przestępczości przeciwko środowisku naturalnemu odnośnie do kompetencji poszczególnych instytucji wspólnotowych, skuteczności prawodawstwa wspólnotowego i pierwszeństwa TWE nad TUE w zakresie polityki i celów wspólnotowych określonych w traktatach.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet ponownie odnotowuje, że w zakresie spraw karnych Wspólnota nie posiada w zasadzie żadnych kompetencji, które byłyby jej przyznane w traktatach.

2.2 Niemniej Komisja musi troszczyć się o skuteczność prawa wspólnotowego, w czego zakresie posiada prawo inicjatywy, aby wdrażać wpisane w TWE polityki, które należą do jej kompetencji; w tym celu może ona wnioskować w swoich inicjatywach legislacyjnych o to, by rządy przewidywały w prawie krajowym proporcjonalne, skuteczne i odstrasające sankcje, w tym natury karnej, w stosunku do osób fizycznych i prawnych, jeśli osoby te popełniają czyny zabronione przeciwko środowisku naturalnemu, umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa, bezpośrednio lub we współudziale, lub jeśli zachęcają do popełnienia takich czynów, uzasadniających zastosowanie wspomnianych sankcji karnych.

2.3 W swojej poprzedniej opinii ⁽¹⁾ Komitet krytykował zbyt radykalne stanowisko przyjęte przez Komisję wobec rozszerzenia zakresu kompetencji Wspólnoty w dziedzinie prawa karnego i popierał bardziej umiarkowaną interpretację, co ostatecznie okazało się doskonale zgodne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ⁽²⁾. Od 2000 r. zmarnowano dużo

czasu w konflikcie międzyinstytucjonalnym, który został obecnie wyraźnie rozstrzygnięty, co pozwoli lepiej przestrzegać norm ochrony środowiska w przyszłości.

2.4 Wyrażane czasem obawy, że przyszłe zmiany traktatów doprowadziłyby do nowych zmian zakresu kompetencji, a zatem także prawodawstwa, które utraciłoby przez to stabilność i pewność, nie wydają się uzasadnione, ani w obecnej sytuacji instytucjonalnej, ani w wypadku zastosowania traktatu lizbońskiego. W każdym przypadku państwa członkowskie nie wydają się gotowe zrezygnować ze swoich kompetencji w zakresie prawa karnego, uważanych za kompetencje suwerenności należące do „ścislego jądra” kompetencji państwa. Nawet pewna zmiana kompetencji poszczególnych instytucji prawodawczych, która — jak łatwo sobie wyobrazić — nie byłaby radykalna, nie stanowiłaby *ipso facto* uzasadnienia dla fundamentalnej zmiany prawa.

2.5 Ponadto w sprawie C 308/2006 Trybunału, dotyczącej legalności dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 września 2005 r. w świetle międzynarodowego prawa publicznego, Trybunał nie uznał swojej właściwości, odrzucając tym samym wniesioną skargę. Faktycznie, nawet jeśli wniesiono by tę sprawę przed inne trybunały międzynarodowe, nie można by jej było rozwiązać z przyczyn prawnych i politycznych, które przekraczają ramy niniejszej opinii. Jednakże nawet jeśli jakiś trybunał zgodziłby się orzec w sprawie projektu prawa wspólnotowego tytułem opinii doradczej, nie wystarczyłoby to do uchylecia decyzji prawodawcy wspólnotowego, którego atutem jest wewnętrzna przewaga jego prawa wobec prawa krajowego i prawa międzynarodowego i który ponadto nie podlega temu ostatniemu.

2.6 We wniosku dotyczącym zanieczyszczenia powodowanego przez statki, w pełnej zgodności ze wspólnotowym prawodawstwem, żąda się zatem od państw członkowskich sankcji karnych i nakazuje się państwom członkowskim, w ograniczonej liczbie poważnych przypadków określonych we wniosku,

⁽¹⁾ Dz.U. C 220 z 16.9.2003, str. 72.

⁽²⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 23 października 2007 r., w sprawie C 440/05 Komisja Wspólnot Europejskich popierana przez Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej

wprowadzenie w ich prawie karnym skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących kar za te czyny, w celu zwalczania tych dobrze określonych przypadków naruszania prawa wspólnotowego.

2.7 Mimo iż nie chodzi o harmonizację stosowanego prawa karnego, jako że chodzi wyłącznie o wezwanie państw członkowskich do kwalifikowania i sankcjonowania jako czyny karalne naruszeń, które określił wspólnotowy prawodawca, orzecznictwo Trybunału pozwala na nałożenie na państwa

członkowskie obowiązków w zakresie prawa karnego, co stanowi skuteczniejszy sposób na wzmocnienie europejskich przepisów i ich poszanowanie, w wypadku gdy dotyczą one kwestii zasadniczych.

2.8 Komitet przyjmuje więc i popiera wniosek o zmianę dyrektywy z 2005 r. oraz uznaje, że stopniowo wdrażane nowe sposoby identyfikacji i śledzenia statków pozwolą na pełne przestrzeganie tej dyrektywy oraz skuteczne i systematyczne karanie nielegalnych praktyk.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego

COM(2008) 151 wersja ostateczna — 2008/0062 (COD)

(2009/C 77/18)

Dnia 13 maja 2008 r., działając na podstawie art. 71 ust. 1 lit. c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Projekt dyrektywy Komisji określa propozycje mające na celu zapewnienie skuteczniejszego i efektywniejszego egzekwowania prawa i kar w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń drogowych popełnianych w innym państwie członkowskim.

1.2 Projekt ten ma pomóc w realizacji celu Komisji określonego w 2001 r., polegającego na obniżeniu o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w latach 2001–2010 r.

1.3 Realizacja powyższego celu nie będzie możliwa bez podjęcia dodatkowych działań. Obecny wniosek wpisuje się w ten proces, koncentrując się na problemie wykroczeń i przestępstw drogowych popełnianych w innym państwie członkowskim.

1.4 Komitet uważa, że omawiany projekt dyrektywy jest właściwym instrumentem umożliwiającym skuteczne zajęcie się problemem wykroczeń i przestępstw popełnianych w innym

państwie członkowskim. Muszą mu więc towarzyszyć faktyczne i skuteczne kontrole i sankcje. Komitet wzywa zatem także Radę i państwa członkowskie do pilnej poprawy tych działań.

1.5 W odczuciu Komitetu w celu zapewnienia większej skuteczności dyrektywy proponowana przez Komisję lista przestępstw i wykroczeń wymaga rozszerzenia o wszystkie przestępstwa i wykroczenia mające związek z poprawą bezpieczeństwa transportu.

1.6 Z punktu widzenia skuteczności i wydajności, w odczuciu Komitetu wskazane byłoby wykorzystanie do wymiany informacji którejs z istniejących sieci elektronicznych, np. można by pomyśleć o systemie EUCARIS, jako że wiąże się z nim niewielkie koszty. Zaleca Komisji przynajmniej przeprowadzić analizę wykonalności rozszerzenia istniejącego systemu o przewidywaną wymianę danych lub zlecić jej przeprowadzenie.

1.7 Jeśli chodzi o karanie wykroczeń i przestępstw, Komitet sugeruje także, aby uwzględniać takie elementy jak punkty karne, konfiskata pojazdu i czasowe odebranie prawa jazdy, które mogą być lub nie być stosowane w połączeniu z karą grzywny.

1.8 Komitet uważa propozycję wyznaczenia przez każde z państw członkowskich organu centralnego mającego wspomagać stosowanie środków, o których mowa w projekcie dyrektywy, za korzystną ze względu na zwiększenie skuteczności.

1.9 Komitet nie dostrzega żadnych korzyści wynikających z zaproponowanego przez Komisję wzoru formularza zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. Zdaniem Komitetu chodzi nie o formę, a o treść. Dlatego też zdaniem Komitetu Komisja powinna ograniczyć się do ścisłego opisu danych potrzebnych dla celów dyrektywy.

1.10 Komitet przychyliła się do zaproponowanej przez Komisję procedury komitetowej dla zastosowania proponowanych środków.

2. Wprowadzenie

2.1.1 Zgodnie z białą księgą z 2001 r. w sprawie europejskiej polityki transportowej, UE zmierza do zmniejszenia o połowę liczby ofiar śmiertelnych na drogach do 2010 r. W konkretnych liczbach oznacza to ograniczenie liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych z 54 tys. w 27 państwach członkowskich w 2001 r. do 27 tys. w 2010 r.

2.1.2 W okresie od 2001 r. do 2007 r. liczba ofiar śmiertelnych spadła o 20 %, podczas gdy dla osiągnięcia celu zmniejszenia o połowę liczby ofiar śmiertelnych do 2010 r. powinna ona być ulec zmniejszeniu o 37 %. Należy zatem zdecydowanie przyspieszyć tempo działań.

2.2 Wniosek Komisji

2.2.1 W trakcie przygotowania projektu dyrektywy Komisja zorganizowała publiczne spotkanie informacyjne oraz odbyła posiedzenie z reprezentatywnymi zainteresowanymi stronami. Te spotkania doprowadziły do powstania omawianego tutaj wniosku dotyczącego dyrektywy.

2.2.2 W odczuciu Komisji proponowana dyrektywa stanowi skuteczny środek, dzięki któremu realizacja założonego celu wciąż jest możliwa i który pozwoli na traktowanie obywateli UE na równej stopie.

2.2.3 Projekt dyrektywy zmierza do poprawy egzekwowania prawa w zakresie przestępstw i wykroczeń popełnianych z udziałem pojazdu zarejestrowanego w innym państwie członkowskim niż to, w którym miało miejsce przestępstwo lub wykroczenie.

2.2.4 Obecnie przestępstwa i wykroczenia drogowe często nie są karane, jeżeli dochodzi do nich z udziałem pojazdu zarejestrowanego w innym państwie członkowskim. Np. odsetek kierowców zagranicznych wśród kierowców przekraczających dozwoloną prędkość wynosi 2,5–30 %.

2.2.5 Zajęcie się zjawiskiem nadmiernej prędkości — będącym zgodnie z dostępnymi danymi przyczyną 30 % śmiertelnych ofiar wypadków drogowych — byłoby skutecznym

sposobem na znaczne obniżenie liczby osób ginących na drogach.

2.2.6 Istotne znaczenie mają również inne przestępstwa i wykroczenia wymienione we wniosku: jazda pod wpływem alkoholu (25 %), niestosowanie pasów bezpieczeństwa (17 %) oraz niezatrzymanie się na czerwonym świetle (4 %).

2.2.7 Komisja nie wnioskuję o harmonizację przepisów ruchu drogowego lub kar za przestępstwa i wykroczenia drogowe. Sprawę tę pozostawiono w kompetencjach poszczególnych państw członkowskich. Wniosek zawiera jedynie postanowienia o charakterze administracyjnym, zmierzające do ustanowienia skutecznego i efektywnego systemu transgranicznego egzekwowania prawa w zakresie głównych przestępstw i wykroczeń drogowych, w celu zmniejszenia o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych do 2010 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 W swojej opinii w sprawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego: Zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków w Unii Europejskiej do 2010 r. — wspólna odpowiedzialność” wydanej w dniu 11 grudnia 2003 r., Komitet zakwestionował zbyt ambitny, w jego odczuciu, cel Komisji. Obecnie wydaje się, iż realizacja tego celu istotnie wymaga podjęcia dodatkowych działań.

3.2 W odczuciu Komitetu europejskie podejście do transgranicznego egzekwowania prawa o ruchu drogowym może być więc także źródłem oczywistej wartości dodanej. Komitet podziela pogląd Komisji, że należy zrobić wszystko, aby jednak osiągnąć cel określony w 2001 r., a mianowicie ograniczyć o połowę liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych do 2010 r., i postrzega omawiany obecnie projekt dyrektywy jako możliwość poczynienia znacznych postępów w tym kierunku. Muszą mu jednak towarzyszyć faktyczne i skuteczne kontrole i sankcje. Komitet wzywa zatem także Radę i państwa członkowskie, każde zgodnie z zakresem swoich kompetencji i stanem rzeczy, do pilnej poprawy tych działań.

3.3 Podejście, jakie proponuje Komisja, wydaje się proste. Dzięki sieci wymiany informacji — wymagającej jeszcze szczegółowych uzgodnień — każde z państw członkowskich będzie w stanie egzekwować kary w stosunku do kierowców z innych państw członkowskich, którzy popełniają przestępstwa lub wykroczenia na jego terytorium. Nie jest jasne, jakiej sieci i jakiego rodzaju systemu dotyczy plan Komisji.

3.4 W art. 4 projektu dyrektywy Komisja stwierdza, iż konieczna jest szybka wymiana informacji w oparciu o unijną sieć elektroniczną, którą należy stworzyć w ciągu dwunastu miesięcy. W innym miejscu dokumentu stwierdza, że do wymiany informacji dla potrzeb transgranicznego egzekwowania prawa wykorzystany zostanie już istniejący system informacyjny, szczególnie ze względu na oszczędność kosztów. Komisja nie wskazuje jednak, który system ma być wykorzystywany do wymiany informacji. Komitet podziela pogląd Komisji, że dla zaoszczędzenia czasu i środków najlepszym rozwiązaniem będzie wykorzystanie już istniejącego systemu informacyjnego UE.

3.5 W konkretnym ujęciu Komitet wyobrażałby sobie podejście podobne do przyjętego w ramach decyzji Rady w sprawie intensywniejszej współpracy transgranicznej, szczególnie w walce z terroryzmem i przestępczością transgraniczną, gdzie wykorzystywana jest technologia Eucaris. System ten stosowany jest obecnie przez 18 państw członkowskich, i ma zostać przyjęty przez wszystkie 27 państw członkowskich po wejściu decyzji Rady w życie. W porównaniu z innymi systemami sieciowymi, koszty są tu bardzo niskie.

3.6 Komitet zaleca, aby Komisja przynajmniej zleciła przeprowadzenie analizy wykonalności rozszerzenia każdego istniejącego systemu, w tym systemu Eucaris, o przewidywaną wymianę danych.

3.7 W odczuciu Komitetu propozycja Komisji, by ograniczać się do zapewnienia podstawy prawnej dla wymiany informacji rejestracyjnych pojazdów, jest właściwym wyborem. Procedury ścigania należy pozostawić do ustalenia samym państwom członkowskim. Jest to zgodne z zasadą pomocniczości.

3.8 Komitet uważa za istotne wskazać również, iż egzekwowanie prawa byłoby skuteczniejsze w przypadku zawarcia ogólnounijnych porozumień, wdrażanych i monitorowanych we wszystkich państwach członkowskich, dotyczących harmonizacji np. ograniczeń prędkości, dopuszczalnego poziomu alkoholu we krwi, polityki w zakresie kar itp. Również Rada powinna zatem w końcu osiągnąć jakieś wyniki w tej dziedzinie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Biorąc pod uwagę cel zmniejszenia o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w okresie od 2001 r. do 2010 r. oraz okresową ocenę z końca 2007 r., zgodnie z którą realizacja tego celu nie będzie możliwa bez podjęcia dodatkowych działań, propozycje Komisji w sprawie współpracy transgranicznej w następujących czterech obszarach:

- nadmierna prędkość,
- jazda pod wpływem alkoholu,
- niestosowanie pasów bezpieczeństwa oraz,
- niezatrzymanie się na czerwonym świetle,

stanowią w odczuciu Komitetu krok we właściwym kierunku, ponieważ, jak wynika z danych Komisji, mogłyby to zmniejszyć liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych o ok. 200-250 rocznie.

4.2 Zdaniem Komitetu, w art. 1 projektu dyrektywy Komisja powinna uwzględnić również inne transgraniczne przestępstwa i wykroczenia, np. korzystanie z telefonu komórkowego bez zestawu głośnomówiącego w trakcie jazdy, agresywną jazdę, niestosowanie się do zakazu wyprzedzania, jazdę pod prąd i jazdę pod wpływem narkotyków. Jak już Komitet zauważył wcześniej w swojej opinii w sprawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego: Zmniejszenie o połowę liczby ofiar wypadków w Unii Europejskiej do 2010 r. — wspólna odpowiedzialność”, należy próbować osiągnąć ten cel wszelkimi możliwymi środkami.

4.3 Jeśli chodzi o karanie wykroczeń i przestępstw, Komitet sugeruje także, aby uwzględniać takie elementy jak punkty karne, konfiskata pojazdu i czasowe odebranie prawa jazdy, które mogą być lub nie być stosowane w połączeniu z karą grzywny.

4.4 Komitet przychyła się do propozycji Komisji wyrażonej w art. 6 projektu dyrektywy, zgodnie z którym każde z państw członkowskich powinno wyznaczyć organ centralny w celu koordynacji stosowania przedmiotowej dyrektywy.

4.5 Ze względu na zasadę pomocniczości, w odczuciu Komitetu Komisja nie powinna określać wzoru formularza zawiadomienia o przestępstwie lub wykroczeniu, jak ma to miejsce w art. 5 projektu dyrektywy. Liczy się przecież przede wszystkim nie tyle forma, co treść. Zdaniem Komitetu Komisja powinna ograniczyć się do ścisłego opisu danych, które należy uwzględnić.

4.6 Zgodnie z art. 8 projektu dyrektywy Komisję ma wspomagać komitet ds. egzekwowania prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego. Komitet przychyła się do przedstawionej propozycji procedury komitetowej.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych negocjacji w sprawie zmian klimatycznych (opinia z inicjatywy własnej Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego)

(2009/C 77/19)

W dniach 16-17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

Międzynarodowych negocjacji w sprawie zmian klimatycznych.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego (Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2008 r. Sprawozdawcą był Frederic Adrian OSBORN.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 3 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Zmiany klimatyczne stanowią jedno z najważniejszych wyzwań, przed którym stoi świat w XXI wieku. Aby uniknąć katastrofalnych w skutkach zmian należy znacząco zmniejszyć całkowity poziom emisji gazów cieplarnianych na świecie, a do połowy bieżącego stulecia niezbędne będzie zmniejszenie emisji w krajach rozwiniętych o 60-80 % w porównaniu z rokiem 1990.

1.2 Zainicjowane na Bali w grudniu 2007 r. międzynarodowe negocjacje w sprawie zmian klimatycznych są niezwykle istotne, ponieważ będą miały decydujący wpływ na zakres działań, które mają zostać podjęte do 2020 r. na szczeblu międzynarodowym. Sprawą najwyższej wagi jest, aby negocjacje te doprowadziły do zawarcia porozumienia w 2009 r. w Kopenhadze.

1.3 UE zobowiązała się bezwzględnie do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20 % w stosunku do 1990 r. i zaoferowała, że dokona dalszej redukcji do 30 % w stosunku do 1990 r., jeżeli inne państwa złożą podobne zobowiązania. Następnie Komisja Europejska przedłożyła wnioski w ramach pakietu energetycznego z dnia 23 stycznia 2008 r., przedstawiając propozycję dotyczącą sposobu dokonania redukcji o 20-30 %.

1.4 Komitet zdecydowanie popiera inicjatywę podjętą przez UE w ramach tych negocjacji, a zwłaszcza jednostronne zobowiązanie się do zmniejszenia emisji o 20 % do roku 2020, by umożliwić postęp w negocjacjach.

1.5 Komitet uważa jednak, że wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi są na tyle poważne, że należy podjąć wszelkie wysiłki na rzecz osiągnięcia jeszcze większego postępu. Celem UE powinno być osiągnięcie 30 % redukcji emisji do roku 2020, do której się warunkowo zobowiązała, a w trakcie negocjacji powinna dążyć do uzyskania porównywalnych zobowiązań ze strony pozostałych krajów rozwiniętych, jak również do pozyskania istotnych zobowiązań ze strony krajów o wschodzących gospodarkach, które charakteryzują się szybkim wzrostem emisji.

1.6 Aby uzyskać maksymalnie duży wpływ na przebieg negocjacji, UE musi wykazać, iż jest wiarygodna, wywiązując się

z podjętych zobowiązań. Do końca 2008 r. należy sfinalizować opracowywanie pakietu środków umożliwiających osiągnięcie 20 % redukcji.

1.7 EKES stoi na stanowisku, że aby do 2020 r. zmniejszyć emisję o 30 %, co powinno stanowić rzeczywisty cel, prawdopodobnie potrzebny będzie dalszy pakiet środków na szczeblu europejskim i krajowym. Komitet wzywa więc do jak najszybszego podjęcia działań na rzecz wprowadzenia drugiego pakietu środków umożliwiających osiągnięcie 30 % redukcji.

1.8 Komitet czeka na rychłe przedstawienie przez Komisję propozycji dotyczących przystosowania się do zmian klimatycznych i zaleca, by wszystkie państwa członkowskie uzupełniły je o strategię dostosowawczą opracowaną na szczeblu krajowym.

1.9 Komitet zaleca opracowanie nowych inicjatyw wspierających rozwijanie zdolności i transfer technologii w zakresie ograniczania zmian klimatycznych i przystosowywania się do nich.

1.10 Odpowiednie reagowanie na zmiany klimatyczne wymagać będzie przeprowadzenia znaczących zmian w gospodarce światowej i w przepływie inwestycji. Komitet zaleca przeprowadzenie dalszej analizy skali wymaganych zasobów i odpowiednich mechanizmów publiczno-prywatnych niezbędnych do zarządzania nimi. Skala wymaganego wysiłku i przywództwa powinna być porównywalna ze skalą zaangażowania włożonego w opracowanie Planu Marshalla dla Europy po II Wojnie Światowej. Przy tej okazji UE powinna stać się głównym inicjatorem tego rodzaju planu.

1.11 Potrzebne będą fundusze do wspierania środków ograniczających zmiany klimatyczne i wspomagających działania adaptacyjne w krajach rozwijających się. Szersze stosowanie mechanizmu czystego rozwoju jest jednym ze źródeł pozyskiwania funduszy, ale należy uściślić kryteria związane z wykorzystaniem tego mechanizmu i zwiększyć efektywność jego wdrażania. Innym źródłem pozyskiwania przez Europę części wymaganych dodatkowych środków mogłyby być wpływy ze sprzedaży w drodze licytacji zezwoleń na handel przydziałami emisji CO₂.

1.12 Konieczne będzie podjęcie działań przez różnego rodzaju organy publiczne wszystkich szczebli, konsumentów oraz ogół społeczeństwa.

1.13 Sama Unia Europejska ma do odegrania istotną rolę w przewodzeniu i zarządzaniu tą wielką transformacją. Komitet wzywa wszystkie instytucje unijne do pełnego wywiązania się swej funkcji w dążeniu do celu ograniczania zmian klimatycznych. Komitet uczyni wszystko, co w jego mocy, by pomóc mobilizować społeczeństwo obywatelskiego do wspierania tego wielkiego wspólnego przedsięwzięcia.

1.14 Najszybciej jak to możliwe należy określić parametry globalnej umowy, która ma zostać wypracowana w ramach międzynarodowych negocjacji w ciągu nadchodzących osiemnastu miesięcy, tak by można było skupić polityczne wysiłki na informowaniu na temat wyzwań oraz pozyskiwaniu wsparcia, zaufania i zaangażowania ze strony wszystkich społeczeństw świata na rzecz wprowadzenia istotnych zmian. Nie jest to umowa, którą można zawrzeć za zamkniętymi drzwiami — musi w tym uczestniczyć całe społeczeństwo. Trzeba pokazać, że działania na rzecz łagodzenia zmian klimatycznych są realistyczne, do przyjęcia pod względem gospodarczym i społecznym oraz możliwe do wykonania w sugerowanym czasie.

2. Informacje ogólne

2.1 Wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi są jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stoi świat w XXI wieku. Czwarte sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu, które zostało opublikowane w 2007 r., udokumentowało zaszłe już zmiany wynikające z istotnego wzrostu w ciągu ostatnich dwóch stuleci emisji gazów cieplarnianych spowodowanych działalnością człowieka. Sprawozdanie to prognozowało ponadto dalsze alarmujące zmiany, o ile nie zostaną podjęte pilne działania na rzecz ograniczenia globalnych emisji w ciągu następnych paru lat. Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu zalecił jako cel ogólnosiwiatowej stabilizację wzrost średnich temperatur na świecie na poziomie nie większym niż 2 °C w stosunku do poziomów przedindustrialnych, jeżeli ludzkość chce uniknąć katastrofalnych skutków. Po 2020 r. niezbędna będzie jeszcze większa redukcja emisji gazów cieplarnianych. W odniesieniu do Unii Europejskiej, różne szacunki wskazują, że do 2050 r. konieczne będzie zmniejszenie emisji tych gazów o 60-80 %. Aby osiągnąć ten cel, trzeba będzie znacząco ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, a w krajach rozwiniętych do 2050 r. zmniejszyć je do poziomu odpowiadającego 60-80 % emisji w roku 1990.

2.2 Na przestrzeni ostatnich 20 lat społeczność międzynarodowa podejmowała wysiłki na rzecz osiągnięcia porozumienia w sprawie działań zbiorowych mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. W 1992 r. w Rio de Janeiro zawarto ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a jej cele potwierdzono następnie protokołem z Kioto z 1997 r. Kraje sygnatariusze zobowiązały się w nim do podjęcia konkretnych wysiłków na rzecz ograniczenia emisji do 2012 roku. Panuje jednak powszechna zgoda, że wspomniane porozumienia i działania stanowią jedynie początek i że w nadchodzących latach potrzebne będą znacznie bardziej energiczne i kompleksowe działania, by do 2050 r. osiągnąć zakładany cel redukcji emisji. Z tego względu międzynarodowe negocjacje w sprawie zmian klimatycznych rozpoczęte na Bali w grudniu 2007 r. mają kluczowe znaczenie, ponieważ będą miały istotny wpływ na skalę ogólnosiwiatowych działań, które trzeba będzie podjąć do 2020 roku. Ważne będzie także pomyślnie zakończenie negocjacji w Kopenhadze w 2009 r.

2.3 **Cele, które należy osiągnąć do 2020 r.** Mapa drogowa z Bali zawiera odniesienie do jednego z rozdziałów czwartego sprawozdania oceniającego Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu, w którym wykazano, że osiągnięcie długofalowego celu

ograniczenia wzrostu temperatur na świecie ogółem do 2 °C w stosunku do poziomów przedindustrialnych do 2020 r. wymagać będzie zmniejszenia o 25-40 % emisji gazów cieplarnianych w państwach rozwiniętych w stosunku do 1990 r.

2.4 Oczywiście jest, że to państwa rozwinięte powinny dokonać znacznej, bezwzględnej redukcji swoich emisji, ponieważ to one się do nich przyczyniły i w przeliczeniu na mieszkańca nadal w największym stopniu się przyczyniają. Europa musi wywiązać się ze swego zadania. Stany Zjednoczone powinny ponownie zaangażować się w strategię międzynarodową oraz podjąć rzeczywiste zobowiązania do zmniejszenia emisji. Również Rosja powinna wnieść wkład poprzez przyjęcie bardziej realistycznego celu niż ten, który został wytyczony podczas rundy negocjacyjnej w Kioto.

2.5 Unia Europejska odgrywa istotną rolę w tych negocjacjach. Rada przyjęła długofalową strategię redukcji emisji przez kraje rozwinięte o 60-80 % do roku 2050. Jako środek pośredni do osiągnięcia tego długoterminowego celu, UE zobowiązała się w sposób wiążący do zmniejszenia o 20 % emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. i przedstawiła przy stole negocjacyjnym ofertę dalszej redukcji do 30 % w stosunku do roku 1990 pod warunkiem złożenia podobnych zobowiązań przez inne państwa. Następnie Komisja Europejska przedłożyła wnioski w ramach pakietu energetycznego z dnia 23 stycznia 2008 r. oraz propozycje dotyczące sposobu osiągnięcia redukcji o 20-30 %.

2.6 Ponadto istotne staje się, by także kraje rozwijające się ze swej strony podjęły poważne zobowiązanie do wspierania działań ograniczających zmiany klimatyczne. Główne gospodarki wschodzące Chin, Indii, Brazylii oraz innych państw już są lub też szybko stają się znaczącymi emitentami gazów cieplarnianych. W przyszłości istotne będzie, by państwa te zarządzały swymi gospodarkami w taki sposób, by ograniczyć tempo wzrostu emisji zdecydowanie poniżej poziomu prognozowanego przy obecnych tendencjach.

2.7 Istotą poszukiwanego przez negocjatorów porozumienia na szczeblu międzynarodowym jest złożenie przez państwa rozwinięte zobowiązania do przyjęcia ambitnych celów i podjęcia szeroko zakrojonych działań w celu zmniejszenia swoich własnych emisji oraz do zaoferowania wsparcia finansowego i technologicznego państwom rozwijającym się w zamian za ich zobowiązanie się do kierowania swoim wzrostem i rozwojem w sposób ograniczający w największym możliwym stopniu wzrost emisji gazów cieplarnianych.

3. Uwagi ogólne

3.1 Ze swej strony EKES od samego początku śledził zarówno ogólny postęp w negocjacjach jak i pakiet środków zaproponowany przez Komisję w celu umożliwienia wywiązania się przez UE z podjętych zobowiązań. By móc bezpośrednio obserwować przebieg negocjacji, Komitet wysłał na Konferencję Stron Konwencji Klimatycznej na Bali niewielką delegację reprezentującą europejskie społeczeństwo obywatelskie, która wchodziła w skład delegacji Unii Europejskiej. Delegacja ta brała następnie udział w posiedzeniu w Bonn, które miało miejsce pomiędzy kolejnymi sesjami konferencji. EKES wykorzystuje również swoje kontakty z organizacjami i grupami społeczeństwa obywatelskiego w wiodących państwach trzecich w celu dalszego zapoznawania się ze stanowiskiem tych państw oraz analizą roli, jaką mogłoby odegrać społeczeństwo obywatelskie we wspieraniu odpowiedniego porozumienia i w jego wdrażaniu.

3.2 Komitet opracował szereg oddzielnych opinii, w których przedstawiony został przegląd poszczególnych elementów pakietu Komisji dotyczącego klimatu i energii. Niniejsza opinia ogólna podsumowuje te elementy i określa ich wzajemne odniesienia. W tej przeglądowej opinii z inicjatywy własnej Komitet analizuje dotychczasowy ogólny postęp w negocjacjach i jego perspektywy oraz rolę odgrywaną w tym zakresie przez Europę. Po przyjęciu opinii Komitet zamierza zorganizować szereg wydarzeń towarzyszących posiedzeniom negocjacyjnym w Poznaniu w grudniu 2008 r. oraz w Kopenhadze w grudniu 2009 r., by ułatwić społeczeństwu obywatelskiemu ustosunkowanie się do toczących się negocjacji.

3.3 Harmonogram negocjacji uzgodniony podczas konferencji na Bali określił cztery podstawowe elementy negocjacji:

- zobowiązanie do osiągnięcia celów krajowych, do wdrażania środków ograniczających emisję gazów do roku 2020 oraz do wnoszenia wkładu na rzecz łagodzenia zmian klimatycznych;
- środki na rzecz zarządzania procesami przystosowania się do nieuchronnych zmian klimatycznych;
- środki wspierające transfer technologii oraz budowanie zdolności w zakresie łagodzenia zmian klimatycznych i dostosowywania się do nich;
- przyjęcie odpowiednich rozwiązań finansowych w celu wspierania środków mających na celu łagodzenie zmian klimatycznych i dostosowywania się do nich; transfer technologii itp.

3.4 Uwagi zawarte w niniejszej opinii odnoszą się do czterech wspomnianych podstawowych elementów.

4. Wzmocnienie działań na rzecz łagodzenia zmian klimatycznych poprzez ograniczenie lub zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych (pierwszy element podstawowy)

4.1 **Cele.** Komitet podziela opinię Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu, że zmniejszenie do 2020 r. emisji pochodzących z krajów rozwiniętych o 25-40 % w stosunku do poziomu z 1990 r. jest odpowiednio ambitnym celem. Osiągnięcie większych redukcji do roku 2020 byłoby teraz najprawdopodobniej niewykonalne.

4.2 Komitet zdecydowanie popiera wiodącą rolę UE w tych negocjacjach. Przyjmujemy z zadowoleniem inicjatywę wyrażoną przez UE poprzez zobowiązanie się do jednostronnego zmniejszenia emisji o 20 % do roku 2020, by umożliwić osiągnięcie postępu w negocjacjach. Uważamy jednakże, że wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi są na tyle poważne, że należy dołożyć wszelkich możliwych starań, by osiągnąć 30 % redukcji emisji do roku 2020, do której się Unia warunkowo zobowiązała. Ponadto należy dążyć w trakcie negocjacji do skłonienia pozostałych krajów rozwiniętych do złożenia porównywalnych zobowiązań, jak również do tego, by kraje o wschodzących gospodarkach, charakteryzujące się szybkim wzrostem emisji, również przyjęły istotne zobowiązania.

4.3 Jeżeli w wyniku negocjacji UE zobowiąże się do zmniejszenia emisji jedynie o 20 %, a inne kraje przyjmą równie skromne zobowiązania, Komitet potraktuje to jako wielką porażkę.

4.4 **Wdrożenie.** Z punktu widzenia Unii Europejskiej środki zaproponowane przez Komisję Europejską w ramach pakietu dotyczącego zmian klimatycznych i energii stanowią bardzo pozytywny i konstruktywny plan realizacji zobowiązania, aby do 2020 r. o 20 % ograniczyć emisję gazów cieplarnianych. Komitet opracował oddzielne opinie na temat poszczególnych elementów tego planu. Ogólnie popieramy wszystkie elementy planu z następującymi zastrzeżeniami:

— Popieramy proponowane reformy i rozszerzenie zakresu stosowania systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂. Obniżenie dopuszczalnego pułapu emisji oraz stosowanie na szerszą skalę sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji należy ocenić pozytywnie, gdyż są zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, pozwalają wyeliminować nadzwyczajne zyski, zachęcają do inwestowania w instalacje i produkty zakładające niską emisję węgla i zapewniają ich finansowanie oraz wspierają innowacje. Biorąc pod uwagę skalę inwestycji potrzebną do przeprowadzenia transformacji zarówno w Europie, jak i w krajach rozwijających się, nalegamy jednakże, by przynajmniej 50 % dochodów ze sprzedaży w drodze licytacji uprawnień do emisji przeznaczać obowiązkowo na wspieranie środków mających na celu łagodzenie zmian klimatycznych i dostosowywanie się do nich, w miejsce 20 % proponowanych przez Komisję⁽¹⁾. Ponadto przyjmujemy z zadowoleniem decyzję Rady i Parlamentu Europejskiego, by włączyć lotnictwo do systemu handlu przydziałami do emisji począwszy od 2020 r.

— Popieramy podstawowe założenia propozycji dotyczących podziału obciążeń w przypadku sektorów nieobjętych tym systemem oraz wzywamy instytucje, aby podczas szczegółowych dyskusji na temat podstaw wspólnych celów w tym sektorze nie traciły z oczu celu ogólnego⁽²⁾.

— Zdecydowanie popieramy dążenie do szybszych postępów w dziedzinie odnawialnych źródeł energii. Osiągnięcie celu 20 % udziału odnawialnych źródeł energii do 2020 r. byłoby dobrym krokiem na drodze do znacznego podwyższenia poziomu ich wykorzystania w 2050 r.⁽³⁾

— Ubolewamy nad tym, że na kluczową kwestię efektywności energetycznej, w wypadku której cel 20 % wzrostu nie jest obowiązkowy, położono niewystarczający nacisk, na co wyraźnie wskazuje sprawozdanie Komisji w sprawie krajowych planów efektywności energetycznej. Większość państw członkowskich nie opracowała swoich planów krajowych w terminie, plany różnią się między sobą jakością, a niektóre są wyraźnie mało ambitne, mimo że możliwe jest uzyskanie znaczących oszczędności wynikających z efektywnego wykorzystania energii przy stosunkowo niskich początkowych kosztach inwestycyjnych oraz przy bardzo krótkich okresach zwrotu⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u 1201/2008 przyjęta 9 lipca 2008 r.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u 1202/2008 przyjęta 9 lipca 2008 r.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u 1511/08 przyjęta 17 września 2008 r.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u 1513/08 przyjęta 17 września 2008 r.

— Przyjmujemy z zadowoleniem ramy prawne dla wychwytywania i składowania CO₂ (CCS) zaproponowane przez Komisję, jednakże jesteśmy zaniepokojeni tym, że środki na przewidziane projekty pokazowe są udostępniane z opóźnieniem, a przechodzenie na skalę przemysłową będzie zbyt wolne, mimo, iż będzie to miało decydujące znaczenie, skoro niektóre państwa przez wiele lat będą jeszcze mocno uzależnione od węgla i innych paliw kopalnych jako podstawowych źródeł energii ⁽⁵⁾.

4.5 Unia Europejska pokłada dużo wiary i inwestuje kapitał polityczny w ustanowienie celu dotyczącego emisji oraz systemu handlu emisjami jako głównego środka zapewnienia koniecznej redukcji emisji. System handlu uprawnieniami do emisji we Wspólnocie już stał się największym tego typu przedsięwzięciem na świecie i ma być jeszcze rozszerzony po 2012 r. Początkowo system ten miał jedynie ograniczony wpływ na poziom emisji w Europie, ponieważ przyznanie na początku szczodrych pułapów i przydziałów emisji doprowadziło do bardzo niskich cen emisji CO₂. Obniżanie pułapów emisji doprowadziło do wzrostu tych cen, co w połączeniu z innymi czynnikami podnoszącymi cenę paliw kopalnych prawdopodobnie doprowadzi do zwiększenia wpływu ETS na sektor produkcji energii w Europie i na inne gałęzie przemysłu.

4.6 Zasadniczo Komitet jest zdania, że usprawnienie systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ korzystnie wpłynie na przedsiębiorstwa europejskie oraz zatrudnienie, napędzając szybki rozwój energooszczędnych i niskoemisyjnych technologii oraz produktów, które w przyszłości zdobędą wiodącą pozycję na rynku. Nie tylko stworzy to nowe miejsca pracy, ale również zmniejszy zależność od importu, zwiększając w ten sposób bezpieczeństwo energetyczne.

4.7 Jako że UE odgrywa w tym zakresie wiodącą rolę, jej kluczowym celem powinno być teraz wspieranie rozwoju systemu handlu emisjami w USA i w innych krajach oraz połączenie wszystkich tych systemów we wspólny globalny rynek handlu uprawnieniami do emisji CO₂. Powstanie takiego rynku w rzeczywistości globalnej skali mogłoby znacząco przyczynić się do najskuteczniejszego i ekonomicznego zmniejszenia emisji CO₂ na świecie. Gorąco popieramy inicjatywę ustanowienia międzynarodowego partnerstwa na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ (ICAP), której celem jest umożliwienie harmonijnej ewolucji różnych systemów ETS wprowadzanych w różnych częściach świata w jeden ogólnosiwiatowy rynek handlu uprawnieniami do emisji. Rozwój międzynarodowego rynku handlu uprawnieniami do emisji w ramach ustanawiania ogólnosiwiatowych pułapów emisji powinien zmniejszyć ryzyko osłabienia konkurencyjnej pozycji Europy w wyniku jednostronnego wprowadzania przez nią systemu handlu uprawnieniami do emisji.

4.8 Pomocne mogłyby być także międzynarodowe porozumienia sektorowe zawierające bardziej szczegółowe plany i strategie zapewnienia stopniowych redukcji emisji pochodzących z głównych sektorów i wytwarzanych w nich produktów. Ale należy je traktować jedynie jako środek wspierający wdrażanie ściśle określonych celów krajowych uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, a nie jako alternatywa wobec wiążących celów krajowych, ponieważ doświadczenie ostatnich dwudziestu lat pokazało, że dobrowolne porozumienia sektorowe w tej

dziedzinie przynoszą niewystarczające i spóźnione rezultaty oraz że ich skuteczne wdrożenie jest niemożliwe.

4.9 Jeśli chodzi o transport, to potwierdzamy nasze stanowisko, że opracowywanie długofalowej strategii zrównoważonego rozwoju sektora transportu należy zacząć od podstawowej analizy czynników napędzających popyt na transport oraz od zastanowienia się nad tym, w jaki sposób odpowiednia polityka w zakresie planowania przestrzennego, infrastruktury oraz transportu publicznego mogłaby w czasie zahamować niepostrzymany wzrost popytu na transport, a w ostatecznym rachunku nawet go zmniejszyć. Przy sporządzaniu planów nie powinno się wychodzić z założenia, że wzrost natężenia ruchu jest nieuchronny i że jedynym możliwym sposobem ograniczenia emisji w sektorze transportu jest wprowadzanie ulepszeń technicznych w zakresie projektowania paliw i silników, chociaż są one bez wątpienia ważne.

4.10 Jeśli chodzi o kwestie techniczne, to uważamy, że należy nie tylko wprowadzić ściślejsze normy w zakresie zmniejszenia emisji pochodzących z samochodów w krótkim okresie (120 g CO₂ na km do roku 2012/2015), lecz także w średnim okresie w celu znacznego dalszego ograniczenia emisji do roku 2020 ⁽⁶⁾. Jednocześnie należy dodatkowo wspierać rozwój i wczesne wprowadzenie pojazdów z napędem elektrycznym lub wodorowym niepowodujących emisji CO₂.

4.11 Jesteśmy mniej optymistyczni niż Komisja Europejska w sprawie możliwości osiągnięcia celu, aby biopaliwa stanowiły 10 % paliw ogółem stosowanych w transporcie. W obliczu problemów związanych z produkcją większości biopaliw, jeżeli chodzi o ich potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także wpływ ich produkcji na środowisko i społeczeństwo, należałoby wprowadzić bardziej rygorystyczne kryteria zrównoważonego rozwoju niż te, które zostały zaproponowane przez Komisję. Chodzi o to by wprowadzać je tylko wtedy, gdy faktycznie i znacząco będą wpływać na zmniejszanie netto emisji CO₂ i gdy nie będą nadmiernie obciążać ziemi użytkowanej w celach rolniczych oraz na produkcję żywności. Ponadto czynniki ekonomiczne wskazują obecnie wyraźnie, że wykorzystywanie biomasy do produkcji energii elektrycznej lub ciepła jest (przynajmniej obecnie oraz w nieodległej przyszłości) znacznie bardziej efektywne niż wykorzystywanie biomasy w produkcji biopaliw.

4.12 **Dalsze środki na rzecz osiągnięcia celu 30 % redukcji emisji.** Uważamy, że przyjęcie tego pakietu do końca 2008 r. i rychłe rozpoczęcie jego wdrażania w 2009 r. byłoby dobrą gwarancją, że Unia Europejska osiągnie swój cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20 %.

4.13 Wątpimy jednak, uda się o 30 % zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych do 2020 r. poprzez samo sformułowanie ambitniejszych celów w obrębie poszczególnych elementów pakietu i większe wykorzystywanie kredytów związanych z mechanizmem czystego rozwoju, co sugeruje obecnie Komisja Europejska. Uważamy, że prawdopodobnie osiągnięcie tego bardziej ambitnego celu wymagać będzie podjęcia większego zakresu bardziej kompleksowych środków zarówno na szczeblu europejskim, jak i poszczególnych państw członkowskich.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u 1203/2008 przyjęta 9 lipca 2008 r.

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u 1500/08 przyjęta 17 września 2008 r.

4.14 Na szczeblu europejskim proponujemy uwzględnienie następujących dalszych elementów w ramach drugiego pakietu:

- bardziej intensywne działania w dziedzinie regulacji i ustanawiania standardów w celu propagowania efektywności energetycznej w zakresie wszystkich głównych sektorów i produktów,
- dalsze środki na rzecz przyspieszenia rozwoju i wprowadzania odnawialnych źródeł energii,
- większe wsparcie na rzecz rozwoju pojazdów z napędem elektrycznym lub wodorowym,
- rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji o emisje pochodzące ze statków (mamy wątpliwości, czy prowadzone obecnie przez Międzynarodową Organizację Morską dyskusje są w stanie doprowadzić do podjęcia odpowiednich działań w odpowiednio szybkim czasie),
- zwiększenie zbiorowego wysiłku na rzecz przyjęcia ambitniejszych celów krajowych dotyczących zmniejszenia emisji w ramach wspólnych starań w tym zakresie.

4.15 Komitet jest zdania, że w celu ustanowienia na szczeblu państw członkowskich ambitniejszych indywidualnych celów w zakresie redukcji emisji w ramach porozumienia w sprawie podziału obciążeń, państwa członkowskie i ich przywódcy polityczni powinni podjąć o wiele większe wysiłki w celu zapewnienia partnerstwa i udziału społeczeństwa, przedsiębiorców, związków zawodowych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizacji wspólnych działań.

- Należy zachęcać i motywować obywateli do odgrywania swojej roli w tym zakresie poprzez takie metody, jak poprawa efektywności energetycznej mieszkań i domów, wykorzystywanie do celów oświetlenia i ogrzewania form energii bardziej przyjaznych dla środowiska, zakupu towarów i usług bardziej efektywnych energetycznie oraz zmniejszania emisji CO₂ związanej z przemieszczaniem się na co dzień i w czasie wakacji. Uważamy, że rosnący procent społeczeństwa i organizacji społeczeństwa obywatelskiego byłby już gotowy i skłonny podjąć odpowiednie działania, pod warunkiem że zapewnione zostanie zdecydowane i skuteczne przywództwo polityczne, w ramach którego określone zostaną oczekiwania wobec społeczeństwa oraz odpowiednie zachęty do działania.
- Wiele organów władz lokalnych i regionalnych zademonstrowało już wizję i odważne przywództwo polityczne w tej dziedzinie. Należy je zachęcać i motywować do dalszych działań w tym zakresie.
- Podobnie poczynienie dalszych postępów wymagać będzie motywowania przedsiębiorców. Niezbędne jest namawianie i motywowanie przedsiębiorców do stałego zwiększania efektywności energetycznej przedsiębiorstw oraz pozyskiwania niezbędnej energii ze źródeł o niskiej emisji CO₂. Zwiększenie efektywności energetycznej wszelkiego rodzaju wyrobów i usług wymaga bardziej systematycznego i bardziej zdecydowanego stosowania regulacji prawnych. Należy umożliwić sektorowi budownictwa osiągnięcia znacznie wyższej efektywności energetycznej zarówno w trakcie budowy, jak i w odniesieniu do efektywności energetycznej użytkowanych już budynków.
- Istotną rolę mają także do odegrania związki zawodowe. Wielu członków związków zawodowych jest na pierwszej

linii w opracowywaniu ulepszeń w zakresie efektywności energetycznej; należy zatem docenić ich potencjalny wkład oraz zachęcić ich do podejmowania dalszych wysiłków w tym zakresie. Należy także zapewnić pełny udział związków zawodowych w procesie przekształceń w przemyśle i gospodarce mających na celu wejście na ścieżkę niższej emisji CO₂. Pod warunkiem właściwego zarządzania nowe formy produkcji powinny zapewnić równie wiele możliwości zatrudnienia jak starsze metody produkcji charakteryzujące się wysoką emisją CO₂, przy zachowaniu dobrych warunków pracy.

4.16 W celu zwiększenia wiarygodności UE na arenie międzynarodowej bardzo ważne jest, aby każde poszczególne państwo członkowskie dokonało wysiłków na rzecz osiągnięcia nie tylko ogólnego celu z Kioto dla UE-15, lecz także jednostkowych celów z Kioto na rok 2012. W najnowszym sprawozdaniu okresowym z postępów w realizacji celów z Kioto (7) stwierdzono, że tylko trzy państwa z UE-15 mają szansę osiągnąć swoje cele dzięki realizacji bieżącej polityki krajowej, natomiast w przypadku ośmiu państw przewiduje się, że zrealizują one swoje cele jedynie po uwzględnieniu rezultatów stosowania mechanizmów z Kioto oraz biotopów obniżających zawartość CO₂ oraz po uwzględnieniu rezultatów wdrażania dodatkowych polityk i środków, nad którymi się obecnie dyskutuje. Dla trzech państw członkowskich osiągnięcie zakładanego przez nie celu z Kioto wydaje się niemożliwe. Ponadto rozpowszechnione stosowanie elastycznych mechanizmów z Kioto, szczególnie CDM, wskazuje, że wiele państw członkowskich musi jeszcze wiele uczynić, by zaszyły w nich niezbędne przemiany na rzecz społeczeństwa o niskiej emisji CO₂.

5. Adaptacja do zmian klimatycznych (drugi element podstawowy)

5.1 Nawet jeśli podjęte zostaną udane działania w celu zmniejszenia w przyszłości całkowitych światowych emisji, w kolejnych dekadach spodziewany jest dalszy wzrost globalnego ocieplenia z powodu emisji, które już miały miejsce. W odpowiedzi na zieloną księgę Komisji Europejskiej dotyczącą adaptacji do zmian klimatycznych Komitet przyjął już opinię (8). Generalnie Komitet jest zdania, że Unia Europejska powinna ustanowić nadrzędną strategię zarządzania adaptacją do zmian klimatycznych w UE, w ramach której każde państwo członkowskie powinno opracować bardziej szczegółowe krajowe plany adaptacji. O wiele wyższy priorytet należy również nadać tej kwestii w badaniach i analizie, w budżetach i programach inwestycyjnych oraz w pozostałych działaniach. Mamy nadzieję, że biała księga w sprawie adaptacji, którą Komisja ma opublikować jesienią 2008 r., będzie zawierała propozycje szczególnych środków zapewniających postęp w tej dziedzinie.

5.2 Poza UE jest wiele rozwijających się regionów świata, które już dotkliwie odczuły zmiany klimatyczne, co w przyszłości jeszcze się nasili, a które dysponują znacznie mniejszymi zasobami, aby poradzić sobie ze skutkami tych zmian. Bezwzględnym priorytetem Unii Europejskiej i państw-członków OECD powinno być zatem zwiększenie pomocy finansowej i nie tylko dla szczególnie zagrożonych rejonów świata, by wesprzeć je w radzeniu sobie ze zmianami klimatycznymi. Kwestię tę trzeba uwzględnić we wszystkich dziedzinach polityki rozwoju.

(7) COM(2007) 757 wersja ostateczna.

(8) Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 38.

5.3 Niezbędne będzie także podjęcie znacznych wysiłków mających na celu wsparcie zrównoważonej gospodarki leśnej w państwach rozwijających się oraz ograniczenie presji rynkowej, napędzającej wycinanie lasów na masową skalę na wielu obszarach światowego systemu klimatycznego. EKES przygotuje obecnie oddzielną opinię w sprawie zmian klimatycznych i leśnictwa.

6. Działania w zakresie rozwoju i transferu technologii (trzeci element podstawowy)

6.1 Powodzenie przejścia na gospodarkę o niższej emisji CO₂ wymagać będzie od świata przeprowadzenia nowej rewolucji przemysłowej. Niezbędne będzie masowe przejście na bardziej przyjazne dla środowiska metody wytwarzania energii, nowe technologie wychwytywania emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych oraz ciągła zmiana wzorców wyrobów i konsumpcji na bardziej wydajne i energooszczędne. Będzie to wymagać znacznego zwiększenia nakładów na odpowiednie programy badawcze w sektorach publicznym i prywatnym, a także wdrażania dużych programów inwestycyjnych w zakresie wymiany sprzętu w przemyśle i zmiany wyrobów i usług. Wiele potrzebnych technologii już istnieje, ale należy je stosować na znacznie szerszą skalę niż ma to miejsce obecnie.

6.2 W Unii Europejskiej będzie to wymagać radykalnej zmiany programów wydatków UE i rządów w celu wsparcia odpowiednich programów w zakresie badań i rozwoju oraz odpowiednich projektów inwestycyjnych. Konieczne będą także zachęty, m.in. fiskalne, dla przedsiębiorstw i innych podmiotów, aby dokonywały niezbędnych inwestycji.

6.3 Niezbędne będzie wskazanie technologii i usług, które najlepiej pomogą gospodarkom wschodzącym i państwom rozwijającym się w kierowaniu ich dalszym rozwojem w najbardziej zrównoważony sposób i przy możliwie najniższej emisji CO₂, a także wspierać transfer tych technologii na odpowiednich warunkach. Trzeba określić sposoby wspierania państw rozwijających się w szybkim, powszechnym i przystępnym wprowadzaniu takich technologii, które uznano za szczególnie przydatne w adaptacji do zmian klimatycznych lub w ograniczaniu wzrostu emisji CO₂. Należy zaznaczyć, że nierzadko to właśnie w gospodarkach wschodzących rodzą się i realizowane są pomysły potrzebnych jutro technologii. Transfer technologii nie powinien być więc postrzegany wyłącznie jako ruch jednostronny z Północy na Południe, ale jako sposób na szybkie rozpowszechnianie kluczowych technologii na świecie, niezależnie od miejsca ich powstania.

6.4 Komitet wzywa Unię Europejską, by niezwłocznie ze swoimi partnerami zbadała, jak łatwo, szybko i niedrogo będzie można udostępnić państwom rozwijającym się najnowocześniejsze technologie o niskiej emisji CO₂, w tym w szczególności technologie w sektorze elektroenergetycznym, w energochłonnych sektorach przemysłu i w sektorze transportu, a w miarę jak staną się dostępne, także technologie sekwestracji CO₂. Potrzebna będzie pomoc dla krajów, w których wytwarzanie energii jest i będzie silnie uzależnione od węgla, aby umożliwić im stosowanie najnowszych czystych technologii węglowych oraz wprowadzenie technologii wychwytywania węgla, gdy tylko będzie ona dostępna.

6.5 Tego rodzaju wsparcie w transferze technologii powinno umożliwić zainteresowanym krajom rozwijającym się kierowanie swoim rozwojem w sposób generujący mniej emisji CO₂ niż miałyby normalnie miejsce. Ponadto, udzielenie tego rodzaju wsparcie można by było w pewnym rozsądnym zakresie uzależnić od odpowiedniego zobowiązania podjęcia się przez kraje rozwijające do podjęcia przez nie same innych środków w celu powstrzymania potencjalnego wzrostu swych emisji.

6.6 Równoległe z negocjacjami w sprawie zmian klimatycznych, UE i USA powinny podjąć nową inicjatywę na rzecz liberalizacji handlu dobrami i usługami przyjaznymi dla klimatu w ramach WTO. Inicjatywa ta powinna być zaprojektowana tak, aby kraje rozwinięte, rozwijające się oraz gospodarki wschodzące mogły w równym stopniu czerpać korzyści netto z takiej liberalizacji, na przykład poprzez wspieranie (dalszego) rozwoju technologii i usług przyjaznych dla środowiska w krajach rozwijających się.

7. Zwiększenie zasobów finansowych i inwestycji na rzecz wspierania łagodzenia zmian klimatycznych i adaptacji do nich (czwarty element podstawowy)

7.1 Państwa rozwijające się będą potrzebowały znacznej pomocy ze strony gospodarek rozwiniętych w celu umożliwienia tym państwom odegrania roli w stawianiu czoła wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi, bez uszczerbku dla możliwości osiągnięcia swoich celów rozwojowych. Kwestią o szczególnie znaczeniu będzie zagwarantowanie, że ścieżka dalszego rozwoju państw rozwijających się będzie ścieżką o możliwie najniższej emisji CO₂, nieodzwoiercedlającą ścieżki nadmiernego uzależnienia od produkcji charakteryzującej się wysoką emisją CO₂, która cechowała rozwój (i szkodziła rozwojowi) Północy.

7.2 Państwa rozwijające się najbardziej dotknięte zmianami klimatycznymi i mające najmniejsze zasoby własne, które mogłyby wykorzystać do celów adaptacji, potrzebować będą także dodatkowej pomocy. Konieczne będą poszerzone programy w odniesieniu do umocnień nabrzeżnych, zapobiegania powodziom, łagodzenia skutków występowania susz, zmiany polityki rolnej, nowych wyzwań w zakresie zdrowia publicznego i innych dziedzin.

7.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje uznanie na Bali przez wszystkie państwa, że niezbędne będą nowe i dodatkowe zasoby oraz kanały i mechanizmy inwestycyjne w celu umożliwienia tego transferu. Jednakże, poza pewnymi zasługującymi na uznanie wyjątkami, regiony rozwijające się nie wykazały się w przeszłości spełnieniem swych obietnic przeznaczenia dodatkowych środków na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. W tym wypadku kluczową kwestią dla całego świata jest rzeczywiste zmobilizowanie i przeznaczenie na ten cel dodatkowych środków.

7.4 Komitet bierze pod uwagę szacunkowe dane dostarczone przez konwencję ramową Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i inne źródła, wskazujące, że być może niezbędne będzie dostarczenie przez sektor prywatny i publiczny zasobów idących ogółem w dziesiątki miliardów

dolarów rocznie, kiedy programy będą w pełni gotowe do realizacji. Instytucje te zalecają, że w każdym razie niezbędne jest podjęcie natychmiastowych działań przez konwencję ramową Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Komisję Europejską i/lub OECD oraz międzynarodowe instytucje finansowe w celu ilościowego określenia potrzeb z większą dokładnością oraz zapewnienia złożenia niezbędnych deklaracji i zobowiązań w celu zadbania o odpowiednie wsparcie finansowe oraz wywarcia przez realizowane programy zdecydowanego wpływu na globalny problem zmian klimatycznych. Dochód ze sprzedaży przydziałów w ramach przyszłych etapów systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ mógłby być jednym ze źródeł nowych funduszy, lecz nie będzie on sam w sobie wystarczający do spełnienia wszystkich potrzeb.

7.5 Mechanizm Czystego Rozwoju przyniósł pewne sukcesy w zakresie przeznaczania zasobów na cele wspierania odpowiednich inwestycji w krajach niewymienionych w Załączniku I. Jednakże najwięcej projektów skierowanych jest do Chin i innych gospodarek wschodzących; istnieją także poważne wątpliwości co do dodatkowości i jakości wielu projektów. Konieczne jest wdrażanie i skuteczne monitorowanie kryteriów zatwierdzania projektów, jeżeli mechanizm ten ma odgrywać właściwą rolę w zapewnianiu rzeczywistych redukcji emisji CO₂ w najbardziej efektywny sposób.

7.6 Komitet zaleca, aby Unia Europejska i inne zainteresowane strony niezwłocznie zbadały możliwości usunięcia wad tego mechanizmu w kolejnym okresie wdrażania oraz przygotowania do realizacji całego programu. W przyszłości należy w ramach Mechanizmu Czystego Rozwoju traktować priorytetowo projekty, które w znaczący sposób przyczyniają się nie tylko do zmniejszenia emisji, ale także wspierają przejście w kierunku niskoemisyjnej gospodarki. Zwłaszcza w odniesieniu do gospodarek wschodzących, nie wydaje się, by użyteczne było dalsze finansowanie łatwych projektów, których celem jest jedynie zwiększenie efektywności energetycznej, a które byłyby i tak realizowane przez dany kraj. W wypadku tych krajów, stosowanie Mechanizmu Czystego Rozwoju w poszczególnych sektorach oraz ewentualne połączenie tego z ustanawianiem celów gwarantujących osiągnięcie sukcesu⁽⁹⁾ mogłoby stanowić realistyczną opcję.

7.7 We wszystkich rejonach świata niezbędne będą inwestycje sektora prywatnego na olbrzymią skalę w produkcję charakteryzującą się niższą emisją CO₂. Celem środków podejmowanych przez Unię Europejską i rządy krajowe powinno być przede wszystkim motywowanie sektora prywatnego do dokonywania takich inwestycji.

7.8 Na przestrzeni następnych 50 lat niezbędne koszty i inwestycje pochłoną tryliony dolarów. Są to bardzo znaczące kwoty. Jednakże tego rodzaju inwestycje już obecnie stają się niezbędne w miarę kurczenia się światowych dostaw paliw kopalnych oraz wzrostu cen. Dlatego też, niezależnie od kwestii zmian klimatycznych, z perspektywy ekonomicznej coraz większego znaczenia nabiera zróżnicowanie dostaw o inne niż paliwa kopalne źródła oraz skuteczne wykorzystywanie pozostałych zasobów. Za taką tendencją przemawiają również względy bezpieczeństwa, gdyż zarówno ograniczona ilość paliw kopal-

nych, jak i zachodzące już obecnie zmiany klimatyczne stanowią silny czynnik niestabilności i konfliktów w wielu częściach świata.

7.9 Z tego punktu widzenia konieczność szybkiego zareagowania na ryzyko związane ze zmianami klimatycznymi nie stanowi dodatkowego obciążenia dla gospodarki światowej, lecz jest jedynie dodatkowym silnym argumentem przemawiającym za szybkim przeprowadzeniem gospodarczej i przemysłowej transformacji, która jest i tak potrzebna. Gdy cena ropy wynosiła 60 USD za baryłkę, w raporcie Nicholasa Sterna stwierdzono, że środki, które trzeba będzie podjąć w ciągu następnych 50 lat w odpowiedzi na zmiany klimatyczne mogą pochłonąć ok. 1 % światowego PKB. Obecnie, gdy cena ropy znacząco przekroczyła 100 USD za baryłkę, inwestycje w energię odnawialną i w różnego rodzaju środki zwiększające efektywność energetyczną już teraz wydają się o wiele bardziej interesujące z ekonomicznego punktu widzenia. Z tych samych względów dodatkowe koszty netto środków podejmowanych w odpowiedzi na zmiany klimatyczne będą prawdopodobnie o wiele niższe, a w przypadku niektórych zastosowań mogą nawet stać się ujemne. Wniosek z tego, że w nadchodzących latach skuteczne działania w zakresie zmian klimatycznych będą w istocie przedstawiać korzyść netto dla gospodarki światowej.

7.10 A zatem odpowiednie reagowanie na wyzwanie związane ze zmianami klimatycznymi nie powinno być postrzegane jako podejmowanie wielkiego, deprymującego i uciążliwego obowiązku, ale raczej jako okazja do tego, by stanąć na czele następnej rewolucji gospodarczej i przemysłowej. UE zawsze przewodziła debatą polityczną na temat zmian klimatycznych. Niemniej powinna ona uczynić jeszcze więcej, by przekształcić swoje postępowe stanowisko w równie aktywne i prężne środowisko biznesowe, które pobudzałoby nasze przedsiębiorstwa i społeczeństwa do dokonywania odpowiednich inwestycji tak, by mogły one stać się światowymi przywódcami i odnieść zwycięstwo nad konkurencją w niskoemisyjnej gospodarce przyszłości.

7.11 Niektórzy komentatorzy zwrócili uwagę na potrzebę nowego planu Marshalla, a my pochwalamy to porównanie jako odzwierciedlające skalę wyzwań oraz wysiłków, które będą niezbędne. Potrzebujemy nowej wizji na miarę planu Marshalla dotyczącej tego, jak państwa świata mogłyby zjednoczyć się w obliczu wspólnego, globalnego zagrożenia, a najbogatsze państwa mogłyby zarówno same wskazać kierunek dalszych działań, jak i pomóc innym państwom na tyle hojnie, na ile będą mogły.

7.12 Niezbędne jest podjęcie działań ze strony różnego rodzaju organów krajowych i publicznych wszystkich szczebli, przedsiębiorstw oraz przez konsumentów i ogół społeczeństwa.

8. Wnioski

8.1 Zmiany klimatyczne są już rzeczywistością i mają poważne konsekwencje na całym świecie. Problemy te ulegną najprawdopodobniej zaostrzeniu w ciągu najbliższych kilku lat wraz ze wzrostem stężenia gazów cieplarnianych oraz gwałtowniejszym podwyższeniem się temperatury. Świata potrzebne są natychmiastowe działania, by ustanowić i zrealizować ambitne

⁽⁹⁾ Cele gwarantujące osiągnięcie sukcesu: zobowiązanie się do dokonania pewnej określonej redukcji emisji bez żadnych sankcji, jeśli cel ten nie zostanie osiągnięty, za to z możliwością sprzedaży kredytów w wypadku, gdy osiągnięta redukcja przekracza poziom zobowiązania.

cele zmniejszenia emisji do 2020 r. oraz osiągnąć jeszcze większą redukcję w kolejnych latach. Im wcześniej ograniczymy emisje, tym większa szansa na spowolnienie tempa wzrostu temperatury.

8.2 Kraje wysoko rozwinięte mają o wiele wyższe emisje na jednego mieszkańca niż reszta świata, dlatego powinny zwiększyć swoje ambicje i wzmocnić działania na rzecz obniżenia emisji. Europa musi postarać się zrealizować swoje deklaracje przewidziane na 2012 r., a następnie zobowiązać się do trzydziestoprocentowej redukcji do 2020 r., tj. górnej granicy zakładanego przedziału. Aby zamiary te były wiarygodne, Europa potrzebuje kolejnego pakietu rozsądnych i realistycznych środków, które zapewnią jej możliwość realizacji wyznaczonych celów, a także musi już teraz rozpocząć planowanie dalszych redukcji, które konieczne będą po 2020 r.

8.3 Należy również zaangażować kraje rozwijające się, podejmując przy tym szczególne wysiłki, by zagwarantować wyposażenie najbardziej energochłonnych gałęzi gospodarek rozwijających się w środki produkcji najefektywniejsze pod względem zużycia energii oraz cechujące się najniższym poziomem emisji dwutlenku węgla. Gospodarki te potrzebować będą znacznej, ukierunkowanej pomocy ze strony krajów wysoko rozwiniętych.

8.4 Najszybciej jak to możliwe należy określić parametry globalnej umowy, która ma zostać wypracowana w ramach

międzynarodowych negocjacji w ciągu nadchodzących osiemnastu miesięcy, tak by można było skupić polityczne wysiłki na informowaniu na temat wyzwań oraz pozyskiwaniu wsparcia, zaufania i zaangażowania ze strony wszystkich społeczeństw świata na rzecz wprowadzenia istotnych zmian. Nie jest to umowa, którą można zawrzeć za zamkniętymi drzwiami — musi w tym uczestniczyć całe społeczeństwo. Trzeba pokazać, że działania na rzecz łagodzenia zmian klimatycznych są realistyczne, do przyjęcia pod względem gospodarczym i społecznym oraz możliwe do wykonania w sugerowanym czasie.

8.5 Niezbędna globalna transformacja jest porównywalna w skali do rewolucji przemysłowej ostatnich dwóch stuleci, która wykorzystwała energię źródeł kopalnych do uzyskania olbrzymiego wzrostu zdolności produkcyjnych i wydajności społeczeństwa. Obecnie świat potrzebuje drugiej rewolucji przemysłowej, by zastąpić kopalne źródła innymi formami energii oraz zmaksymalizować efektywność energetyczną, co umożliwi nam osiągnięcie porównywalnych poziomów produkcji i wzrostu bez obciążania atmosfery nadmiernym poziomem emisji gazów cieplarnianych. Potrzebne są duże inwestycje; trzeba wprowadzić właściwe i ukierunkowane zmiany w przepisach, podatki i inne instrumenty ekonomiczne; konieczna jest znacząca zmiana zachowań gospodarczych i stylu życia jednostek. Wszyscy muszą zrozumieć, na czym polega wyzwanie, i uczestniczyć w koniecznych zmianach.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności

COM(2008) 40 wersja ostateczna — 2008/0028(COD)

(2009/C 77/20)

Dnia 10 marca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2008 r. Sprawozdawcą był José Maria ESPUNY MOYANO.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17–18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 77 do 3 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża zadowolenie z podjętej przez Komisję inicjatywy, która przyczyni się do lepszego informowania konsumentów, a ponadto zakłada uproszczenie prawodawstwa.

1.2 Jednakże EKES pragnie zauważyć, iż informowanie, o którym mowa w punkcie 3.4.1, traci znaczną część swej wartości i mija się z większością swych celów, jeśli nie będą go poprzedzały odpowiednie działania edukacyjne skierowane do konsumentów. W związku z tym EKES wyraża żal, iż wnioskowi nie towarzyszą środki wsparcia na rzecz edukacji konsumentów, tak na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu europejskim. Pierwszym pożytecznym krokiem w tym kierunku mógłby być przynajmniej przewodnik dotyczący priorytetowych działań w tym zakresie, załączony do rozporządzenia.

1.3 Jeśli chodzi o oznaczanie pochodzenia, to utrzymane zostały dotychczasowe przepisy. Biorąc pod uwagę zainteresowanie konsumentów pochodzeniem produktów żywnościowych, EKES wyraża ubolewanie, że nowy wniosek dotyczący rozporządzenia nie przewiduje obowiązku oznaczania pochodzenia na etykietach. Niemniej Komitet uważa, że należałoby wprowadzić rozróżnienie między produktami wstępnego i wtórnego przetworzenia, tak by móc w każdym konkretnym przypadku rozstrzygać, czy informowanie o podstawowych składnikach rolnych zawartych w tych ostatnich ma być obowiązkowe.

1.4 EKES wyraża głębokie zaniepokojenie rozwojem równoległych „systemów krajowych”, opisanych w rozdziale VII wniosku, które nie wnoszą nowych pozytywnych elementów, ale stają się pretekstem do ingerowania w swobodny przepływ produktów na rynku wewnętrznym. Niebezpieczeństwo jest szczególnie znaczne w wypadku MŚP, gdyż — według tego, co Komisja podaje we wniosku — ponad 65 % przedsiębiorstw sektora żywności wprowadza swe produkty na rynki w innych państwach członkowskich. Z tego względu MSP będą miały większe trudności z wysyłką swych produktów do innych państw członkowskich, co wpłynie na ponoszone przez nie koszty i na ich konkurencyjność. Tych negatywnych skutków można by uniknąć tylko w wypadku, gdyby „systemy krajowe” zawierały jedynie informacje dodatkowe, których umieszczanie

nie byłoby obowiązkowe na etykietach i które byłyby dostępne innymi kanałami (internet, darmowe połączenia telefoniczne itp.).

1.5 W rozumieniu EKES-u Komisja — dla zachowania spójności — dąży do zastosowania jednolitego systemu odstępstw dla produktów z zawartością alkoholu; system ten będzie można poddać przeglądowi za pięć lat w komunikacie zawierającym odpowiednie wskazania.

1.6 EKES proponuje, by państwa członkowskie opracowały odpowiednie tabele wykroczeń i kar, tak aby zapobiec nieprzestrzeganiu przepisów wspólnotowych. Środki te powinny być zharmonizowane, aby te same wykroczenia podlegały podobnym karom we wszystkich państwach członkowskich.

1.7 Ponadto EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia wysiłków na rzecz opracowania narzędzi informacyjnych, w tym powszechnie dostępnej bazy danych na temat informacji, które obowiązkowo muszą znaleźć się na etykietach poszczególnych produktów żywnościowych. Dzięki temu przedsiębiorstwa, konsumenci i władze będą używały tych samych wytycznych w momencie wdrażania prawodawstwa.

1.8 Jeśli chodzi o czytelność tekstu, nie wydaje się rozsądne wprowadzenie w życie zaproponowanego przez Komisję wymogu 3 milimetrów. Należałoby rozpatrzyć różne aspekty, takie jak ilość informacji, rozmiar i forma opakowania. Właściwą wartością referencyjną mógłby być tu krój pisma Dziennika Urzędowego UE.

1.9 EKES uważa wreszcie, że dla osiągnięcia celu jasności i uproszczenia, odniesienia do przepisów dotyczących odstępstw powinny być wyraźniej sformułowane, tak aby poprawić ich czytelność i ułatwić wdrażanie.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Celem wniosku jest konsolidacja w jednym rozporządzeniu obecnego prawodawstwa dotyczącego etykietowania, pakowania i reklamy żywności (w tym oznaczania wartości odżywczej), tak aby doprowadzić do jego modernizacji, uproszczenia i jaśniejszego sformułowania.

2.2 Nowe rozporządzenie uchyli obowiązujące dotąd przepisy w dziedzinie etykietowania żywności: dyrektywy 2000/13/WE, 90/496/EWG (tę w terminie pięciu lat), 87/250/EWG, 94/54/WE, 1999/10/WE, 2002/67/WE, 2004/77/WE oraz rozporządzenie nr 608/2004.

2.3 Podstawowym celem wniosku jest wysoki poziom ochrony konsumentów i właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

2.4 Zakres stosowania zostaje poszerzony i obejmować będzie wszystko, co ma związek z informacjami na temat żywności udostępnianymi konsumentom przez podmioty gospodarcze; dotyczy to także żywności dostarczanej przez zakłady żywienia zbiorowego i żywności dla nich przeznaczonej.

2.5 Utrzymane zostają ogólne zasady i wymagania dotyczące etykietowania zawarte w dotychczasowym prawodawstwie. Rozwinięte są niektóre aspekty, takie jak odpowiedzialność każdego ogniwa łańcucha dostaw czy obowiązek oznaczania kraju pochodzenia.

2.6 Jeśli chodzi o informacje na temat wartości odżywczej, następuje zasadnicza zmiana wprowadzająca obowiązek wskazywania sześciu składników i substancji — zarówno ich ilości, jak i proporcji w stosunku do zalecanego spożycia dziennego.

2.7 Inna istotna zmiana polega na dopuszczeniu istnienia obok przepisów rozporządzenia „systemów krajowych” oznaczania wartości odżywczych, które uzupełniają sposoby przedstawiania informacji na temat wartości odżywczych na podstawie dobrowolnych zasad ustalanych na szczeblu krajowym.

2.8 Zgodnie z wnioskiem wiele zmian, które mają zostać do niego wprowadzone zostanie uzgodnionych w ramach komitologii. Dla ułatwienia wdrożenia nowych przepisów, przewiduje się wiele okresów przejściowych.

2.9 Załączniki zawierają szczegółowe rozwinięcie poszczególnych artykułów, dotyczących takich zagadnień jak składniki powodujące alergie lub reakcje nietolerancji, obowiązkowe dodatkowe dane szczegółowe, wyjątki od wymogu przedstawiania wartości odżywczej, nazwa produktu żywnościowego, oznaczenie ilościowe oraz informacje dotyczące składu, oznaczenie ilości netto, data przydatności do spożycia, zawartość alkoholu, zalecana wielkość spożycia, wartość kaloryczna, a także forma wyrażania i sposób przedstawiania wartości odżywczej.

2.10 Wejście w życie rozporządzenia przewidziano 20 dni po jego przyjęciu, choć rzeczywiste podawanie informacji obowiązkowych oraz informacji dotyczących wartości odżywczej przesunięto o trzy lata, a w wypadku tych ostatnich nawet o pięć lat dla MŚP.

3. Uwagi ogólne

3.1 Konsolidacja, aktualizacja i uproszczenie

3.1.1 Europejskie prawodawstwo dotyczące etykietowania, pakowania i reklamy produktów żywnościowych przyczyniło się na przestrzeni ostatnich 30 lat do utrzymania wysokiego

poziomu ochrony konsumentów i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

3.1.2 Omawiany wniosek ma na celu skonsolidowanie i aktualizację istniejących przepisów, a także ich uproszczenie, redukcję obciążeń administracyjnych i zwiększenie przejrzystości wobec konsumentów. EKES popiera te cele, ale wyraża ubolewanie z powodu złożoności zaproponowanego tekstu rozporządzenia, która nie pozwoliłaby na jego bezpośrednie zastosowanie.

3.2 Dodatkowe „systemy krajowe”

3.2.1 Rozporządzenie konsolidujące i aktualizujące obecne rozproszone przepisy oznacza niewątpliwie większą jednolitość w zakresie poziomu ochrony konsumentów i lepszą harmonizację. Jednakże EKES wyraża zaniepokojenie wprowadzeniem tzw. „systemów krajowych”, o których mowa w art. 44 i następnym, gdyż mogą one zagrażać pożądanej harmonizacji i jednolitości. Zgodnie z tymi nowymi postanowieniami poszczególne państwa członkowskie będą mogły stosować krajowe systemy zawierające dodatkowe wymogi. Choć ich charakter będzie dobrowolny, spowodują pojawienie się większej ilości informacji na etykietach, co może dezorientować konsumentów.

3.2.2 Problem ten jest jeszcze poważniejszy, jeśli weźmiemy pod uwagę, że na każdym rynku krajowym znajdują się produkty pochodzące z wielu innych państw członkowskich. Produktom tym będą mogły towarzyszyć różne informacje wymagane w różnych państwach, których być może nie będzie rozumiał nieprzyzwyczajony do nich konsument.

3.3 Informacje obowiązkowe

3.3.1 We wniosku przytoczono zdecydowaną większość informacji obowiązkowych, które znajdują się w obowiązujących obecnie przepisach i które okazały się użyteczne dla ochrony zdrowia i interesów konsumentów (np. nazwa, skład, ilość, daty, nazwa firmy i adres osoby odpowiedzialnej). Niektóre z tych informacji są opisane dokładniej w załącznikach.

3.3.2 Doświadczenie ostatnich lat potwierdza użyteczność takich wymagań, które powinny zostać utrzymane. W świetle tych doświadczeń EKES pragnie, by wprowadzono także obowiązek oznaczania pochodzenia produktów żywnościowych i produktów wstępnie przetworzonych, jak również, w wypadku produktów wtórnie przetworzonych, obowiązek oznaczania na podstawie analizy poszczególnych przypadków głównych składników wykorzystywanych do ich wytworzenia.

3.4 Informacja o wartości odżywczej

3.4.1 Przede wszystkim wspomnieć tu należy o konieczności edukacji obywateli europejskich w zakresie odżywiania się, tak aby mogli stosować zbilansowaną dietę. Konsumentowi europejskiemu potrzebna jest taka podstawowa edukacja, gdyż bez niej wszelkie informacje w tym zakresie będą niezrozumiałe lub niewłaściwie wykorzystywane. Możliwe jest udoskonalenie środków informowania o wartości odżywczej, jednak należy pamiętać, iż bez odpowiedniej edukacji środki te nie przyniosą zamierzonych skutków.

3.4.2 Biorąc pod uwagę nierówności w zakresie odżywiania się społeczeństwa europejskiego, wszelkim środkiem informacyjnym towarzyszyć musi poważny wysiłek edukacyjny.

3.4.3 Omawiany wniosek oznacza, z różnych powodów, zasadniczą zmianę w stosunku do obowiązujących obecnie przepisów. Po pierwsze, nakłada obowiązek informowania o wartości odżywczej, podczas gdy zgodnie z dyrektywą 90/496/EWG informacja taka była dobrowolna. Po drugie, ustala wymóg informowania o wartości energetycznej, ilości tłuszczów, nasyconych kwasów tłuszczowych, węglowodanów, cukrów i soli. Po trzecie, podawana ma być nie tylko ilość tych substancji, ale także stosunek tej ilości do zalecanego spożycia dziennego, celem wskazania konsumentowi ilości, jaką może spożyć zachowując zasady zbilansowanej diety. Wreszcie w proponowanym rozporządzeniu wymaga się, by informacja ta znajdowała się na opakowaniu w głównym polu widzenia i była przedstawiona w określonym porządku.

3.4.4 Ze względu na ilość obowiązkowych informacji znajdujących się już na etykietach, trzeba będzie dokładnie rozważyć, jakie informacje o wartościach odżywczych są użyteczne dla konsumentów. Przejście od dobrowolnego do obowiązkowego oznaczania wartości odżywczej będzie samo w sobie stanowić dużą zmianę dla wielu MŚP w sektorze rolno-spożywczym. Obowiązkowe informacje mogłyby się zatem ograniczyć do tych, które są obecnie przekazywane na zasadzie dobrowolności, czyli do wskazania wartości kalorycznej oraz ilości białka, węglowodanów i tłuszczów.

3.4.5 Główną zaletą wzoru zaproponowanego przez Komisję jest dostarczanie informacji (zalecane ilości dzienne) umożliwiającej konsumentowi odpowiednie włączenie danego produktu

do stosowanej diety; produkty nie są przy tym wartościowane, lecz rozważane w kontekście danej diety, zgodnie z tym, co zalecają specjaliści w zakresie żywienia.

3.5 Poszerzenie informacji obowiązkowej dotyczącej kraju pochodzenia żywności

3.5.1 Obecne przepisy wymagają już, by w wypadku ryzyka wprowadzenia w błąd konsumenta, żywność zawierała oznaczenia co do kraju pochodzenia.

3.5.2 EKES uważa, że oznaczanie pochodzenia nie tylko odpowiada wymogom konsumentów, lecz również skutecznie przyczynia się do poprawienia przejrzystości na rynkach i wsparcia przyszłego rozwoju sektora rolnego oraz obszarów wiejskich w całej UE. Stworzenie bezpośredniego powiązania z regionem, z którego pochodzi dany produkt żywnościowy, oraz wskazanie modeli produkcji, z którymi związane są produkty żywnościowe, to kluczowy czynnik będący podstawą europejskiego modelu rozwoju, opartego na przestrzeganiu przepisów zapewniających bezpieczeństwo żywności i środowiska, dobrostan zwierząt oraz odpowiednie normy zdrowia publicznego.

3.5.3 Należy zatem wprowadzić obowiązek oznaczania pochodzenia dla wszystkich produktów rolnych i żywnościowych nieprzetworzonych lub wstępnie przetworzonych. W wypadku produktów przetwórstwa wtórnego należy w każdym konkretnym przypadku rozstrzygać o obowiązku wskazania najważniejszych surowców rolnych, które wykorzystano do wytworzenia produktu końcowego.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz

COM(2008) 124 wersja ostateczna — 2008/0050 (COD)

(2009/C 77/21)

Dnia 18 marca 2008 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 w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2008 r. Sprawozdawcą był Frank ALLEN.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedłożony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zawarty w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 zapis, zgodnie z którym odpowiednie artykuły rozporządzenia w sprawie higieny pasz oraz rozporządzenia w sprawie prawa żywnościowego mają być stosowane nie tylko do paszy dla zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności, lecz również do karmy dla zwierząt domowych.

1.3 Organy kontrolne powinny mieć dostęp do wszelkich informacji dotyczących składu oraz deklarowanych właściwości pasz wprowadzanych na rynek, tak aby możliwe było zweryfikowanie dokładności informacji podanych na etykiecie.

1.4 Działające na rynku pasz podmioty, które po raz pierwszy wprowadzają pasze na rynek unijny i stosują pasze lub materiały paszowe importowane spoza UE, powinny zagwarantować, by taki importowany produkt odpowiadał tym samym standardom, z którymi muszą być zgodne materiały pochodzące z UE. Powinno to także móc zostać sprawdzone przez organy kontroli.

1.5 Należy wprowadzić zobowiązanie, aby osoba odbierająca telefon, którego numer jest podany na etykiecie karmy dla zwierząt domowych, posiadała odpowiednie kwalifikacje do sprawnego udzielania odpowiedzi na pytania klientów.

1.6 Artykuł 17 ust. 1 lit. a) i b) powinny być stosowane we wszystkich przypadkach. Oznacza to, że kategoria zwierząt, dla których przeznaczona jest pasza, oraz instrukcje dotyczące odpowiedniego karmienia powinny być w każdym przypadku umieszczane na etykiecie mieszanki paszowej.

2. Kontekst

2.1 W chwili obecnej obrót materiałami i mieszankami paszowymi podlega 5 starym dyrektywom Rady oraz około 50 aktom zmieniającym i wykonawczym. Prawodawstwo

w tej dziedzinie jest przepełnione odniesieniami do innych aktów prawnych, co utrudnia zrozumienie i jednolite wdrożenie w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład dwa państwa członkowskie inaczej zastosowały dyrektywę dotyczącą dopuszczalnej zawartości witaminy D3 w mieszankach paszowych.

2.2 Jedyne 2,6 % produkcji mieszanek paszowych jest sprzedawane na rynku wewnątrzunijnym, co wskazuje na możliwość istnienia utrudnień w handlu oraz braku spójności we wdrażaniu obowiązujących dyrektyw.

2.3 Należy zauważyć, że w 2005 r. w UE 25 państw 5 mln rolników zajmowało się produkcją mleka, wieprzowiny, drobiu, wołowiny i cielęciny o łącznej wartości 129 mld euro. Zakupiono natomiast mieszanki paszowe o wartości 37 mld euro. W sektorze produkcji pasz w UE (z wyłączeniem karmy dla zwierząt domowych) bezpośrednio zatrudnionych jest 100 000 osób w około 4 000 zakładów.

2.4 Pod względem ilościowym około 48 % stosowanej paszy stanowi błonnik produkowany w gospodarstwach, np. trawa, kiszonka, siano, kukurydza itp. 32 % paszy stanowią nabyte mieszanki paszowe.

2.5 W około 62 mln gospodarstwach domowych w UE hodowane są zwierzęta domowe. Wartość unijnego rynku karmy dla zwierząt domowych szacowana jest na 9 mld euro rocznie, zaś w całym sektorze bezpośrednio zatrudnionych jest 21 000 osób.

2.6 Etykieta służy egzekwowaniu, umożliwieniu monitorowania oraz kontrolowaniu, a także przekazywaniu informacji użytkownikom.

2.7 Pojawiają się jednak opinie, że obecne przepisy dotyczące etykietowania karmy dla zwierząt domowych mogą wprowadzać klientów w błąd co do jakości i rodzaju składników zawartych w takiej karmie.

3. Definicje paszy zwierzęcej

3.1 Pasza zwierzęca dzieli się na 4 kategorie:

- a) Materiały paszowe, którymi można karmić zwierzęta bezpośrednio, takie jak trawa lub zboża, a także materiały paszowe, które mogą być wykorzystywane jako składnik mieszanki paszowej.
- b) Dodatki paszowe, które mają postać mikroorganizmów bądź preparatów (innych niż materiał paszowy czy premiks) i są celowo dodawane do paszy, aby spełniały określone funkcje.
- c) Mieszanka paszowa to mieszanka materiałów paszowych, która może również zawierać dodatki paszowe i jest przeznaczona do bezpośredniego karmienia zwierząt, w postaci paszy pełnoporcjowej lub uzupełniającej.
- d) Pasza lecznicza to pasza zawierająca weterynaryjne produkty lecznicze, przeznaczona do karmienia zwierząt bez dodatkowego przetwarzania.

3.2 Materiały i mieszanki paszowe są zdecydowanie najbardziej rozpowszechnionym rodzajem paszy.

4. Wniosek Komisji

4.1 Wniosek został uwzględniony w długofalowym programie Komisji na rzecz uproszczenia. Jest on zgodny z polityką Komisji dotyczącą lepszego stanowienia prawa oraz ze strategią lizbońską.

4.2 W chwili obecnej ogólne zasady dotyczące wprowadzania na rynek pasz zwierzęcych, w tym karmy dla zwierząt domowych, zawarte są w kilku dyrektywach w zależności od rodzaju paszy. Mowa tu o dyrektywie 79/373/EWG w sprawie mieszanek paszowych oraz o dyrektywie 93/74/EWG ustanawiającej zasady obrotu paszami przeznaczonymi do szczególnych potrzeb żywieniowych („pasze dietetyczne”). Dyrektywa Rady 96/25/WE określa ogólne zasady obrotu materiałami paszowymi i ich stosowania, zaś dyrektywa 82/471/EWG ustanawia warunki wprowadzania na rynek niektórych produktów należących do kategorii materiałów paszowych, stosowanych w żywieniu zwierząt (tzw. bioprotein). Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia służy zoptymalizowaniu, uproszczeniu, zaktualizowaniu i modernizacji wyżej wspomnianych przepisów.

4.3 Rozporządzenie w sprawie przenośnych gąbczastych encefalopatii (TSE) (999/2001) zawiera zakaz karmienia zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności mączką mięsną. Rozporządzenie w sprawie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (1774/2002) ustanawia warunki ich wykorzystywania w karmieniu zwierząt. W rozporządzeniu w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (1829/2003) określono zasady stosowania genetycznie zmodyfikowanej paszy. W rozporządzeniu w sprawie higieny pasz (183/2005) skoncentrowano się na zapewnieniu bezpieczeństwa w ramach procesu produkcji paszy. Wymienione rozporządzenia, sporządzone zgodnie z nową zintegrowaną strategią

bezpieczeństwa żywności „od pola do stołu”, nie ulegają zmianie.

4.4 Nowe rozporządzenie ma służyć ogólnemu celowi, którym jest konsolidacja, przegląd i modernizacja obowiązujących dyrektyw dotyczących obrotu materiałami i mieszankami paszowymi oraz ich etykietowania.

4.5 Zasada pomocniczości ma zastosowanie w stopniu, w jakim wniosek nie wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Wspólnoty. Jest on zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ służy zharmonizowaniu ram prawnych w odniesieniu do wprowadzania na rynek i stosowania pasz zwierzęcych.

4.6 Wniosek znosi zbędne i nieskuteczne zobowiązania w zakresie etykietowania. Zaproponowano natomiast, aby wymogi dotyczące umieszczania składu na etykiecie były takie same jak w przypadku żywności. Zgodnie z nowymi zasadami nie będzie już wymagane podanie procentowej zawartości wszelkich surowców, lecz wyłącznie ich nazwy oraz dokładnej masy w porządku malejącym. Obecnie wszelkie materiały paszowe użyte do produkcji mieszanki paszowej przeznaczonej dla zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności muszą zostać podane na etykiecie w ujęciu procentowym z dopuszczalną granicą błędów +/- 15 %. Rolnik nie zna zatem rzeczywistego udziału danej substancji. Na mocy nowego wniosku, jeżeli producent dobrowolnie podaje skład procentowy, podane wartości muszą być dokładne. Ponadto w przypadku mieszanek paszowych należy podać dokładne wartości procentowe użytych surowców, jeśli zostały one wymienione na etykiecie. Ponadto rolnicy mogą zwracać się o przekazanie bardziej szczegółowych informacji na temat składu niż tylko masa użytych surowców w kolejności malejącej, zaś producent może nie udzielić tego rodzaju informacji, wyłącznie w przypadku gdy ich ujawnienie naruszałoby tajemnicę handlową.

4.7 Nazwa podmiotu działającego na rynku pasz, który po raz pierwszy wprowadza mieszankę paszową na rynek UE, musi zostać wyraźnie podana na etykiecie.

4.8 Wszelkie informacje podane dobrowolnie na etykiecie muszą być dokładne i zrozumiałe dla użytkownika.

4.9 Komisja będzie zobowiązana do prowadzenia i aktualizowania wykazu materiałów, których wprowadzanie na rynek jest zakazane. Ponadto Komisja może przyjąć wytyczne wyjaśniające różnice pomiędzy materiałami paszowymi, dodatkami paszowymi i lekami weterynaryjnymi.

4.10 Wymóg dotyczący wydawania zezwoleń przed wprowadzeniem na rynek winien być proporcjonalny do ryzyka, aby zapewnić niezbędne zabezpieczenie, że pojawiające się na rynku materiały paszowe są odpowiednio określone pod kątem prawidłowego stosowania. Zintegrowana strategia dotycząca bezpieczeństwa żywności „od pola do stołu” (na mocy rozporządzenia 178/2002) umożliwia bezpieczne ograniczenie biurokracji w tym zakresie. Nieuzasadnione jest, aby wszystkie bioproteiny i materiały pojawiające się na rynku musiały przechodzić procedurę uzyskania zezwolenia.

4.11 Zgodnie z obecnie panującą tendencją rośnie udział w dawkach pokarmowych produktów powstałych w wyniku koprodukcji z uwagi na rosnącą konkurencję w kwestii podstawowych rodzajów zbóż między sektorem pasz, żywności i paliw. Brak jasnych informacji na temat produktów przyczynia się do niedostatecznego wykorzystania tego rodzaju materiałów.

4.12 Zaproponowano, aby wszystkie zainteresowane strony (i wszyscy użytkownicy) wzięły udział w opracowaniu katalogu materiałów paszowych, który byłby pełniejszy i lepiej dostosowany do warunków rynkowych niż obecny, niewyczerpujący wykaz zawarty w dyrektywie. Ponadto zachęca się zainteresowane strony do opracowania wspólnotowych kodeksów dobrej praktyki etykietowania w odniesieniu do informacji umieszczanych na etykietach dobrowolnie, przy czym jeden z kodeksów miałby dotyczyć karmy dla zwierząt domowych, a drugi — paszy dla zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności. Komisja będzie uczestniczyć w opracowaniu dobrowolnego wspólnotowego katalogu oraz kodeksów w charakterze doradcy oraz zatwierdzi ich ostateczne brzmienie (współregulacja).

4.13 Etykietowanie dodatków paszowych jest obowiązkowe wyłącznie w przypadku dodatków szczególnych. Pozostałe mogą być umieszczane na etykietach dobrowolnie, zgodnie z przyjętym przez zainteresowany podmiot kodeksem dobrej praktyki, jak przyjęto w przepisach.

4.14 W przypadku karmy dla zwierząt domowych celem jest poprawa adekwatności etykiet karmy, tak aby zapobiec wprowadzaniu w błąd nabywców. Wszelkie oświadczenia dotyczące cech żywieniowych muszą być możliwe do zweryfikowania pod względem naukowo potwierdzonej prawdziwości. Na mocy art. 19 etykieta umieszczona na karmie dla zwierząt domowych powinna zawierać numer bezpłatnej linii telefonicznej umożliwiającej klientom uzyskanie informacji dotyczących dodatków oraz materiałów paszowych wskazanych według kategorii.

4.15 Pasze przeznaczone do szczególnych potrzeb żywieniowych mogą być wprowadzane na rynek jako takie jedynie w przypadku, gdy są zgodne z wymienionymi podstawowymi właściwościami odżywczymi, zatwierdzone i uwzględnione w wykazie ustanowionym zgodnie z art. 10. Na mocy art. 13 ust. 3 etykietowanie lub prezentacja pasz nie stanowią oświadczenia, zgodnie z którym zapobiegają one chorobom, wyleczą ją lub będą w stanie ją wyleczyć.

4.16 Etykietowanie i prezentacja pasz nie może wprowadzać użytkownika w błąd. Dane szczegółowe podlegające obowiązkowemu etykietowaniu są podawane w całości w widocznym miejscu na opakowaniu.

4.17 Działający na rynku pasz podmiot, który po raz pierwszy wprowadza paszę na rynek UE, jest odpowiedzialny za dane szczegółowe podlegające etykietowaniu i zapewnia ich obecność oraz rzetelność merytoryczną.

5. Uwagi ogólne

5.1 Poziom bezpieczeństwa żywności i paszy znacznie się podniósł dzięki nowemu ogólnemu prawu żywnościowemu,

rozporządzeniu w sprawie higieny pasz oraz przepisom wykonawczym do nich. Usprawniony system możliwości monitorowania, wprowadzenie zasady HACCP (analiza ryzyka i krytyczne punkty kontroli) w zakładach produkujących pasze zapewnia większe bezpieczeństwo pasz w całym łańcuchu.

5.2 Niezwykle ważne jest, aby żadna z proponowanych zmian nie wpływała niekorzystnie na normy bezpieczeństwa, których przestrzeganie jest konieczne w przypadku zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności.

5.3 Podmioty działające na rynku pasz mają obowiązek dostarczyć odnośnym organom wszelkie informacje konieczne do potwierdzenia, że przepisy są należycie stosowane.

5.4 Zmniejszone obciążenia administracyjne są zwykle bardzo pożądane, ponieważ w wielu dziedzinach przepisy dotyczące wymaganych dokumentów są nadmiernie rozbudowane.

5.5 Wykluczone jest udzielenie kiedykolwiek zezwolenia na karmienie zwierząt przeżywających wykorzystywanych do produkcji żywności mączką mięsno-kostną. Obecnie rozporządzenie w sprawie BSE (nr 999/2001) zabrania karmienia zwierząt przeżywających mączką mięsno-kostną. Może ona być natomiast wykorzystywana do produkcji karmy dla zwierząt domowych. Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia nie zawiera jakichkolwiek zmian w zakresie stosowania mączki mięsno-kostnej, ponieważ kwestia ta nie wchodzi w zakres omawianego wniosku. Zagadnienie to należy rozważyć w związku z wnioskiem w sprawie rozporządzenia określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi.

5.6 Produkcja mieszanek paszowych jest zwykle zlokalizowana w pobliżu hodowli zwierząt. Z tego względu zakłady produkcyjne znajdują się często na obszarach wiejskich, gdzie możliwości zdobycia innego zatrudnienia są niewielkie. W zakresie przewozu paszy zwierzęcej do gospodarstw system dystrybucji lokalnej jest wygodny, gdyż pozwala uniknąć pokonywania dużych odległości przez samochody dostawcze, a tym samym ograniczyć emisje gazów cieplarnianych.

5.7 Komisja podkreśla, że handel mieszanekami paszowymi wewnątrz UE jest prowadzony na małą skalę, i stwierdza, że nowe rozporządzenie pozwoli usprawnić konkurencję poprzez zachęty dla wewnątrzunijnego handlu w tym zakresie.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 Ogólnie rzecz ujmując, EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję uproszczenia, usprawnienia i poprawy efektywności administracyjnej w sektorze pasz zwierzęcych.

6.2 Nowe rozporządzenie będące przedmiotem wniosku zapewnia podmiotom działającym na rynku pasz większą swobodę, ale i nakłada na nie większą odpowiedzialność. Zgodnie z art. 12 ust. 1 wytwórca pasz jest odpowiedzialny za dane szczegółowe podlegające etykietowaniu i zapewnia ich obecność oraz dokładność merytoryczną, a ponadto musi

wypełnić obowiązki nałożone na niego wspomnianym rozporządzeniem oraz innymi odnośnymi rozporządzeniami, w tym 183/2005, 178/2002 oraz 1831/2003. W rozporządzeniu 882/2004 ustanowiono ogólne przepisy dotyczące przeprowadzania oficjalnych kontroli służących sprawdzeniu zgodności z przepisami, natomiast FVO powinno zapewnić ich spójne stosowanie. Działające na rynku pasz podmioty, które po raz pierwszy wprowadzają pasze na rynek unijny i stosują produkty importowane spoza UE, powinny podlegać odpowiednim kontrolom umożliwiającym sprawdzenie, czy takie importowane produkty odpowiadają tym samym standardom co produkty pochodzące z UE.

6.3 Powierzenie producentom paszy większej odpowiedzialności w zakresie regulowania ich działalności oznacza, że jeśli wystąpią poważne problemy w związku z zakażeniem paszy trującymi substancjami lub szkodliwością pasz dla hodowli zwierząt lub środowiska, zwłaszcza w przypadku pojawiających się na rynku materiałów paszowych, sektor hodowli zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności może poważnie ucierpieć zanim podjęte zostaną odpowiednie działania naprawcze. Jeśli producent nie posiada wystarczających środków finansowych na rozwiązanie problemu, mogą pojawić się jeszcze poważniejsze problemy.

6.4 Nabywca pasz dla zwierząt, rolnik, potrzebuje odpowiedniej ochrony na wypadek nieszczęścia związanego ze znacznymi stratami finansowymi, społecznymi i gospodarczymi. Dlatego też kwestię tę należy rozważyć w kontekście konkretnych ram prawnych i w świetle sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów prawnych, systemów i praktyk istniejących w państwach członkowskich i na poziomie wspólnotowym odnoszących się do odpowiedzialności w sektorze żywności i pasz oraz w sprawie wykonalnych

systemów dotyczących gwarancji finansowych w sektorze pasz ⁽¹⁾.

6.5 Jako że w przeszłości popełniano wiele poważnych błędów, należy w tym zakresie przestrzegać zasady zachowania środków ostrożności.

6.6 Mało prawdopodobne jest, aby nastąpił znaczący wzrost w wewnątrzunijnym handlu mieszkankami paszowymi dla zwierząt wykorzystywanych do produkcji żywności, jako że klienci wolą kontakty z lokalnymi podmiotami działającymi na rynku pasz. Sytuacja ta może się zmienić, jeśli firmy międzynarodowe przejęłyby kontrolę nad znaczną częścią branży pasz dla zwierząt.

6.7 Istnieje ryzyko, że firmy międzynarodowe będą starać się przejąć kontrolę nad znaczną częścią produkcji pasz dla zwierząt, zmniejszając tym samym konkurencję. Jeśli tak by się stało, mogłoby to doprowadzić do znacznego zmniejszenia liczby zakładów produkujących paszę i doprowadzić do zwiększenia handlu wewnątrzwspólnotowego. Nie oznacza to, że rynek stałby się bardziej konkurencyjny.

6.8 Co się tyczy karmy dla zwierząt domowych, zamiast listy faktycznych jej składników właścicielom tych zwierząt bardziej potrzebna jest odpowiednia porada, jaka karma jest dla ich zwierząt najlepsza. Ważne jest również określenie właściwej ilości karmy dla poszczególnych zwierząt oraz tego, czy jest to karma uzupełniająca, czy pełnoporcjowa.

6.9 Ze względu na rosnące ogólnowiatowe zapotrzebowanie na białko istnieje pilna potrzeba znaczącego zwiększenia nakładów na badania i rozwój w sektorze paszy dla zwierząt.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Dz. U. C 246 z 20.10.2007, s. 12.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu stałego rozwoju rynków energetycznych na łańcuchy wartości w przemyśle europejskim

(2009/C 77/22)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

Wpływu stałego rozwoju rynków energetycznych na łańcuchy wartości w przemyśle europejskim.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Josef ZBORIL, a współsprawozdawcą był Hans-Jürgen KERKHOFF.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17–18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 62 do 5 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet dostrzega zmianę warunków funkcjonowania rynków energetycznych i uznaje konieczność łagodzenia antropogenicznych zmian klimatu poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Istotnymi kwestiami w dyskusji nad polityką klimatyczną są koszty zmian klimatycznych i efektywne pod względem kosztów strategie w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Sprawy te są tym ważniejsze, że globalne dostawy energii będą musiały się podwoić do 2050 r., by zaspokojone zostały potrzeby energetyczne wszystkich ludzi na świecie. Zrównoważona polityka energetyczna i polityka klimatyczna muszą być skonstruowane w taki sposób, aby ich cele były realizowane z zachowaniem łańcuchów wartości w przemyśle jako podstaw gospodarki europejskiej, a także z uwzględnieniem kosztów szkód związanych ze zmianami klimatu. Leży to w interesie samej Unii Europejskiej.

1.2 Ze względu na wysoki udział energii, z natury rzeczy niezbędnej do produkcji materiałów podstawowych drogą przetwarzania surowców, wszelkie zmiany cen energii oraz podatków energetycznych i podobnych środków fiskalnych mają istotny wpływ na przemysł materiałów podstawowych. Ilość energii wykorzystanej w produkcji materiałów podstawowych powinna być jednak przypisywana do całego łańcucha wartości w danym sektorze i nie można jej sensownie rozpatrywać w izolacji.

1.3 Komitet uważa, że cele dotyczące wzrostu gospodarczego i innowacji w gospodarce europejskiej mogą zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy zachowana zostanie mocna baza przemysłowa. Konkurencyjny i innowacyjny sektor materiałów podstawowych stanowi zasadniczy warunek istnienia łańcuchów wartości w przemyśle ogółem. W rzeczywistości istotnym celem jest wspieranie rozwoju technologii przyjaznych dla środowiska oraz wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii. Jednakże nawet rozwój technologii przyjaznych dla środowiska wymaga wysoce wydajnych łańcuchów wartości. Istnienie takich łańcuchów uzależnione jest od istnienia przemysłu materiałów podstawowych oraz od poziomu fachowej wiedzy w tym sektorze. W szczególności opracowywanie i wdrażanie innowacyjnych, przyjaznych dla środowiska rozwiązań wymaga współpracy wszystkich podmiotów w całym łańcuchu wartości. Osiągnięcie sukcesu nie jest możliwe bez kompleksowego podejścia na wszystkich etapach danego łańcucha wartości.

1.4 Komitet przypomina, że budynki, które odpowiadają za 40 % popytu na energię finalną w Unii Europejskiej, są łącznie

największym pojedynczym konsumentem energii. W środowisku architektonicznym kryją się możliwości realizacji aż połowy potencjału w zakresie poprawy efektywności energetycznej, i to nawet przy zmniejszeniu kosztów ekonomicznych. Tego rodzaju oszczędności już same wystarczyłyby UE do wywiązania się ze zobowiązań w ramach protokołu z Kioto. Ponadto wspomniane oszczędności energii uzyskać można przy pomocy dostępnych już technologii. Co więcej poprawa charakterystyki energetycznej budynków pociąga za sobą wyjątkowo pozytywne skutki: nowe miejsca pracy, niższe koszty eksploatacji, większy komfort i czystsze środowisko. Działania takie powinny być absolutnym priorytetem Unii Europejskiej. Komitet uznaje również znaczenie nowych oraz dalej rozwijanych podstawowych materiałów w urządzeniach domowych i biurowych, a także w innych sektorach, takich jak energetyka czy transport.

1.5 Ewentualne przeniesienie energochłonnych sektorów przemysłu do państw trzecich spowodowałoby znaczne zmniejszenie atrakcyjności lokalizacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej oraz zahamowanie wzrostu gospodarczego i spadek zatrudnienia w UE, jak również zagroziłoby europejskiemu modelowi społecznemu. Ze względu na współzależność pomiędzy poszczególnymi podmiotami w danym łańcuchu wartości, wyrównanie takich strat w krótkim okresie poprzez rozwój innych sektorów, na przykład sektora technologii przyjaznych dla środowiska, nie jest możliwe. Wprost przeciwnie, utrata siły konkurencyjnej dotknęłaby także te sektory.

1.6 Energochłonne sektory przemysłu muszą rzeczywiście wnieść wkład w realizację celów polityki energetycznej i polityki klimatycznej. Nałożone na te sektory wymogi powinny jednak być pomyślane w taki sposób, by znacznie ograniczyć osłabienie siły konkurencyjnej tych sektorów na rynkach światowych. Przemysł materiałów podstawowych jest ze swojej natury bardzo wrażliwy na zmiany cen energii. Skutkiem tego instrumenty polityki energetycznej i klimatycznej powinny być starannie badane i opracowywane, aby uwzględnić zakresu ich wpływu na konkurencyjność przedsiębiorstw tego sektora.

1.7 Energochłonne sektory przemysłu potrzebują bezpieczeństwa dostaw energii wytwarzanej z wykorzystaniem odpowiedniego europejskiego koszyka energetycznego, który nie powinien wykluczać żadnego źródła energii (węgiel, energia odnawialna, energia jądrowa) i powinien opierać się na rzeczywistej konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu ziemnego, co ostatecznie powinno zapewnić rozsądne ceny dostaw energii. Należy

silniej zakorzeni interesy krajowej polityki energetycznej w zintegrowanej koncepcji europejskiej, ponieważ do tej pory rynek energetyczny nie dotrzymywał kroku jednolitemu rynkowi wyrobów przemysłowych. Niezależnie od decyzji niektórych państw członkowskich o rezygnacji z energii jądrowej, zachowanie możliwości wytwarzania w Unii Europejskiej energii elektrycznej z paliw rozszczepialnych oznaczałoby także zachowanie w UE know-how w tej dziedzinie. Oczywiście dalsze wykorzystywanie energii jądrowej wymagałoby także zagwarantowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa i zapewnienia dostępności dobrze wyszkolonych kadr ⁽¹⁾.

1.8 Zawarcie ambitnego międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu jest sprawą o zasadniczym znaczeniu dla walki ze zmianami klimatycznymi. Porozumienie to powinno przewidywać zobowiązania do ograniczenia poziomów emisji przez wszystkie kraje o dużych emisjach (zgodnie z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności), w tym także w energochłonnych sektorach przemysłu, w celu zapewnienia uczciwej konkurencji i równych warunków działania. W przypadku braku takiego porozumienia należałoby rozważyć wprowadzenie systemu bezpłatnego przyznawania uprawnień do emisji w energochłonnych sektorach przemysłu, w których występuje niebezpieczeństwo „wycieku emisji”, w kontekście handlu uprawnieniami do emisji, aby zmniejszyć zagrożenie dla konkurencyjności lokalizacji przemysłu oraz dla wzrostu gospodarczego w UE. Przy ostatecznym wyborze metody przyznawania uprawnień należy się kierować wynikami (np. stosując benchmarking), w oparciu o najlepsze dostępne techniki.

1.9 Aby umożliwić długofalowy wkład w osiągnięcie celów polityki energetycznej i klimatycznej, Komitet zdecydowanie zaleca koncentrację na badaniach i rozwoju w zakresie nowych technologii, szczególnie ze względu na fakt, że w większości przypadków nie da się już bardziej dopracować dostępnych obecnie procesów produkcji. W przypadkach, w których nie ma jeszcze odpowiednich rozwiązań technicznych, nie da się spełnić wymagań dotyczących wyższej efektywności energetycznej i redukcji emisji. Istnieją już sprawnie działające struktury, takie jak np. platformy technologiczne, lecz wysiłki wymagają większej koordynacji, niż to przewidziano np. w planie EPSTE ⁽²⁾. Jednakże niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego czasu na osiągnięcie pożądanego postępu technologicznego i wymaganej zbywalności w kontekście konkurencyjności na rynkach światowych.

1.10 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, będąc szczególnie związany z podmiotami gospodarczymi, powinien położyć nacisk na problemy dotyczące łańcuchów wartości w przemyśle, którym instytucje polityczne czasem nie poświęcają się odpowiednio dużo uwagi.

2. Wpływ energii jako czynnika produkcji na łańcuchy wartości w przemyśle europejskim

2.1 Produkcja materiałów podstawowych, takich jak stal, aluminium i inne metale kolorowe, chemikalia, cement, wapno, szkło, masa celulozowa i papier, stanowi niezbędną podstawę łańcuchów wartości w przemyśle. Do produkcji wyrobów przemysłowych niezbędne są podstawowe materiały konstrukcyjne i funkcjonalne o ściśle określonych właściwościach mechanicznych,

fizycznych i chemicznych, które nie są dostępne w przyrodzie. W rzeczywistości charakterystyka wyrobów przemysłowych jest uzależniona od określonego profilu zastosowań wykorzystywanego surowca oraz jego optymalizacji pod względem cech, takich jak zużycie materiału i energii, jakość, niezawodność, wydajność ekonomiczna i wytrzymałość oraz wpływ na środowisko naturalne itp. Ciągłe opracowywanie materiałów podstawowych stanowi zatem istotny czynnik poziomu innowacji technologicznej właściwego dla każdego wyrobu. Łańcuch wartości to szereg przedsiębiorstw lub podmiotów, które współpracują ze sobą, żeby zaspokoić na rynku popyt na konkretne produkty czy usługi. Branże znajdujące się na dalszych etapach danego łańcucha wartości zużywają w swoich procesach produkcji stosunkowo mniej energii; skutkiem tego zajmowanie się produktem końcowym w oderwaniu nie jest wskazane. Ilość wykorzystanej energii powinna być obliczana dla całego łańcucha wartości. Wzrost kosztów energii odczuwalny jest nie tylko na poziomie produkcji materiałów podstawowych, ale — jeśli na rynku są do tego warunki — może powodować także, wynikający ze wzrostu kosztów materiałów podstawowych, wzrost cen półproduktów i produktów końcowych wytwarzanych przez branże znajdujące się na dalszych etapach odnośnego łańcucha wartości.

2.2 Konkurencyjny i innowacyjny sektor materiałów podstawowych stanowi istotny czynnik przy podejmowaniu decyzji dotyczących lokalizacji kolejnych ogniw łańcucha tworzenia wartości w przemyśle, takich jak sektor motoryzacyjny, maszynowy czy budowlany. Stwarza on możliwość wspólnego opracowywania materiałów o ściśle określonych właściwościach, dostosowanych do potrzeb określonego użytkownika. Żądanie klienta dotyczące terminowej dostawy także wymaga tego, aby siedziba dostawcy znajdowała się niedaleko. Brak odpowiedniej bazy materiałowej powoduje utratę przez dany łańcuch wartości swojej zdolności do innowacji i siły konkurencyjnej. Jest to szczególnie prawdziwe w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Wiele takich przedsiębiorstw działa np. w sektorze przetwórstwa stali.

2.3 Na ogół produkcja materiałów podstawowych wymaga znacznych ilości energii, szczególnie w porównaniu z kolejnymi etapami produkcji. W przypadku energochłonnych sektorów przemysłu zużycie energii na jednostkę wartości jest co najmniej dziesięć (a nawet do pięćdziesięciu) razy większe niż w przypadku kolejnych etapów produkcji, takich jak przemysł maszynowy. W Niemczech np. zużycie energii pierwotnej w przypadku cementu wynosi 4,5 kg tpu (ton paliwa umownego), dla stali — 2,83 kg tpu, dla papieru zaś 2,02 kg tpu na jednostkę wartości dodanej, podczas gdy w sektorze budowy maszyn liczba ta wynosi zaledwie 0,05 kg tpu ⁽³⁾. Jest tak ze względu na fakt, że materiały podstawowe muszą zostać pozyskane z surowców naturalnych drogą przetwarzania w procesach fizycznych lub chemicznych. W procesach wypalania, wytopu czy redukcji wymaga to wysokich temperatur, a w procesie elektrolizy — zużycia znacznych ilości energii elektrycznej. Wysokie zużycie energii jest także niezbędne przy produkcji półproduktów. W wielu przypadkach nośniki energii pierwotnej nie są wykorzystywane do produkcji energii elektrycznej i cieplnej, lecz jako surowce lub reduktory, na przykład w procesie redukcji niezbędnym do wytopu surowki. Należy także odnotować, że jakość surowców stopniowo się pogarsza, a ich przetwarzanie wymaga na ogół więcej energii.

2.4 Ogólne zapotrzebowanie na energię związane z danym wyrobem przemysłowym powinno być oceniane w kontekście zarówno energii zaoszczędzonej w wyniku zastosowania rozwiązań innowacyjnych w przypadku tego wyrobu, jak i jego

⁽¹⁾ Światowy Związek Energii Jądrowej „World Nuclear Power Reactors 2006-2008 and Uranium requirements”, <http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>.

⁽²⁾ Plan EPSTE — COM(2007) 723 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Dane według urzędu Destatis.

zastosowań w innych sektorach. Takiej oceny można dokonać jedynie w ramach współpracy pomiędzy dostawcami materiału podstawowego i producentami na dalszych etapach łańcucha wartości: we współpracy takiej nowo opracowane materiały odgrywają istotną rolę. Przykładowo budowa elektrowni, którą cechuje wyższa wydajność i niższe zużycie nośników energii pierwotnej, jest niemożliwa bez wykorzystania wysokogatunkowej, odpornej na wysokie temperatury stali. Z drugiej strony, na przykład określone zużycie paliwa w sektorze transportu drogowego może zostać zmniejszone poprzez wykorzystanie lekkich materiałów do budowy pojazdów silnikowych.

3. Sytuacja na poszczególnych rynkach energetycznych (węgla, ropy naftowej, gazu ziemnego, energii elektrycznej) i ich wpływ na energochłonne sektory przemysłu ⁽⁴⁾

3.1 Przemysł materiałów podstawowych — cementu, stali, metali kolorowych, produktów chemicznych, szkła, masy celulozowej i papieru — wykorzystuje paliwa kopalne zarówno do celów wytwarzania energii, jak i w formie surowców, a jego sytuacja uzależniona jest wielorako od kosztów poszczególnych rodzajów energii. Przykładowo w przemyśle chemicznym ropa naftowa wykorzystywana jest jako surowiec do produkcji tworzyw sztucznych i innych produktów petrochemicznych. Jednocześnie zmiany na rynkach ropy naftowej wpływają także na ceny zakupu gazu ziemnego i energii elektrycznej, ponieważ ceny gazu ziemnego ciągle są jeszcze uzależnione od ceny ropy naftowej. Zmiany na rynku węgla mają także wpływ na cenę zakupu energii elektrycznej przez przedsiębiorstwa sektora energochłonnego. Z kolei branża stalowa wykorzystuje węgiel i koks do celów redukcji.

3.2 Zakładając stały poziom zużycia, dostępne światowe rezerwy ropy naftowej, tj. zasoby, których eksploatacja jest obecnie zyskowna i technicznie możliwa, wystarczą na około 40 lat. Zasadniczo zasoby te mogą ulec zwiększeniu, jeżeli opłacalna stanie się w przyszłości eksploatacja nowych rodzajów złóż, a w szczególności niekonwencjonalnych złóż ropy naftowej, na przykład w formie piasku roponośnego. Ewolucja cen ropy naftowej jest nierozdzielnie związana ze wzrostem zużycia tego surowca, szczególnie w Chinach i Indiach. Problemy, o których tutaj mowa, ulegają pogłębieniu ze względu na wzrost pozycji rynkowej państw należących do OPEC, co powoduje, że dywersyfikacja źródeł dostaw jest coraz trudniejsza ze względu na nierówny rozkład rezerw. Regionalna koncentracja produkcji w państwach charakteryzujących się znaczną niestabilnością polityczną i ekonomiczną zwiększa niepewność ze względu na nieprzewidywalny charakter ewentualnych ograniczeń dostaw w przyszłości, ze wszystkimi związanymi z tym konsekwencjami cenowymi.

3.3 Zakładając stały poziom zużycia, dostępne obecnie światowe zasoby gazu ziemnego są większe niż w przypadku ropy naftowej i powinny wystarczyć na około 60 lat. W Europie znaczenie gazu ziemnego jako nośnika energii pierwotnej wrosta o wiele gwałtowniej niż znaczenie innych źródeł energii. Uzależnienie Unii Europejskiej od importu gazu ziemnego rośnie jeszcze szybciej niż zużycie tego surowca. Pojedyncze złoża ropy naftowej i gazu ziemnego w niektórych państwach europejskich, takich jak Holandia, Norwegia czy Wielka Brytania, są stopniowo wyczerpywane, podczas gdy import gazu ziemnego — głównie z jednego źródła, a mianowicie Rosji — wzrasta. W dłuższym okresie należy spodziewać się dalszego wzrostu cen gazu ziemnego, a ponadto takie uzależnienie od jednego źródła dostaw może umożliwić Rosji wywieranie nacisków politycznych na Unię Europejską. Prawdopodobieństwo takiego rozwoju wypadków wzrasta ze względu na to, że rezerwy gazu ziemnego Unii Europejskiej są z natury ograniczone.

3.4 Zasoby węgla, które można by eksploatować w ekonomicznie opłacalny sposób, są o wiele większe niż zasoby ropy naftowej czy gazu ziemnego. Szacuje się, że przy obecnym poziomie zużycia, dostępne obecnie rezerwy węgla wystarczą na 150 lat. Ponadto złoża tego surowca są rozłożone dużo bardziej równomiernie pomiędzy kontynentami, a także znajdują się na ogół w politycznie stabilnych państwach, takich jak Stany Zjednoczone czy Australia. Podobnie jak w przypadku innych nośników energii, cena węgla znacząco zwiększyła się w ostatnich latach ze względu na rosnące zapotrzebowanie.

3.5 Energia elektryczna stanowi wtórną formę energii, wytwarzanej przede wszystkim z węgla i z gazu ziemnego oraz z paliw rozszczepialnych, a także z wykorzystaniem odnawialnych nośników energii pierwotnej, a w niektórych państwach członkowskich znaczne ilości energii elektrycznej wytwarzane są nadal z ropy naftowej. Cena wytwarzania energii uzależniona jest w znacznej mierze od struktury udziału surowców wykorzystywanych do jej wytwarzania. Choć węgiel i paliwa rozszczepialne stanowią surowce energetyczne umożliwiające pokrycie obciążenia podstawowego w dostawach energii elektrycznej w sposób efektywny pod względem kosztów, to jednak niezbędne jest dalsze rozwijanie możliwości wykorzystywania w Unii Europejskiej odnawialnych źródeł energii. W porównaniu z innymi nośnikami energii pierwotnej, wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii wiąże się ciągle jeszcze ze stosunkowo wysokimi kosztami, również dlatego że koszty zewnętrzne w dużej mierze nie są uwzględniane w cenach energii konwencjonalnej. W przypadku energii wiatru i energii słonecznej mamy do czynienia z niską i zmienną dostępnością, co powoduje problemy w sieciach przesyłowych, które trzeba będzie dostosować pod kątem przyszłego wzrostu podaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Wykorzystywanie niektórych odnawialnych źródeł energii jest mniej kosztowne niż innych, w zależności od regionu. Przykładowo wykorzystywanie energii słonecznej może być ekonomicznie korzystne w wielu regionach o dużym stopniu nasłonecznienia, takich jak regiony Europy Południowej, podczas gdy w Europie Północnej jest to ekonomicznie nieopłacalne.

4. Zmieniające się warunki funkcjonowania rynków energetycznych

4.1 Rynki energetyczne funkcjonują w dynamicznie zmieniających się warunkach, do czego przyczyniają się różne wpływy ekonomiczne, polityczne i społeczne o złożonych wzajemnych relacjach. Sektor ten doświadcza zmiany warunków i kosztów zaopatrzenia w energię, co wywołuje nadmierną niepewność. Wzrost uzależnienia Europy od importu energii i przewidywane dalsze podwyżki cen energii zwiększają obawy co do możliwości zaspokojenia popytu na energię w przyszłości. Powszechnie wiadomo, że zapewnienie bezpiecznych i niezawodnych dostaw energii po rozsądnych i stabilnych cenach jest niezbędne dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz powinno stanowić integralny element właściwej i spójnej polityki energetycznej.

4.2 Ostatnie gwałtowne zmiany sytuacji gospodarczej w Europie i na świecie wymagają, aby sektor energetyczny opracował nowe koncepcje i strategie mające na celu lepsze zaspokajanie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii. Choć w przeszłości zapewnianie bezpieczeństwa dostaw energii uważane było tradycyjnie przede wszystkim za obowiązek rządów państw członkowskich, obecna sytuacja europejskiego rynku energetycznego wymaga również zaangażowania ze strony uczestników tego rynku. Zapewnienie bezpieczeństwa i konkurencyjności na rynku zliberalizowanym ma swoją cenę. W związku z dążeniem do osiągnięcia długoterminowego bezpieczeństwa dostaw wspólna europejska polityka energetyczna staje się sprawą o zasadniczym znaczeniu strategicznym ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Np. „BP Statistical Review of World Energy”, czerwiec 2007 r.

⁽⁵⁾ Opinia TEN/312 „W kierunku wspólnej polityki energetycznej”, CESE 236/2008 fin.

4.3 Kopalne surowce energetyczne stanowią zasoby nieodnawialne. Duża część zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego Unii Europejskiej została już całkowicie wyczerpana. Należy o tym pamiętać w kontekście rosnącego zużycia energii w państwach rozwijających się, takich jak Chiny czy Indie. Szczególnie w przypadku ropy naftowej istnieje szereg dodatkowych niekonwencjonalnych źródeł (na przykład w formie piasku ropońskiego), których wykorzystywanie ciągle jest jeszcze trudne i kosztowne i łączy się z emisją znacznych ilości gazów cieplarnianych. Stąd fakt, że złoża są ograniczone, prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu kosztów wydobycia, a tym samym ostatecznie do wzrostu cen.

4.4 W Unii Europejskiej udział importowanych nośników energii pierwotnej w ogólnym zużyciu energii wnosi obecnie około 50 %, a w najbliższej przyszłości (2030 r.) należy spodziewać się jego wzrostu do 70 %. W szczególności jeśli chodzi o ropę naftową i gaz ziemny, Unia Europejska jest uzależniona od importu z kilku państw (takich jak państwa należące do OPEC czy Rosja), mających mocną pozycję na rynku. Biorąc pod uwagę, że takie państwa i regiony cechuje często znaczna niestabilność polityczna i ekonomiczna, nie ma gwarancji stałych dostaw. Ostatnie podwyżki cen ropy wskazują na ekonomiczną bezbronność Unii Europejskiej. Dlatego też ważnymi zadaniami są udostępnienie nowych zasobów własnych oraz zrównoważony rozwój istniejących zasobów w Unii Europejskiej. Uzależnienie od importu energii ma istotne konsekwencje dla bezpieczeństwa; dotyczy to wszystkich źródeł energii z wyjątkiem węgla, ponieważ węgiel jest przywożony z większej liczby państw, które co więcej uważane są także za stabilne. Ponadto Europa posiada swoje własne zasoby węgla, którego wydobycie jest ekonomicznie opłacalne: wydobywanie węgla brunatnego w Unii Europejskiej jest stosunkowo tanie.

4.5 Rynki energii elektrycznej i gazu ziemnego, które cechowało istnienie naturalnego monopolu i zasięg krajowy, podlegają obecnie liberalizacji i integracji. Choć przesył jest regulowany, konkurencja w wytwarzaniu i na poziomie obrotu powinna doprowadzić do obniżki cen oraz do większej efektywności. Efektem tej strategii jest pewien stopień konwergencji cen między sąsiadującymi państwami. Jednakże segmentacja rynków krajowych wynikająca z historycznie uwarunkowanych wąskich gardeł w sieciach przesyłowych spowodowała, z nielicznymi wyjątkami, osłabienie konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi.

4.6 Ponadto ceny gazu i innych nośników energii pierwotnej — które stanowią główną część kosztów wytwarzania energii (por. powyżej pkt 3.5) — bardzo znacząco wzrosły w ostatnich kilku latach. Zniknęła także nadwyżka zdolności generowania energii elektrycznej, a przemysł energetyczny czeka okres poważnych inwestycji. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do wzrostu cen, pomimo ciągłych udoskonaleń (takich jak np. stopniowa integracja regionu środkowo-zachodniego: Belgii, Francji, Niemiec, Luksemburga i Holandii). Koncentracja wytwarzania i dystrybucji energii występuje również poza Unią Europejską, nie obserwuje się jednak tam związku między taką koncentracją a poziomami cen gazu lub elektryczności.

4.7 Podjęta w Unii Europejskiej decyzja polityczna, aby łączyć antropogeniczne zmiany klimatu poprzez znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, wywołuje już poważny wpływ na sytuację na rynkach energetycznych, a znaczenie tej decyzji coraz bardziej wzrasta. W związku z tym zwracano zdecydowanie większą uwagę na efektywność energetyczną, która powinna zostać znacznie zwiększona, żeby można było bezpiecznie ograniczyć emisję dwutlenku węgla związaną z wykorzystywaniem energii. Dlatego przyzwolenie na wykorzystywanie paliw kopalnych o wysokiej zawartości węgla spada, podczas gdy wzrasta znaczenie wykorzystywania źródeł energii o niskiej zawartości węgla (takich jak gaz ziemny) lub technologii prawie niepowodujących emisji dwutlenku węgla (takich jak technologie

wykorzystujące odnawialne źródła energii i, do pewnego stopnia, energia jądrowa), choć nie we wszystkich państwach członkowskich.

4.8 Zapewnianie Unii Europejskiej dostatecznych dostaw energii stało się zarówno znacznym wyzwaniem z punktu widzenia pozyskania odpowiednich i dostępnych technologii, jak i coraz bardziej wyścigiem z czasem. W przeszłości kilka państw członkowskich Unii Europejskiej postanowiło zaprzestać wykorzystywania energii jądrowej, co przyniosło szereg ograniczeń w doborze źródeł energii. Ponadto budowa zarówno elektrowni opalanych węglem, jak i infrastruktury niezbędnej do przesyłu energii elektrycznej stała się przedmiotem protestów ze strony społeczeństwa. Może to coraz częściej prowadzić do odwoływania projektów budowy elektrowni opalanych węglem, co na przykład miało już miejsce w niemieckim Ensdorf w rezultacie działań podjętych przez grupy obywatelskie. Nawet niektóre odnawialne źródła energii, takie jak wiatraki, coraz bardziej budzą opór opinii publicznej. Społeczna akceptacja wszelkiego rodzaju źródeł energii, nie tylko energii jądrowej, stała się poważnym problemem, do którego należy podejść z największą uwagą, jeśli poziom wytwarzania energii elektrycznej ma odpowiadać potrzebom obywateli i gospodarki UE.

4.9 Skutkiem tego wzrost zdolności wytwarzania energii elektrycznej w Unii Europejskiej uległ zahamowaniu, budowanych jest obecnie tylko kilka nowych obiektów i nie można z całą pewnością wykluczyć tego, że UE będzie miała problemy w tym zakresie. Zaplanowana obecnie modernizacja europejskich elektrowni jest zarówno wyzwaniem, jak i szansą. Niezbędne jest wysłanie potencjalnym inwestorom sygnału, że sensowne z ekonomicznego punktu widzenia będą tylko inwestycje w technologie o niskiej emisji CO₂.

5. Strategie dostosowawcze przemysłu

5.1 Energochłonny przemysł materiałów podstawowych stoi przed licznymi wyzwaniami dostosowawczymi, w świetle globalizacji rynków i zmieniającej się sytuacji rynków energetycznych. Z jednej strony, przedsiębiorstwa tego sektora powinny sprostać międzynarodowej konkurencji poprzez opracowanie innowacyjnych produktów i procesów. Z drugiej strony, przedsiębiorstwa te muszą dostosować się do rosnących kosztów energii, zastosować się do decyzji politycznych podjętych w odniesieniu do odpowiedniego zmniejszenia zarówno emisji dwutlenku węgla, jak i zużycia energii.

5.2 Globalizacja spowodowała intensyfikację międzynarodowych interakcji gospodarczych. Dostawcy z państw rozwijających się nadrobili zaległości pod względem technologii i oferują obecnie możliwość produkowania towarów wymagających znacznych nakładów pracy po bardziej przystępnych cenach. Dostawcy materiałów podstawowych zareagowali na to wyzwanie poprzez optymalizację swoich procesów produkcji, specjalizując się w wytwarzaniu produktów o wysokiej jakości technologicznej, oraz poprzez opracowanie w ściślejszej współpracy ze swoimi klientami produktów zaspokajających potrzeby tych klientów. Coraz częściej rozwija się partnerstwo pomiędzy dostawcami materiałów i klientami, w ramach którego oferowanych jest szereg różnych usług.

5.3 Koszty energii stanowią znaczną część kosztów produkcji materiałów wytwarzanych w procesach energochłonnych. Skutkiem tego zmniejszenie zużycia energii w określonych przypadkach jest ekonomicznie korzystne dla energochłonnych sektorów przemysłu. W ostatnich dekadach osiągnięte zostały niezwykle sukcesy w tej dziedzinie. Energochłonne sektory przemysłu Unii Europejskiej są światowymi liderami efektywności energetycznej procesów produkcji.

5.4 Niedawne polityczne żądania ograniczenia emisji dwutlenku węgla i zwiększenia efektywności energetycznej stanowią kolejne wyzwania dla energochłonnych sektorów przemysłu. W wielu przypadkach stosowane obecnie technologie i procesy produkcji osiągnęły już granicę możliwości w kategoriach fizycznych i chemicznych⁽⁶⁾. Przykładowo w sektorze stalowym zużycie reduktorów w procesie wytopu surowki jest już ograniczone do minimum, zarówno pod względem chemicznym, jak i fizycznym, i nie da się go dalej zmniejszać bez negatywnych skutków dla zapotrzebowania klientów i wolumenów produkcji. Umożliwienie jakiegokolwiek dalszej, godnej uwagi poprawy w zakresie efektywności energetycznej wymaga wdrożenia szeregu zasadniczych rozwiązań technologicznych, które nie zostały nawet jeszcze zidentyfikowane, zbadane i opracowane. Wymaga to ogromnych nakładów ze strony sektora. Dlatego w ramach poszczególnych platform technologicznych i przedsięwzięć takich jak CCS (wychwytywanie i długoterwale składowanie CO₂) realizowane są już długoterminowe wspólne projekty badawcze i projekty demonstracyjne. To samo dotyczy innych sektorów przemysłu w przypadku emisji dwutlenku węgla związanej z realizacją poszczególnych procesów produkcji, takich jak produkcja cementu czy wapna. Także w zakresie dostaw energii badania i rozwój stanowią istotne wyzwanie w dłuższej perspektywie, np. w odniesieniu do CCS czy technologii odnawialnych.

5.5 Wysiłki ze strony przemysłu materiałów podstawowych mające na celu opracowanie nowych rewolucyjnych technologii produkcji o niższym zużyciu energii zajmą trochę czasu. Oprócz postępów technologicznych, rozwijanie nowych procesów powinno być zsynchronizowane z cyklami inwestycyjnymi przedsiębiorstw. Ostatecznie podstawowym warunkiem wdrażania nowych procesów jest ich efektywność ekonomiczna, która z kolei powinna być oceniana w kontekście konkurencyjności na rynku światowym. Z tego powodu, a także z innych względów (takich jak obciążenia administracyjne, ograniczone środki finansowe i wynikająca z tego niepewność gospodarcza), należy założyć, że osiągnięcie jakichkolwiek znacznych postępów w zakresie oszczędności energii zajmie przemysłowi materiałów podstawowych kilka dekad. To odróżnia energochłonne sektory przemysłu od sektora produkcji energii elektrycznej, który choć także stopniowo osiąga postępy w zwiększaniu efektywności energetycznej zgodnie z cyklami innowacji, może dużo łatwiej przenosić na swoich wyłącznych klientów koszty dostosowań i inne związane z nimi obciążenia administracyjne.

5.6 Efektywność energetyczna wyrobów przemysłowych może zostać znacznie zwiększona poprzez wykorzystywanie nowych i wysoce zaawansowanych materiałów podstawowych, produkowanych we współpracy z innymi branżami, takimi jak przedsiębiorstwa motoryzacyjne czy firmy budujące elektrownie, co umożliwia wytwarzanie części o większej odporności na wysoką temperaturę lub o mniejszej masie. Odpowiednie systemy kontroli procesów mogą również pozwolić na osiąganie wyższych poziomów jakości pod względem efektywności energetycznej. Urządzenia do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych są również wytwarzane z konstrukcyjnych i funkcjonalnych materiałów podstawowych (na przykład turbiny wiatrowe wytwarzane są ze stali lub wysokiej jakości tworzyw sztucznych). Choć istnieją znaczne możliwości, konieczność prowadzenia badań materiałowych nadal jest równie duża, ponieważ większość nowych rozwiązań nie jest jeszcze dostatecznie dopracowana, aby można je było stosować na skalę przemysłową.

6. Wpływ polityki energetycznej na łańcuchy wartości w przemyśle

6.1 Polityka energetyczna wpływa na rynki energii poprzez szereg instrumentów. Z jednej strony, mamy do czynienia z

powolnie ewoluującymi wspólnotowymi ramami prawnymi dla jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, które jednak jak na razie nie doprowadziły do realizacji pożądanego celu stabilizacji cen. Z drugiej strony, duży wpływ na produkcję energii i jej zużycie w przemyśle ma i będzie miał system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, który został zamierzony jako główny instrument redukcji emisji. Wartość unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji będzie oceniana na podstawie jego wpływu na poziom emisji gazów cieplarnianych w Europie oraz jego znaczenia w kontekście inicjowania działań o charakterze globalnym, czy też możliwości jego przekształcenia w powszechny system światowy. Główny problem polega na tym, że system nie ma charakteru globalnego, lecz ogranicza się do Unii Europejskiej, co wywołuje ryzyko „wycieku emisji” w sektorach konkurujących na szczeblu międzynarodowym. Także z tego względu Unia Europejska powinna podczas negocjacji dotyczących klimatu domagać się, by system handlu uprawnieniami do emisji był stosowany w skali ogólnoświatowej. Tak więc należy z największą troską rozważyć problematyczne elementy proponowanego zmienionego systemu, żeby zminimalizować przewidywane skutki finansowe.

6.2 W 2005 r. na elektrownie i instalacje procesowe w energochłonnych sektorach przemysłu nałożone zostały bezwzględne limity emisji dwutlenku węgla. W przypadku energochłonnych sektorów przemysłu, w których ze względu na ograniczenia technologiczne poziom emisji jest ściśle związany z wielkością produkcji, wprowadzenie tych limitów skutkuje znacznym wzrostem kosztów jakiegokolwiek zwiększenia produkcji, które powodowałoby przekroczenie przyznaných ilości. System sprzedaży uprawnień do emisji drogą licytacji, którego wprowadzenie zaplanowane zostało na 2013 r., spowodowałoby znaczny wzrost kosztów wszystkich materiałów podstawowych, których w większości przypadków nie da się przenieść na klientów stanowiących kolejne ogniwa danego łańcucha produkcyjnego.

6.3 Celem Unii Europejskiej jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla, utrzymanie uzależnienia od importu na rozsądnym poziomie i wspieranie rozwoju technologii przeznaczonych na eksport poprzez zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii. Sensownym wkładem w osiągnięcie tych celów byłoby finansowanie wprowadzenia energii ze źródeł odnawialnych, należy jednak uniknąć tworzenia trwałych systemów subwencjonowania. Energia odnawialna musi ostatecznie stać się konkurencyjna na rynku. Obecny rozwój cen energii oraz postęp techniczny w dziedzinie energii odnawialnej już spowodował wyraźny wzrost konkurencyjności energii ze źródeł odnawialnych. W Unii Europejskiej stosowane są obecnie krajowe systemy subsydiów mające na celu promowanie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w sektorze energii elektrycznej; systemy te obejmują w różnej mierze systemy kwot powiązane z handlem uprawnieniami i systemy cen gwarantowanych dla odnawialnych źródeł energii. Dodatkowe koszty wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych są na ogół uwzględniane w cenie energii elektrycznej dla odbiorców końcowych. Tym samym sektory energochłonne muszą jeszcze teraz, tak jak wszyscy konsumenci, finansować wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii poprzez ceny, które płacą za energię elektryczną.

6.4 Choć dla niektórych sektorów, takich jak na przykład niektóre podsektory przemysłu maszynowego, korzystne jest istnienie rynków energii ze źródeł odnawialnych, to jednak takie korzyści należy zestawiać z negatywnymi skutkami w przemyśle materiałów podstawowych. Ponadto łańcuchy dostaw w takich sektorach, a zatem i ich konkurencyjność zostałaby osłabiona, jeżeli wytwórcy materiałów podstawowych przeniesliby swoje zakłady wytwórcze do państw trzecich ze względu na dodatkowe koszty subsydiowania wykorzystywania odnawialnych źródeł energii⁽⁷⁾. Można tego przynajmniej uniknąć dzięki

⁽⁶⁾ Wystąpienia na wysłuchaniu publicznym CCMI/052 7 maja 2008 r. Dostępne na stronie internetowej CCMI: http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_en.asp.

⁽⁷⁾ Por. np. Pfaffenberger, Nguyen, Gabriel (grudzień 2003 r.) „Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Erneuerbarer Energien”.

wprowadzeniu górnych limitów kosztów dla tych sektorów. O ile rozwój rynku energii odnawialnej stwarza także możliwości eksportowania technologii (np. tych związanych z energią wiatru) do regionów mogących wykorzystywać je w rentowny sposób, o tyle należy również pamiętać, że istnienie subsydiowanych rynków w Europie jest korzystne nie tylko dla przedsiębiorstw europejskich, ale także dla gospodarki europejskiej; przykładowo znaczna część materiałów fotowoltaicznych sprzedawanych w Unii Europejskiej pochodzi z Japonii.

6.5 Energia jądrowa stanowi istotny element koszyka energetycznego wielu państw członkowskich Unii Europejskiej, podczas gdy niektóre inne państwa postanowiły zaprzestać wykorzystywania tej formy wytwarzania energii elektrycznej. Takie państwa członkowskie nie posiadają źródeł, które umożliwiałyby wytwarzanie energii elektrycznej po rozsądnej cenie i przy niskim poziomie emisji dwutlenku węgla w ilościach umożliwiających pokrycie obciążenia podstawowego, i w krajach tych paliwa rozszczepialne trzeba zastępować paliwami kopalnymi lub zasobami odnawialnymi⁽⁸⁾. Skutkiem tego ceny energii elektrycznej, poziomu emisji dwutlenku węgla i ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla wzrosną i będzie to miało odpowiednie konsekwencje dla energochłonnych sektorów przemysłu.

6.6 Wiele państw członkowskich Unii Europejskiej wprowadza podatki w celu ograniczenia zużycia energii lub ograniczenia emisji dwutlenku węgla. W zielonej księdze dotyczącej instrumentów ekonomicznych w zakresie polityki dotyczącej zmian klimatycznych, Komisja Europejska rozważa harmonizację tych instrumentów we wszystkich państwach członkowskich i wprowadzenie większej liczby zachęt do ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Energochłonne sektory przemysłu doświadczyłyby znacznego wzrostu cen energii elektrycznej i innych form energii. Jak opisano powyżej, takie koszty mogłyby być tylko częściowo kompensowane poprzez wprowadzanie rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną.

7. Kontekst światowy

7.1 Polityka energetyczna czy polityka łagodzenia skutków zmian klimatycznych nie może już dłużej być realizowana wyłącznie na szczeblu krajowym czy regionalnym. Bezpieczeństwo dostaw, niedobory zasobów energetycznych i przede wszystkim zmiany klimatyczne stanowią wyzwania o charakterze ogólnoswiatowym. Ze zmianami klimatycznymi można walczyć skutecznie tylko przy zaangażowaniu wszystkich regionów świata. Z drugiej strony ambitna polityka Unii Europejskiej w zakresie ograniczenia emisji pozostanie nieefektywna tak długo, jak długo rozwój przemysłu w gwałtownie rozwijających się państwach, takich jak Chiny, będzie w stanie szybko niweczyć jej skutki.

7.2 Wzrost wzajemnych powiązań pomiędzy handlem światowym i przepływem kapitału prowadzi do wzrostu konkurencji pomiędzy regionami świata. Energochłonne sektory przemysłu są

coraz bardziej narażone na międzynarodową konkurencję o klientów i kapitał. Po pierwsze, istnieje bezpośrednia konkurencja z innymi dostawcami materiałów z państw trzecich. Po drugie, sektory przemysłu przetwórczego, których uzależnienie od przywozu jest znaczne, takie jak sektor motoryzacyjny czy sektor przemysłu maszynowego, przenoszą presję kosztową wywieraną przez rynek światowy na sektory przemysłu materiałowego. Międzynarodowe warunki konkurencji, w których działają energochłonne sektory przemysłu, odróżniają je od sektorów regionalnych, takich jak sektor energii elektrycznej.

7.3 Połączenie światowych wyzwań w zakresie polityki energetycznej i polityki klimatycznej oraz konkurencji w przemyśle na rynku światowym oznacza, że nadmierne obciążenia kosztowe w energochłonnych sektorach przemysłu powodują delokalizację przedsiębiorstw. Takie działania podejmowane są w przypadkach, w których państwa trzecie nie nakładają porównywalnych obciążeń kosztowych na swoje sektory przemysłu. Wszystkie elementy polityki klimatycznej i energetycznej UE powinny się mocno opierać na realistycznych ocenach zasobów (naturalnych, ludzkich i społecznych) i ich potencjalnym rozwoju na przestrzeni czasu (strategia lizbońska itd.), tak aby wykorzystywać te zasoby do budowania zrównoważonej przyszłości dla wszystkich. Strategiczne rozważania UE powinny odzwierciedlać te strategiczne fundamentalne zasady.

7.4 Delokalizacja produkcji prawdopodobnie doprowadziła do zwiększenia emisji w państwach trzecich. Ich procesy produkcji cechowałaby prawdopodobnie niższa efektywność energetyczna niż w przypadku przedsiębiorstw pierwotnych. Dodatkowe emisje powstają wskutek transportu produktów pochodzących z takich procesów do Europy. Nawet gdyby przeniesiono produkcję do efektywnych instalacji, nie dałoby się wyrównać wynikłych strat, ponieważ nastąpiłby ogólny spadek produkcji w Europie, skutkujący utratą miejsc pracy i technicznego know-how, w tym w zakresie technologii przyjaznych dla środowiska. Ograniczenie gazów cieplarnianych w wymiarze światowym powinno mieć decydujące znaczenie w wyznaczaniu kierunków polityki wspólnotowej.

7.5 Delokalizacja energochłonnych sektorów przemysłu spowodowałaby spadek zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Utrata podstawowej bazy materiałowej zmniejsza także atrakcyjność lokalizacji dla kolejnych łańcuchów wartości w przemyśle i powoduje erozję wszystkich poziomów łańcucha wartości. Gospodarka europejska potrzebuje jednak swojego jądra przemysłowego. Nie da się utrzymać gospodarki opartej wyłącznie na usługach, ponieważ wiele usług o wysokiej wartości dodanej to usługi związane z przemysłem, które także byłyby narażone na utratę swojej bazy przemysłowej. Ponadto zachowanie statusu lidera w zakresie technologii i innowacji (zarówno w dziedzinie ochrony środowiska, jak i w innych dziedzinach) uzależnione jest od obecności w Unii Europejskiej sektorów podstawowych.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Energia wodna, tak jak np. w Skandynawii, pozostaje ograniczona do wąskiej liczby krajów, w których występują korzystne warunki naturalne.

ZAŁĄCZNIK I

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

1. Punkt 1.9

Dodać nowy punkt po punkcie 1.9

W średnim i długim okresie konieczne jest jednak przestawienie europejskiej gospodarki na niskoemisyjne produkty i metody produkcji. Jeśli chcemy osiągnąć redukcję emisji CO₂ w krajach uprzemysłowionych o 60–80 % do 2050 r., uznawaną za niezbędną dla zapobieżenia zmianom klimatu, których nie da się już kontrolować, to ochrona gałęzi przemysłu powodujących znaczne emisje bynajmniej nie prowadzi do zamierzonego celu. Europa powinna raczej nadal przeprowadzać transformację swojej gospodarki, tak by jako lider w dziedzinie innowacji technologicznych uzyskać przewagę konkurencyjną oraz skłonić inne kraje do zmian. Kontynuowanie działań „jak gdyby nigdy nic” (business as usual) i jedynie niewielkie zwiększenie wydajności w przypadku energochłonnych produktów nie umożliwi przeprowadzenia tej trzeciej rewolucji przemysłowej.

Wyniki głosowania

Za: 23 Przeciw: 27 Wstrzymało się: 12

2. Point 6.7

Dodać nowy punkt po punkcie 6.7

W średnim i długim okresie konieczne jest jednak przestawienie europejskiej gospodarki na niskoemisyjne produkty i metody produkcji. Jeśli chcemy osiągnąć redukcję emisji CO₂ w krajach uprzemysłowionych o 60–80 % do 2050 r., uznawaną za niezbędną dla zapobieżenia zmianom klimatu, których nie da się już kontrolować, to ochrona gałęzi przemysłu powodujących znaczne emisje bynajmniej nie prowadzi do zamierzonego celu. Europa powinna raczej nadal przeprowadzać transformację swojej gospodarki, tak by jako lider w dziedzinie innowacji technologicznych uzyskać przewagę konkurencyjną oraz skłonić inne kraje do zmian. Kontynuowanie działań „jak gdyby nigdy nic” (business as usual) i jedynie niewielkie zwiększenie wydajności w przypadku energochłonnych produktów nie umożliwi przeprowadzenia tej trzeciej rewolucji przemysłowej.

Jest to dokładne powtórzenie tekstu zawartego w punkcie 1.9 (wnioski i zalecenia), tyle że w punkcie 6. (Wpływ polityki energetycznej na łańcuchy wartości w przemyśle). Punkt 1.9 został odrzucony, a tym samym do tekstu nie wchodzi także punkt 6.7.

3. Punkty 7.4 oraz 7.5

Zmienić punkt 7.4 i skreślić punkt 7.5

~~7.4. Delokalizacja produkcji mogłaby doprowadzić ~~prawdopodobnie doprowadziłaby~~ do zwiększenia emisji w państwach trzecich, jeśli ich ~~tek~~ procesy produkcji cechowałaby ~~prawdopodobnie~~ niższa efektywność energetyczna niż w przypadku przedsiębiorstw pierwotnych, co jest mało prawdopodobne z uwagi na wzrost cen energii w przypadku nowych obiektów. Dodatkowo emisje powstają wskutek transportu produktów pochodzących z takich procesów do Europy. Nawet gdyby przeniesiono produkcję do efektywnych instalacji, nie dałoby się wyrównać wynikłych strat, ponieważ nastąpiłby ogólny spadek produkcji w Europie, skutkujący utratą miejsc pracy i technicznego know-how, w tym w zakresie technologii przyjaznych dla środowiska. Decydujące znaczenie ma więc osiągnięcie porozumienia w kwestii klimatu, które prowadziłyby do ograniczenia ~~Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w wymiarze światowym powinno mieć decydujące znaczenie w wyznaczaniu kierunków polityki wspólnotowej.~~~~

~~7.5. Delokalizacja energochłonnych sektorów przemysłu spowodowałaby spadek zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Utrata podstawowej bazy materiałowej zmniejsza także atrakcyjność lokalizacji dla kolejnych łańcuchów wartości w przemyśle i powoduje erozję wszystkich poziomów łańcucha wartości. Gospodarka europejska potrzebuje jednak swojego jądra przemysłowego. Nie da się utrzymać gospodarki opartej wyłącznie na usługach, ponieważ wiele usług o wysokiej wartości dodanej to usługi związane z przemysłem, które także byłyby narażone na utratę swojej bazy przemysłowej. Ponadto zachowanie statusu lidera w zakresie technologii i innowacji (zarówno w dziedzinie ochrony środowiska, jak i w innych dziedzinach) uzależnione jest od obecności w Unii Europejskiej sektorów podstawowych.~~

Wynik głosowania

Za: 21 Przeciw: 41 Wstrzymało się: 3

ZAŁĄCZNIK 2

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższy fragment opinii sekcji został odrzucony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

1. Punkt 4.9

Zagrożenia związane z niektórymi technologiami są wyolbrzymiane, zaś w znacznej mierze nie docenia się korzyści ekonomicznych tych technologii. Przykładowo niemiecka agencja ds. energii przewiduje, że w przypadku Niemiec w 2020 r. gwarantowana zdolność wytwarzania energii elektrycznej będzie znacznie niewystarczająca i — w zależności od popytu — zabraknie od 11 700 do 15 800 MW ⁽¹⁾. Oznacza to, że w całej UE nieuchronny jest niedobór zdolności wytwarzania energii elektrycznej — koszty braku działań będą bardzo wysokie. W innych badaniach ocenia się, że możliwe jest zniwelowanie takiego niedoboru poprzez zwiększenie efektywności energetycznej i wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Jednakże zapewnienie odpowiedniej kombinacji źródeł energii obejmującej wszystkie źródła energii jest niezbędne do zapobieżenia takiemu rozwojowi wypadków, a zainteresowane strony powinny jasno i otwarcie informować o tych potrzebach obywateli.

Wyniki głosowania

Za: 36 Przeciw: 20 Wstrzymało się: 5

2. Punkt 6.3

Można tego uniknąć, ustalając górne pułapy kosztów dla sektorów energochłonnych, tak aby pogodzić wspieranie energii odnawialnej z międzynarodową konkurencyjnością sektorów materiałów podstawowych. Ponadto jeśli wspieranie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii jest niewyważone, zagraża to łańcuchom dostaw materiałów dla niektórych sektorów, takich jak przemysł związany z leśnictwem ⁽²⁾. Takie zagrożenie może na przykład spowodować likwidację tradycyjnych sektorów w Unii Europejskiej, takich jak produkcja masy celulozowej i papieru.

Wynik głosowania

Za: 37 Przeciw: 20 Wstrzymało się: 4

⁽¹⁾ DENA, analiza „Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland”, marzec 2008 r.

⁽²⁾ McKinsey, Pöyry „Bio-energy and the European Pulp and Paper Industry — An Impact Assessment” — ocena oddziaływania wykonana dla CEPI, sierpień 2007 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej książki „Razem na rzecz zdrowia: strategiczne podejście dla UE na lata 2008–2013”

COM(2007) 630 wersja ostateczna

(2009/C 77/23)

Dnia 23 października 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Białej książki „Razem na rzecz zdrowia: strategiczne podejście dla UE na lata 2008–2013”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 lipca 2008 r. Sprawozdawcą była Agnes CSER.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 4 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z aprobatą białą książkę zatytułowaną „Razem na rzecz zdrowia”. Komitet ze swej strony również podkreśla związek między zdrowiem a dobrobytem gospodarczym i konkurencyjnością i uznaje prawo obywateli do wspierania własnego zdrowia fizycznego i psychicznego oraz do opieki zdrowotnej wysokiej jakości.

1.2 EKES popiera uznanie przez Radę podstawowych wspólnych wartości europejskich w dziedzinie opieki zdrowotnej, takich jak powszechność, dostęp do wysokiej jakości opieki, sprawiedliwość oraz solidarność⁽¹⁾. Komitet oczekuje, że postęp w dziedzinie zdrowia publicznego będzie dokonywał się w oparciu o te podstawowe zasady. Oczekuje również stosowania podejścia opartego na „uwzględnianiu problematyki zdrowia we wszystkich obszarach polityki unijnej”. Z tego względu zdaniem Komitetu należy koordynować politykę handlową i gospodarczą oraz politykę w zakresie konkurencji na rynku wewnętrznym i sprawić, by służyły one osiągnięciu politycznego celu UE, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego i tym samym wzmocnienie, zachowanie i poprawa zdrowia ludzi.

1.3 Komitet podziela i popiera opinię Komisji, według której aktywne obywatelstwo europejskie ma sens jedynie wówczas, gdy towarzyszą mu podstawowe prawa; oznacza to m. in. zwracanie uwagi na prawa pacjentów oraz ich gwarantowanie, a także odpowiednie informowanie. Bez tego trudno wyobrazić sobie jakąkolwiek politykę wspólnotową w zakresie zdrowia.

1.4 Komitet popiera priorytety określone przez Komisję, a w szczególności zwalczanie epidemii transgranicznych na dużą skalę i poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, jak również środki dotyczące monitorowania katastrof i wczesnego ostrzegania przed nimi, oraz środki na rzecz zwalczania nałogu palenia i nadużywania alkoholu oraz ochrony zdrowia publicznego.

1.5 Stały i skoordynowany wkład poszczególnych agencji zarządzanych przez UE⁽²⁾ odgrywa ważną rolę w uzyskaniu akceptacji dla omawianej strategii oraz jej wdrażania.

1.6 EKES popiera bardziej ukierunkowane gromadzenie danych na szczeblu wspólnotowym, jak również ich wspólną ocenę, by zwiększyć szanse powodzenia strategii. Oprócz konieczności dysponowania realnymi i porównywalnymi wskaźnikami, należy dążyć do aktualizacji baz danych i opracowania metod sprawdzania dokładności gromadzonych danych. Komitet zwraca jednak uwagę na potrzebę szczególnie starannej ochrony danych osobowych.

1.6.1 Zdaniem EKES-u pacjenci wymagający transgranicznej opieki zdrowotnej powinni otrzymywać informacje dotyczące przysługującego im prawa do opieki zdrowotnej wysokiej jakości. Państwa członkowskie powinny również dopilnować, by swoboda świadczenia usług nie pociągała za sobą społecznego dumpingu w tej dziedzinie, gdyż byłoby to szkodliwe dla pracowników służby zdrowia, ich profesjonalizmu, a w konsekwencji dla pacjentów.

1.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem deklarację Komisji o konieczności wyeliminowania poważnych nierówności istniejących zarówno w obrębie państw członkowskich jak i między nimi. Niemniej zwraca uwagę Komisji, że wspieranie prawa pacjentów do mobilności oraz poprawa mobilności pracowników służby zdrowia nie może dodatkowo pogłębiać tych nierówności.

1.8 EKES popiera zamiar Komisji wzmocnienia oraz propagowania profilaktyki i wyraża zadowolenie z faktu wspierania przez Komisję programów sprzyjających szerzeniu wiedzy na temat zdrowia wśród różnych kategorii wiekowych. Publiczne radio i telewizja powinny odgrywać ważną rolę i być skierowane do osób żyjących w ubóstwie, stanowiących znaczną część populacji UE, a zwłaszcza do dzieci i młodzieży, które nie mają innej możliwości dostępu do obiektywnej i cennej wiedzy i informacji.

1.9 Komitet proponuje uruchomienie długoterminowej kampanii pt. „Obywatel europejski cieszący się dobrym zdrowiem”, która towarzyszyłaby strategii przez całe pięć lat jej trwania. Umożliwiłoby to systematyczną ocenę strategii i, w razie potrzeby, jej dostosowanie dzięki programowi rocznemu i informacji zwrotnej. Komitet zaleca Komisji przedłużenie czasu trwania zarówno strategii, jak i programu lub kampanii długoterminowej na okres dziesięciu lat, by promować wśród obywateli europejskich nawyk lepszego dbania o zdrowie.

⁽¹⁾ Konkluzje Rady w sprawie wspólnych wartości i zasad systemów opieki zdrowotnej Unii Europejskiej (C 2006 146/01).

⁽²⁾ Agencja Praw Podstawowych z siedzibą w Wiedniu, agencja w Bilbao, Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób itp.

1.10 EKES podkreśla wagę włączenia w znaczącym zakresie zainteresowanych stron w wysiłki na rzecz propagowania strategii, dyskusowania o niej i wdrażania jej. To właśnie przejrzystość i współpraca mogą przyczynić się do akceptacji strategii i urzeczywistnienia demokracji uczestniczącej.

1.11 EKES zwraca uwagę Komisji na istotną rolę BHP i wzywa do zwiększenia skoordynowanej współpracy w ramach polityki wspólnotowej, przy udziale partnerów społecznych i państw członkowskich, wzmacniając przy tym profilaktykę i ochronę.

1.12 Komitet proponuje utworzenie forów na szczeblu wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym przez specjalistów z różnych dziedzin polityki oraz przedstawicieli partnerów społecznych, organizacji zawodowych i społeczeństwa obywatelskiego. Fora te, obejmujące współpracę na wielu poziomach, mogłyby stworzyć sieć w celu wspierania wymiany informacji, a także przedstawiać różne stanowiska, rozstrzygając przy tym strategię krajową od polityki UE i gwarantując ich akceptację. Przedmiotem zainteresowań owych forów współpracy skupiających szerokie grono uczestników powinno być kształcenie obywateli w zakresie właściwych indywidualnych i zbiorowych zachowań w przypadku poważnych kryzysów sanitarnych, co pozwoliłoby w trudnych okresach na sprawne zarządzanie w interesie ogółu.

1.13 EKES zaleca tworzenie podobnych forów w ramach zewnętrznej polityki UE, przy współpracy z organizacjami międzynarodowymi i przy udziale zainteresowanych stron, w celu umożliwienia debaty nad kwestiami politycznymi oraz opracowania i wdrożenia odpowiednich strategii.

1.14 Komitet wspiera innowacyjność w systemach opieki zdrowotnej państw członkowskich i wyraża zadowolenie z osiągniętego postępu w zakresie e-zdrowia. Niemniej, aby zagwarantować przestrzeganie zasady pomocniczości i poszanowanie praw pacjentów, trzeba kontynuować badania w tej dziedzinie i opracowywać odpowiednie rozwiązania.

1.15 EKES wyraża ubolewanie, że strategia, która dotyczy wszystkich obywateli UE, nie dysponuje odrębnym budżetem. Aby zagwarantować skuteczną realizację nowej strategii, Komitet zaleca analizę budżetu UE⁽³⁾, identyfikację projektów dotyczących zdrowia obywateli oraz zapewnienie ich oceny i dalszego monitorowania, a następnie harmonizacji. W ciągu całego okresu realizacji strategii, oprócz finansowania konkretnych projektów należy poczynić kroki na rzecz zapewnienia po roku 2013 finansowania z budżetu nowych, powtarzających się zadań.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości, sprawozdawca: Susanna Florio (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

2. Uwagi ogólne

2.1 Zdrowie oraz wysokiej jakości ochrona zdrowia są częścią europejskiego modelu społecznego zbudowanego na tak podstawowych wartościach jak solidarność i należy ją czynnie rozwijać⁽⁴⁾.

2.2 Prawo do wspierania własnego zdrowia psychicznego i fizycznego oraz dostęp do opieki zdrowotnej w tej dziedzinie stanowią podstawowe prawo obywateli europejskich i jeden z głównych czynników promujących aktywną europejską postawę obywatelską.

2.3 Obywatel europejski musi znaleźć się w centrum uwagi; należy również wspólnie zmierzać ku tworzeniu wspólnotowej kultury zdrowia i bezpieczeństwa.

2.4 W Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie ma walka z ubóstwem i zagwarantowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, stanowiącej podstawowy wskaźnik efektywności służby zdrowia oraz wspierania konkurencyjności⁽⁵⁾.

3. Zawartość białej księgi

3.1 Komisja Europejska przeprowadziła dwukrotnie konsultacje w zakresie zdrowia. Ujawniły one ogólne poparcie dla nowej strategii w zakresie polityki zdrowotnej w Europie, a także wolę intensyfikacji współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w celu dalszej poprawy ochrony zdrowia w Unii.

3.2 W trakcie konsultacji publicznych podniesiono szereg istotnych kwestii, a mianowicie:

- zwalczanie zagrożeń dla zdrowia;
- nierówności w obszarze zdrowia, w tym nierówności związane z płcią;
- znaczenie odpowiedniego informowania i uświadamiania obywateli;
- jakość i bezpieczeństwo transgranicznej opieki zdrowotnej;
- określenie głównych czynników wpływających na zdrowie i związanych z trybem życia, takich jak sposób odżywiania się, aktywność fizyczna, spożywanie alkoholu, palenie papierosów oraz zdrowie psychiczne;
- konieczność rozwijania europejskiego systemu informacji wspierającego europejską strategię w zakresie ochrony zdrowia.

3.3 Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r., uzupełnia i uściśla art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zastępując pojęcie zdrowia ludzkiego pojęciem zdrowia fizycznego i psychicznego. Rozszerza ponadto treść traktatu, przewidując monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie na wypadek takich zagrożeń oraz ich zwalczanie.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u z 6 lipca 2006 r. w sprawie „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny” (opinia z inicjatywą własną); sprawozdawca: Ernst Erik Ehnmark (Dz.U. C 309 z 16.12.2006).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Realizacja strategii lizbońskiej: sytuacja bieżąca i przyszłe perspektywy”.

3.4 W białej księdze podkreśla się wspólne wartości, takie jak prawo dostępu do wysokiej jakości opieki, sprawiedliwość oraz solidarność. Komisja opracowała strategię wspólnotową opartą na czterech podstawowych zasadach:

- wspólnych wartościach związanych ze zdrowiem;
- stwierdzeniu, że „zdrowie to nasz największy skarb”;
- uwzględnianiu kwestii zdrowia we wszystkich obszarach polityki;
- zwiększeniu roli UE w ochronie zdrowia na świecie.

3.5 Na tej podstawie biała księga określa trzy główne cele na nadchodzące lata:

- propagowanie zdrowia w starzejącej się Europie;
- ochrona obywateli przed zagrożeniami dla zdrowia;
- wspieranie dynamicznych systemów zdrowotnych i nowych technologii.

Komisja przedstawia ponadto 18 propozycji działań, mających na celu osiągnięcie powyższych celów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet zgadza się z podstawowymi zasadami określonymi w białej księdze. Z tego powodu przyjmuje z aprobatą zasadę uwzględniania kwestii zdrowia we wszystkich obszarach polityki, co wymagać będzie ściślejszej współpracy między Komisją, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, światem nauki i środkami przekazu.

4.2 EKES odnotowuje trzy podstawowe wyzwania stojące przed sektorem zdrowia publicznego na całym świecie: po pierwsze, walka z ciągle zmieniającym się światem mikroorganizmów; po drugie, zmiana nawyków i sposobów zachowania się ludzi; i po trzecie, większe upublicznienie podejmowanych działań i zwiększenie środków finansowych⁽⁶⁾. Ponadto Komitet identyfikuje wyzwania stojące przed UE oraz zasoby, którymi dysponuje:

- starzenie się społeczeństwa stanowi coraz większy problem zarówno w dziedzinie diagnostyki, jak i opieki i leczenia;
- coraz większym powodem do niepokoju są zagrożenia dla zdrowia, takie jak epidemie chorób zakaźnych i bioterroryzm;
- zmiany klimatyczne i ukryte zagrożenia związane z globalizacją;
- dynamiczny rozwój nowych technologii oraz równie szybki rozwój środków promocji zdrowia, profilaktyki i leczenia chorób.

4.3 EKES podkreśla znaczenie czynnej i istotnej roli zainteresowanych podmiotów (władze publiczne, partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza stowarzyszenia reprezentujące pacjentów i organizacje ochrony

⁽⁶⁾ Wystąpienie Margaret Chan, dyrektor generalnej Światowej Organizacji Zdrowia: *Address to the Regional Committee for Europe* [Wystąpienie przed Komitetem Regionalnym dla Europy], 18 września 2007 r., Belgrad, Serbia: http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/en/index.html.

konsumentów) zarówno w określaniu i rozwiązywaniu problemów, jak i w kształtowaniu odpowiednich nawyków zdrowotnych.

4.4 Komitet wyraża ubolewanie, że partnerzy społeczni, podmioty społeczeństwa obywatelskiego, organizacje zawodowe i stowarzyszenia reprezentujące pacjentów nie zostały zaangażowane. EKES sugeruje, że współpraca z władzami publicznymi powinna odbywać się na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim w ramach partnerstwa społecznego, przy czym skuteczne wykorzystywanie środków finansowych jest absolutnie niezbędnym warunkiem realizacji strategii na rzecz zdrowia oraz sukcesu gospodarczego Unii Europejskiej.

5. Zdrowie obywateli europejskich

5.1 Komitet podziela zdanie Komisji, że w ramach realizacji programu działań na rzecz obywateli, prawa obywatelskie i prawa pacjentów powinny stanowić główny punkt wyjścia europejskiej strategii w zakresie ochrony zdrowia. W interesie ochrony zdrowia każdego z nas należy czynnie wzmacniać solidarność jako główną zasadę europejskiego modelu społecznego⁽⁷⁾.

5.2 EKES wspiera aktywną postawę obywateli europejskich, ale trudno byłoby ją sobie wyobrazić bez świadomości prawidłowych nawyków zdrowotnych. Tymczasem, mimo podjętych dotąd wysiłków UE i państw członkowskich, nadal istnieją duże rozbieżności w zakresie stanu zdrowia obywateli⁽⁸⁾, dostępu do zdrowego trybu życia oraz równość szans, w szczególności kobiet i mężczyzn⁽⁹⁾, a także nierówności na poziomie grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub grup słabszych. Komitet nalega, by Komisja, po określeniu niekorzystnych czynników związanych z poszczególnymi grupami, opracowała konkretne rozwiązania i systemy wsparcia, promując przy tym współpracę między państwami członkowskimi. Ponadto, aby uwzględnić także tendencje demograficzne, wspieranie specjalnych programów mających na celu ocenę i podtrzymywanie zdrowia osób starszych miałyby pozytywny wpływ na ogół społeczeństwa.

5.3 Biorąc pod uwagę nierówności występujące zarówno wewnątrz państw członkowskich, jak i między nimi, EKES wspiera wspólny cel polityki zdrowotnej, którym jest przyczynienie się do sukcesu strategii mających na celu zmniejszenie i wyeliminowanie ubóstwa. Chociaż wydatki na sektor zdrowia stale rosną, nie możemy w żadnym wypadku pozwolić, by wzrost ten doprowadził do obniżenia się poziomu życia jednostki i rodziny w UE czy zepchnięcia ich poniżej granicy ubóstwa. Jeśli chodzi o odpowiedni zakres dostępu do usług zdrowotnych i socjalnych, to należy zapewnić nie tylko równość szans, lecz również dostępność finansową i lokalną. Ważne jest zapobieganie dalszemu pogłębianiu istniejących w naszym społeczeństwie różnic między bogatymi i biednymi.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u z 26 września 2007 r. w sprawie praw pacjenta (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Lucien Bouis (Dz.U. C 10 z 15.1.2008).

⁽⁸⁾ Zob. ocena wpływu; dla przykładu, we Włoszech mężczyźni dożywają w dobrym zdrowiu do 71 lat, a na Węgrzech tylko do 53 lat.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u z 13 września 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010”; sprawozdawca: Grace Attard (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

5.4 Komitet jest przekonany, że wszyscy obywatele europejscy powinni mieć prawo do wspierania własnego zdrowia psychicznego i fizycznego oraz korzystać na równych prawach z opieki zdrowotnej w tej dziedzinie. Prawo to może być realizowane jedynie pod warunkiem zwrócenia szczególnej uwagi na grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, jak np. osoby zepchnięte na margines społeczeństwa lub żyjące w trwałym ubóstwie, jak również grupy wykluczone ze względów religijnych. Poprawa zdrowia publicznego wymaga zwrócenia baczniejszej uwagi na zdrowie psychiczne, zwłaszcza w grupach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ⁽¹⁰⁾.

5.5 Komitet sugeruje, że państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu wspierać dialog międzykulturowy w celu wzmacniania działalności UE oraz działań podejmowanych przez jej obywateli, w szczególności w odniesieniu do oferty usług opieki zdrowotnej i korzystania z nich. Uznanie i wspieranie różnorodności kulturowej i wielojęzyczności mogą przyczynić się w znacznym stopniu do utrwalenia i zakorzenienia się świadomości w dziedzinie ochrony zdrowia, pobudzać do wzajemnego świadczenia pomocy ⁽¹¹⁾ oraz zapewniać na czas profilaktykę, usługi zdrowotne czy leczenie.

5.6 Komitet wzywa Komisję do przedstawienia propozycji ukierunkowanych na rozwijanie świadomych nawyków zdrowotnych i uwzględnienia ich we wszystkich dziedzinach polityki UE w celu dostarczenia obiektywnej informacji na temat zdrowia psychicznego i fizycznego, która byłaby dostępna zarówno dla obywateli pozbawionych dostępu do internetu, jak i dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, których liczba niestety stale rośnie. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest współpraca z publicznym radiem i telewizją w celu rozpowszechniania informacji na temat zdrowia publicznego i zdrowia jednostek (np. profilaktyki) oraz przekazywania informacji umożliwiających dostęp na czas do opieki medycznej. Można by w tym celu wykorzystać narzędzia komunikacyjne, jak np. internet, dostępne dla pacjentów i pracowników służby zdrowia.

5.7 Komitet podkreśla, że kampania antynikotynowa, określenie wspólnych norm w dziedzinie etykietowania środków spożywczych, badania farmaceutyczne oraz rozwój i rozpowszechnienie koncepcji e-zdrowia przynoszą wartość dodaną. W wielu dziedzinach wymiana sprawdzonych rozwiązań i ocena osiągnięć mogą także odegrać znaczącą rolę w związku ze skutecznym i wydajnym wykorzystaniem ograniczonych zasobów finansowych.

5.8 EKES jest zdania, że polityka wspierania rodzin oraz szkolenia i odpowiednie wsparcie mają istotne znaczenie w kształtowaniu świadomych nawyków zdrowotnych. Podnoszenie świadomości w dziedzinie zdrowia można by było zacząć od przyszłych matek ⁽¹²⁾. W związku z tym, w celu promowania obywatelstwa europejskiego Komitet proponuje uruchomienie długoterminowej kampanii pt. „Obywatel europejski cieszący się dobrym zdrowiem”.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z 17 maja 2006 r. w sprawie Zielonej księgi „Poprawa zdrowia psychicznego ludności — strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej”; sprawozdawca: Adrien Bedossa (Dz.U. C 195 z 18.8.2006).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u z 20 kwietnia 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008; sprawozdawca: Agnes Cser (Dz.U. C 185 z 8.9.2006).

⁽¹²⁾ Przykładem może być sieć pielęgniarek węgierskich, które opiekują się dziećmi i ich rodzinami od poręczenia do osiemnastego roku życia.

5.9 O ile Komitet popiera swobodny przepływ pracowników i uznaje prawa pacjentów, to zwraca uwagę Komisji, że mobilność pacjentów i pracowników służby zdrowia nie może w żadnym wypadku dodatkowo pogłębiać dotychczasowych nierówności w opiece zdrowotnej. W istocie, nierówności te należałoby wyeliminować ⁽¹³⁾.

5.10 EKES jest zdania, że odpowiednie i wysokiej jakości publiczne usługi socjalne i zdrowotne są warunkiem wstępnym właściwego wyszkolenia wystarczającej liczby pracowników tych służb. Z tego względu wskazane jest lepsze wynagradzanie tych pracowników i zapewnienie im większego uznania i prestiżu społecznego, by uczynić te zawody bardziej atrakcyjnymi dla ludzi młodych. Komitet wyraża zaniepokojenie stanem zdrowia pracowników służb socjalnych i zdrowotnych, którzy w miarę starzenia się cierpią na syndrom „wypalenia” i doświadczają stresu zawodowego. Z tego powodu uważa, że istnieje potrzeba podkreślenia wartości pracy wykonywanej w sektorze opieki zdrowotnej i usług socjalnych oraz faktu, że pracownicy tego sektora wykonują wartościową pracę na rzecz promowania zdrowia w całym społeczeństwie.

5.11 Na szczeblu krajowym trzeba świadomie dążyć do określenia solidnej strategii w zakresie ochrony zdrowia, którą można urzeczywistnić tylko wtedy, gdy przeznaczy się na nią wystarczające środki budżetowe i środki pochodzące z systemów zabezpieczenia społecznego. Państwa członkowskie muszą faktycznie inwestować nie tylko w dobrobyt swych społeczeństw, ale także w zdrowie obywateli.

6. Zagadnienia transgranicznej i ogólnościowe

6.1 EKES zgadza się, że w odniesieniu do globalizacji w obszarze służby zdrowia UE może odegrać istotną rolę zarówno w obrębie swych granic, jak i poza nimi, przyczyniając się do rozwiązania ogólnościowych problemów zdrowotnych oraz reagując na szczeblu wspólnotowym na katastrofy, epidemie i nowe wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi. Unia może przyczynić się również do rozwiązywania problemu światowego niedoboru pracowników służby zdrowia poprzez wykorzystanie funduszu kompensacyjnego ⁽¹⁴⁾ i poprawę dostępu do leków.

6.2 Obecne (HIV/AIDS) oraz nowe zagrożenia dla zdrowia o charakterze transgranicznym oznaczają coraz większą rolę UE w tworzeniu wartości dodanej, co wynika z tego, iż państwa członkowskie nie mogą same w sposób skuteczny przeciwdziałać tym problemom (brak dostępu do triterapii). Widać to zwłaszcza w przypadku chorób zakaźnych, kiedy zachodzi konieczność wzmocnienia kontroli i ochrony oraz skoordynowania działań profilaktycznych.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u z 27 października 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji „Ustosunkowanie się do procesu refleksji na wysokim szczeblu na temat mobilności pacjentów i przemian opieki zdrowotnej w Unii Europejskiej”; sprawozdawca: Adrien BEDOSSA (Dz.U. C 120 z 20.5.2005).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 11 lipca 2007 r. w sprawie Zdrowie a migracja. Sprawozdawca: Sukhdev SHARMA, współsprawozdawca: Agnes CSER (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

6.3 Komitet ubolewa na braku propozycji konkretnych działań ze strony Komisji na rzecz pracowników służby zdrowia, którzy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu sukcesu europejskiej strategii w zakresie ochrony zdrowia. Istnieje jednoznaczny związek między brakiem pracowników służby zdrowia a problemami związanymi z niewystarczającą opieką lub wręcz jej brakiem.

6.4 EKES podkreśla znaczenie etycznego podejścia do praw pacjentów w relacjach między lekarzami, pacjentami i wszystkimi innymi pracownikami służby zdrowia. W świecie, który się zmienia i przekształca i przy dynamicznie rozwijającej się technologii medycznej kwestie etyki i ochrony danych osobowych powinny odgrywać większą rolę. Z tego względu należy zwrócić szczególną uwagę na te zagadnienia w procesie kształcenia i szkolenia.

6.5 EKES zwraca uwagę na rosnący brak pracowników służby zdrowia i na starzenie się tej grupy populacji. Z tego powodu rekrutacja pracowników w tym sektorze wymaga prawdziwie etycznego podejścia i opracowania odpowiedniej polityki dotyczącej integracji, umiejętności i wynagrodzeń dla pracowników służby zdrowia zatrudnianych zarówno w państwach członkowskich UE, jak i pochodzących z krajów trzecich. Należy zastanowić się nad sposobem zachęcania wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia do powrotu, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju systemów opieki zdrowotnej w ich kraju pochodzenia. Jeżeli chodzi o migrację wewnątrzspółnotową personelu medycznego, państwa członkowskie powinny dopilnować, by swoboda świadczenia usług nie pociągała za sobą społecznego dumpingu w tej dziedzinie, gdyż byłoby to szkodliwe dla pracowników służby zdrowia, ich profesjonalizmu, a w konsekwencji dla pacjentów.

7. Przyjęcie i wdrożenie strategii

7.1 EKES ubolewa nad brakiem wystarczających, obiektywnych, porównywalnych i dających się analizować danych i informacji na temat zdrowia obywateli europejskich. Nie istnieje żaden system monitorowania, umożliwiający dokonywanie porównań między państwami członkowskimi lub regionami. Informacje pochodzące z ośrodków zajmujących się bezpieczeństwem i higieną pracy także wykazują ogromne rozbieżności i liczne niejasności⁽¹⁵⁾. Niektóre agencje UE mają na tym polu do odegrania ważną rolę.

7.2 Komitet zaleca, by na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim poczynić dalsze wysiłki na rzecz zgromadzenia odpowiednich danych statystycznych i określenia wskaźników.

7.3 Sukces odnowionej strategii lizbońskiej zależy w dużej mierze od bezpieczeństwa i higieny pracy. Zważywszy, że osoba dorosła spędza jedną trzecią swego życia na stanowisku pracy, warunki pracy mają szczególnie istotny wpływ na zdrowie. Ponadto, niebezpieczne i szkodliwe warunki pracy mogą prowadzić do zmniejszenia PKB o 3-5 %. Profilaktyka jest najważniejszym sposobem promowania i trwałego zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Szczególne wsparcie powinno przypaść MŚP, które zatrudniają ponad 80 % pracowników, pod

warunkiem przyjęcia i respektowania zbiorowych umów pracy, mając na uwadze, że w porównaniu ze spółkami wielonarodowymi znajdują się one w niekorzystnej sytuacji pod względem możliwości i środków finansowych. EKES ubolewa, że pracownicy samozatrudnieni nie podlegają ochronie na swym stanowisku pracy.

7.4 Komitet popiera wprowadzenie zmian do systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich, prowadzących do podniesienia standardu usług ochrony zdrowia. W celu usunięcia nierówności w obrębie państw członkowskich i między nimi należy przywrócić rolę regionów i państw członkowskich w tym zakresie. W żadnym wypadku nie może to prowadzić do ograniczenia stosownych kompetencji państw członkowskich. W tym kontekście Komitet wyraża poważne zaniepokojenie przeprowadzanymi w niektórych państwach członkowskich reformami systemów publicznej opieki zdrowotnej, których celem jest ograniczenie publicznych systemów ubezpieczeń zdrowotnych oraz szeroko zakrojona prywatyzacja publicznej służby zdrowia.

7.5 EKES popiera cel Komisji, którym jest propagowanie i wzmacnianie profilaktyki i działań na rzecz poprawy zdrowia osób starszych, dzieci i młodzieży. Osiągnięcie tego celu zależeć będzie w znacznym stopniu od propozycji dotyczących takich kwestii jak palenie tytoniu, odpowiednia dieta, alkohol, zdrowie psychiczne (w tym choroby Alzheimera) i badania przesiewowe w kierunku nowotworów⁽¹⁶⁾.

7.6 Komitet przyjmuje z zadowoleniem postęp w rozwoju nowych technologii. Niemniej wydaje się, że proponowane rozwiązania dotyczące e-zdrowia nie zapewniają spełnienia wymogów w zakresie równości szans. W istocie, opinie specjalistów na ten temat nie są jeszcze znane. Chociaż odwoływanie się w tym kontekście do obniżki kosztów i do zapewnienia opieki w większym stopniu dostosowanej do obywatela jest zasadne, to brakuje odpowiedniej informacji co do sposobu zapewnienia skutecznej realizacji praw pacjentów oraz odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie rozwoju i nadzoru usług zdrowotnych.

7.7 EKES popiera coraz częstsza współpracę z organizacjami międzynarodowymi oraz nowe inicjatywy w tej dziedzinie. Zważywszy, że UE odgrywa główną rolę w zakresie pomocy międzynarodowej, Komitet opowiada się za zacieśnieniem współpracy z WHO.

7.8 Unia będzie mogła sprzyjać realizacji celów WHO w XXI wieku tylko wtedy, gdy będzie współpracować z państwami członkowskimi, agencjami ONZ, WHO, MOP oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi, np. Międzynarodową Organizacją ds. Migracji. Ważne jest także wzmocnienie stosunków z międzynarodowymi organizacjami finansowymi, takimi jak MFW i Bank Światowy, oraz wspieranie tworzenia na szczeblu międzynarodowym forów z partnerami społecznymi, zrzeszeniami branżowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza stowarzyszeniami pacjentów i organizacjami ochrony konsumentów.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u z 29 maja 2008 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Podniesienie wydajności i jakości w pracy: wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007–2012”; sprawozdawca: Agnes CSER (Dz.U. C 224 z 30.8.2008).

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u z 30 maja 2007 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu”; sprawozdawca: Jillian Van Turnhout, współsprawozdawca: Thomas Janson (Dz.U. C 175 z 27.7.2007) oraz opinia EKES-u z 28 września 2005 r. w sprawie: „Otyłość w Europie — rola i zadania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywą własną); sprawozdawca: Madi Sharma (Dz.U. C 24 z 30.1.2006).

7.9 EKES zaleca, by w celu zwiększania roli UE na arenie międzynarodowej mógł on aktywniej włączać się w ramach przysługujących mu kompetencji w międzynarodowe dyskusje na konkretne tematy, takie jak nowe wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi ich oddziaływaniem na zdrowie człowieka.

7.10 Strategia w zakresie opieki zdrowotnej powinna zostać na stałe wpisana do europejskiej polityki sąsiedztwa i polityki zewnętrznej UE, by można było wspólnie stawić czoła nowym zagrożeniom dla zdrowia, epidemiom, skutkom katastrof oraz nowym problemom zdrowotnym, będących skutkami zmian klimatycznych lub innych zjawisk.

Bruksela, 18 września 2008 r.

8. Zasoby i środki finansowe

8.1 Komitet podkreśla znaczenie uwzględnienia strategii w zakresie ochrony zdrowia we wszystkich obszarach polityki europejskiej. Należy zapewnić niezbędne środki finansowe, zważywszy, że biała księga nie przewiduje żadnych dodatkowych środków z budżetu na ten cel. Komitet wątpi więc, czy nadzór na szczeblu wspólnotowym oraz propozycje wzmocnienia mechanizmów nadzoru i odpowiedzi na zagrożenia dla zdrowia mogą być skuteczne bez odpowiedniego wsparcia finansowego. Dla zwiększenia skuteczności finansowania projektów, a także z uwagi na ciągły charakter strategii wspólnotowych, wskazane byłoby zapewnienie stałego finansowania z budżetu określonego dla poszczególnych misji ⁽¹⁷⁾.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u z 5 lipca 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (//WE, Euratom); sprawozdawca: Agnes Cser (Dz.U. C 309 z 16.12.2006).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozszerzenia środków antydyskryminacyjnych na obszary znajdujące się poza rynkiem pracy oraz celowości przyjęcia jednej, kompleksowej dyrektywy antydyskryminacyjnej

(2009/C 77/24)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

Rozszerzenia środków antydyskryminacyjnych na obszary znajdujące się poza rynkiem pracy oraz celowości przyjęcia jednej, kompleksowej dyrektywy antydyskryminacyjnej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Nicholas CROOK.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 112 do 3 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Prawo do równości jest zarówno prawem powszechnym, jak i podstawową zasadą prawa wspólnotowego; zostało również proklamowane w Karcie praw podstawowych. Znajduje ono oparcie w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, innych dokumentach międzynarodowych, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, a także we wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

1.2 Art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) zobowiązuje UE do podejmowania działań na rzecz zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, we wszystkich obszarach jej kompetencji. Traktat lizboński określa zwalczanie dyskryminacji jako konkretny cel UE.

1.3 Dyskryminacja z przyczyn wymienionych w art. 13 może zagrażać realizacji celów Wspólnoty Europejskiej określonych w art. 2 TWE, które obejmują wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

1.4 Skuteczna ochrona przed dyskryminacją w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy jest istotna dla zapewnienia rozwoju demokratycznych, tolerancyjnych społeczeństw, które umożliwiają poszanowanie różnorodności oraz pełny udział i integrację wszystkich osób w życiu gospodarczym i społecznym.

1.5 W obliczu utrzymujących się w UE nierówności i dyskryminacji konieczne jest podjęcie działań. Dyskryminacja działa na szkodę poszczególnych obywateli i ogólnie społeczeństw europejskich. Aktualne prawodawstwo UE nie umożliwia podjęcia tego rodzaju działań. Obok ochrony przed dyskryminacją w obszarze zatrudnienia i pracy ze wszystkich względów wymienionych w art. 13 prawo UE przewiduje również ochronę przed dyskryminacją ze względu na pochodzenia rasowe lub etniczne w ramach systemu opieki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, świadczeń społecznych, edukacji i dostępu do towarów i usług, włączając w to mieszkal-

nictwo, jak również przed dyskryminacją ze względu na płeć w zakresie dostępu do towarów i usług. UE nie zapewnia ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną w dziedzinach wykraczających poza rynek pracy. Prawodawstwo UE dotyczące zwalczania dyskryminacji nie uwzględnia dyskryminacji wielokrotnej ani nie zapewnia przed nią ochrony.

1.6 Faktyczna ochrona prawna w UE jest złożona. Wiele państw członkowskich posiada przepisy, które wykraczają poza wymogi UE, z tym, że różnią się one znacznie pod względem treści, charakteru i poziomu przewidywanej ochrony, natomiast inne państwa zaledwie spełniają wymogi minimalne. Pomimo dowiedzionego pozytywnego wkładu wyspecjalizowanych organów ds. równości w zwalczanie dyskryminacji i propagowanie równości, prawo UE wymaga powołania takich organów jedynie w kwestiach dotyczących równości bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz równości płci. Wiele państw członkowskich ustanowiło organy ds. równości, w których kompetencji leży zapewnienie równości z kilku bądź wszystkich względów wymienionych w art. 13.

1.7 Zdaniem EKES-u nie znajduje uzasadnienia fakt utrzymania przez UE systemu prawodawstwa opartego na wyraźnym traktatowym zobowiązaniu do zwalczania dyskryminacji z sześciu określonych względów, w ramach którego nadal istnieją różnice w poziomie ochrony, przy mniejszej ochronie przed dyskryminacją z niektórych przyczyn i bardziej ograniczonej gwarancji równego traktowania w tych przypadkach. Brak wiążącego zobowiązania do przestrzegania wspólnej normy UE oznacza brak faktycznej zachęty dla państw członkowskich do uchwalenia przepisów zapewniających spójne prawa dla poszczególnych motywów dyskryminacji.

1.8 EKES jest zaniepokojony, że ten hierarchiczny system ochrony przed dyskryminacją znacznie utrudni osiągnięcie celów UE. Może on stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu pracowników oraz towarów; pracownicy mogą niechętnie przemieszczać się do krajów, w których istnieje mniej możliwości do wyegzekwowania praw, a dostawcy towarów i usług mogą odczuwać niekorzystne skutki wymogów spełnienia niejednakowych norm w zakresie równości w różnych krajach. System ten działa ze szkodą dla spójności społecznej i ograniczy poziom uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim.

1.9 EKES uważa, że obecnie potrzebne jest nowe prawodawstwo UE, które zakazywałoby dyskryminacji ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy. Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 TWE, wspólny wysoki standard ochrony prawnej we wszystkich państwach członkowskich nie może zostać osiągnięty w inny sposób niż za pomocą działania na szczeblu wspólnotowym.

1.10 Działania WE powinny przyjąć formę jednej dyrektywy obejmującej wszystkie cztery przyczyny dyskryminacji wymienione powyżej. Aby prawo UE i prawo krajowe były spójne i konsekwentne, nowa dyrektywa powinna mieć zastosowanie we wszystkich obszarach poza dziedzinami zatrudnienia i pracy uwzględnionymi w dyrektywie w sprawie równości rasowej. EKES uważa, że jedna dyrektywa miałaby istotne zalety, a mianowicie byłaby maksymalnie jasna dla przedsiębiorców oraz innych dostawców towarów i usług, co stanowiłoby zachętę do jej przestrzegania na jak najwcześniejszym etapie, bardzo skutecznie zajęłaby się dyskryminacją wielokrotną oraz wspierała zwiększanie spójności społecznej.

1.11 Stąd też EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji ogłoszoną 2 lipca 2008 r. o przedstawieniu nowej dyrektywy w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.

1.12 Niezmiernie istotne jest, by nowe przepisy gwarantowały, iż prawo do równości nie zostanie ograniczone ani zmniejszone i nie poskutkuje ograniczeniem ochrony przed dyskryminacją wynikającej z unijnego i krajowego prawa. Nowa dyrektywa powinna określać ramy wywiązywania się z obowiązków równego traktowania na mocy konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, jak również dostęp i przystępność mieszkań, tak by osoby niepełnosprawne mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym. Powinna także umożliwiać przyjmowanie środków pozwalających na podejmowanie pozytywnych działań i preferencyjne traktowanie ze względu na wiek lub niepełnosprawność, jeśli jest to zgodne z zasadą równego traktowania. Nie może dopuszczać ogólnego usprawiedliwienia dyskryminacji bezpośredniej, lecz powinna zezwalać na dyskryminację wówczas, gdy służy to propagowaniu równości i poszanowaniu godności człowieka. Dyrektywa powinna określać wymóg ustanowienia wyspecjalizowanych organów ds. równości, odpowiedzialnych za kwestie równości w odniesieniu do czterech pozostałych przyczyn, bądź też rozszerzać kompetencje istniejących organów na te dziedziny.

2. Równość jest podstawową zasadą prawa UE

2.1 Prawo do równości jest zarówno prawem powszechnym, jak i podstawową zasadą prawa wspólnotowego. Wynika ono z dokumentów międzynarodowych, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, oraz ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich i zostało proklamowane w art. 21 i 22 Karty praw podstawowych.

2.2 Uchwalone ponad 30 lat temu prawo do niedyskryminacji ze względu na płeć w miejscu pracy jest kluczowym elementem charakteryzującym rozwój Unii. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn ma zasadnicze znaczenie dla sprawiedliwych reguł na rynku wewnętrznym, swobody przemieszczania się oraz tworzenia silnego i spójnego społeczeństwa europejskiego.

2.3 W latach 90. wzrastała świadomość konieczności przedsięwzięcia środków mających na celu rozwiązanie problemu dyskryminacji z przyczyn innych niż płeć oraz w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy. Włączenie art. 13 do traktatu z Amsterdamu było istotnym osiągnięciem, gdyż nadało nowe uprawnienia i rozszerzyło zobowiązanie do zagwarantowania równego traktowania. Art. 13 zobowiązuje UE do zwalczania dyskryminacji nie tylko ze względu na płeć, lecz również ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną.

2.4 Dostrzegając pilną potrzebę działania w obszarze dyskryminacji z pozostałych przyczyn, w 2000 r. Rada zatwierdziła dwie dyrektywy: dyrektywę w sprawie równości rasowej (2000/43/WE), wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, oraz dyrektywę ramową w sprawie zatrudnienia (2000/78/WE), ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. W 2004 r. Rada zatwierdziła dyrektywę wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (2004/113/WE).

2.5 Każda z tych trzech dyrektyw zawiera w preambule odwołanie do art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej i potwierdza, że prawo do równości jest prawem podstawowym, wynikającym z praw przewidzianych w dokumentach międzynarodowych, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, a także ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

2.6 Potwierdził to również Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym w sprawie *Mangold przeciwko Helm* (¹), które dotyczyło wykładni dyrektywy Rady 2000/78/WE w zakresie dyskryminacji ze względu na wiek.

— „74 (...) Zgodnie z brzmieniem (...) art. 1 [dyrektywy 2000/78], ma ona na celu wyłącznie wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a sama zasada zakazująca tych form dyskryminacji ma swoje źródło, jak wynika z motywów pierwszego i czwartego tej dyrektywy, w różnych instrumentach międzynarodowych i we wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

— 75 (...) zasada niedyskryminacji ze względu na wiek powinna zostać uznana za zasadę ogólną prawa wspólnotowego.”

Nie ma powodu, aby sądzić, że Trybunał nie uznałby również, iż zasada ta obowiązuje także w wypadku innych przyczyn dyskryminacji w rozumieniu dyrektywy 2000/78.

(¹) [2005] ETS UE, C-144/04 z 22 listopada 2005 r.

2.7 W postępowaniu *Coleman przeciwko Attridge Law*, w którym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skierowano wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie zakresu dyrektywy Rady 2000/78, rzecznik generalny w swojej opinii stwierdził⁽²⁾:

— „8. Art. 13 WE świadczy o tym, że porządek prawny Wspólnoty opiera się na zasadzie równego traktowania i niedyskryminacji. (...) Orzecznictwo Trybunału nie pozostawia wątpliwości co do roli, jaką w porządku prawnym Wspólnoty pełni równo traktowanie i niedyskryminacja. Równość nie jest wyłącznie ideałem i aspiracją polityczną, lecz jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego.”

2.8 Dyrektywa w sprawie równości rasowej⁽³⁾ i dyrektywa ramowa w sprawie zatrudnienia⁽⁴⁾ potwierdzają pogląd Rady, że dyskryminacja z przyczyn wymienionych w art. 13 może być przeszkodą w realizacji celów WE określonych w art. 2 TWE, a mianowicie wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

2.9 Traktat lizboński nadaje nowe znaczenie zwalczaniu dyskryminacji z przyczyn wymienionych w art. 13⁽⁵⁾ i czyni z niego konkretny cel UE przy określaniu i realizacji jej polityki i działań.⁽⁶⁾

3. Znaczenie skutecznej ochrony przed dyskryminacją w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy

3.1 Dyrektywa ramowa w sprawie zatrudnienia ustanawia ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Dyrektywa w sprawie równości rasowej wprowadza w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne nie tylko w zakresie zatrudnienia i pracy, lecz również w ramach systemu opieki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, świadczeń społecznych, edukacji i dostępu do towarów i usług, włączając w to mieszkalnictwo.

3.2 Dyrektywa w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług stanowi uzupełnienie ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć w obszarze zatrudnienia i pracy, przewidzianej w dyrektywach przyjętych na mocy art. 141 TWE⁽⁷⁾, oraz wprowadza w życie zasadę równego traktowania obydwu płci w tej dziedzinie.

3.3 W dyrektywie w sprawie równości rasowej⁽⁸⁾ oraz dyrektywie w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁽⁹⁾ Rada uznała, że w celu zapewnienia pełnego

uczestnictwa wszystkich osób, ochrona przed dyskryminacją powinna wykraczać poza obszar zatrudnienia.

3.4 EKES odnotował już wcześniej⁽¹⁰⁾ znaczenie dostępności elektronicznej dla zwalczania dyskryminacji i umożliwienia pełnego udziału wszystkich grup w społeczeństwie oraz zalecał przyjęcie przepisów na mocy art. 13 w celu osiągnięcia wspólnego wysokiego standardu dla środków w tej dziedzinie.

3.5 EKES uważa, że likwidacja dyskryminacji zarówno na rynku pracy, jak i poza nim ma istotne znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Natomiast dyskryminacja w zakresie ochrony społecznej, opieki zdrowotnej, edukacji, mieszkalnictwa bądź dostępu do niezbędnych usług świadczonych przez sektor publiczny i prywatny będzie stanowić przeszkodę w osiągnięciu celu, którym jest trwały wzrost oraz większa liczba lepszych miejsc pracy.

4. Obecna sytuacja w obszarze równości i niedyskryminacji w UE

4.1 Rok 2007, który był Europejskim Rokiem na rzecz Równych Szans dla Wszystkich, dał instytucjom UE, rządowi krajowym i społeczeństwu obywatelskiemu cenną możliwość zastanowienia się nad znaczeniem równości i wykorzenia dyskryminacji dla stworzenia społeczeństwa, które charakteryzowałoby się większą integracją społeczną. Rok ten zwrócił uwagę na wyraźnie odnotowany przez Radę fakt, iż „w UE wciąż mamy do czynienia z nierównościami i dyskryminacją ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, wiek, niepełnosprawność, religię, światopogląd lub orientację seksualną; istotne koszty tego ponoszą zarówno pojedyncze osoby doświadczające dyskryminacji, jak i społeczeństwa europejskie jako całość”⁽¹¹⁾.

4.2 Podczas roku europejskiego zwrócono również uwagę na różnice w ochronie przed dyskryminacją występujące w obowiązującym prawodawstwie UE i opisane powyżej w pkt. 3.1 i 3.2. EKES jest zaniepokojony, że odmowa sprawiedliwego traktowania, w tym dyskryminujące praktyki instytucjonalne, w oparciu o jakiegokolwiek powody wymienione w art. 13 w obszarach takich jak opieka zdrowotna, edukacja, dostęp do towarów, usług i mieszkalnictwa może przyczynić się do zaistnienia trwałych nierówności w zakresie dostępu do zatrudnienia oraz wywrzeć głęboki wpływ na jakość życia obywateli oraz możliwość ich pełnego uczestnictwa w społeczeństwie.

5. Dyskryminacja wielokrotna

5.1 Jak stwierdziła Rada, „podczas roku europejskiego zwrócono uwagę na coraz większe problemy wynikające z dyskryminacji wielokrotnej”⁽¹²⁾.

⁽²⁾ [2008] ETS UE, C-303/06 z 31 stycznia 2008 r.

⁽³⁾ Punkt 9 uzasadnienia.

⁽⁴⁾ Punkt 11 uzasadnienia.

⁽⁵⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana zmieniona traktatem z Lizbony), art. 19.

⁽⁶⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana zmieniona traktatem z Lizbony), art. 10.

⁽⁷⁾ Np. dyrektywy 76/207/EWG i 2002/73/WE.

⁽⁸⁾ Punkt 12 uzasadnienia.

⁽⁹⁾ Punkt 9 uzasadnienia.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z 30.5.2007 w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej; sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER (Dz.U. C 175 z 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Rezolucja Rady z 5 grudnia 2007 r. w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007), s. 1.

⁽¹²⁾ Tamże, s. 3.

5.2 W przypadku „dyskryminacji wielokrotnej” istotę stanowi złożona tożsamość każdej osoby. Do tego rodzaju dyskryminacji dochodzi, gdy dana osoba doświadcza dyskryminacji lub napastowania z kilku powodów, które są częścią jej tożsamości.

5.3 W grudniu 2007 r. opublikowano sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez duński Instytut Praw Człowieka pt. „Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws” („Zwalczanie dyskryminacji różnego rodzaju: praktyki, polityka i ustawy”) (13). Na podstawie analizy naukowej i prawnej oraz konsultacji z zainteresowanymi stronami autorzy dochodzą do następującego wniosku: „Jeżeli mamy poradzić sobie z problemem dyskryminacji i nierówności, to konieczne jest znalezienie praktycznych rozwiązań mających na celu zwalczanie dyskryminacji wielokrotnej” (14).

5.4 Przepisy antydyskryminacyjne UE oraz przepisy krajowe, stanowiące transpozycję prawodawstwa UE, powinny być w stanie zagwarantować ochronę i prawo do zadośćuczynienia z tytułu wszelkich form dyskryminacji wielokrotnej. W tym celu poziom ochrony musi być jednakowy w przypadku wszystkich form dyskryminacji. Obecnie prawo UE zapewnia to jedynie w obszarze zatrudnienia.

6. Ochrona prawna przed dyskryminacją w UE

6.1 Pomimo że nie wszystkie państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji dyrektywy w sprawie równości rasowej lub dyrektywy ramowej w sprawie zatrudnienia (15), wiele państw członkowskich posiada przepisy zakazujące dyskryminacji, które wykraczają poza wymogi określone w dyrektywach odnoszących się do art. 13.

6.2 W grudniu 2006 r. opublikowana została analiza (16), w której przyjrano się przepisom krajowym zakazującym dyskryminacji poza obszarem zatrudnienia i pracy ze względu na płeć, orientację seksualną, niepełnosprawność, religię i światopogląd oraz wiek. Autorzy stwierdzają w niej, co następuje:

„Być może najbardziej uderzające cechy przebadanych krajów europejskich to (1) fakt, że większość krajów wykracza poza obecne wymogi WE i zapewnia pewną formę ochrony prawnej przed znaczną liczbą przypadków dyskryminacji, które stanowią temat niniejszego sprawozdania, oraz (2) różnice między krajami pod względem poziomu i charakteru takiej ochrony” (17).

6.3 Znalezione znaczne rozbieżności pod względem form dyskryminacji i obszarów działalności, w wypadku których zapewniana była ochrona, a także ram prawnych, w które ochrona ta została wpisana (konstytucje krajowe, antydyskryminacyjne prawo rodzajowe, przepisy krajowe lub regionalne bądź

przepisy specjalne dotyczące pojedynczych obszarów, takich jak mieszkalnictwo lub edukacja). W przypadku poszczególnych motywów dyskryminacji i obszarów odnotowano różnice między krajami pod względem charakteru, formy i zakresu wyjątków od prawa do niedyskryminacji (18). Porównanie państw członkowskich, przeprowadzone przez Bella, Chopina i Palmera (19) potwierdza ustalenia dotyczące zróżnicowania i braku spójności.

6.4 Jak uznała Rada w rezolucji w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku, wyspecjalizowane organy ds. równości są lub mogłyby być istotną siłą napędową w zwalczaniu dyskryminacji i propagowaniu równości w każdym państwie członkowskim; w szczególności pełnią one zasadniczą rolę w podnoszeniu wiedzy na temat tych kwestii. Dyrektywa w sprawie równości rasowej, dyrektywa w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, jak również preredagowana dyrektywa w sprawie równości płci (20) nakładają na państwa członkowskie obowiązek powołania wyspecjalizowanych organów ds. równości w celu wspierania prawa do równości bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne i płeć, lecz nie zawierają wymogu ustanowienia organów ds. równości bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, orientację seksualną lub wiek. Kompetencje wyspecjalizowanych organów ustanowionych w państwach członkowskich obejmują często bardzo odmienne przyczyny dyskryminacji: niektóre ograniczają się do dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, inne zaś obejmują wszystkie przyczyny wymienione w art. 13 oraz przyczyny dodatkowe (21). Na szczeblu europejskim istnieje sieć Equinet (22), do której należą władze samorządowe lub centralne odpowiedzialne w państwach członkowskich za wdrażanie prawodawstwa antydyskryminacyjnego.

6.5 Po przyjrzeniu się ochronie prawnej w wypadku dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w UE (23), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej zasugerowała, by przepisy wspólnotowe zapewniały równe prawa i równe traktowanie dla wszystkich przypadków objętych art. 13.

6.6 EKES uważa, że nic nie przemawia za systemem prawodawstwa antydyskryminacyjnego UE, opartym na traktatowym zobowiązaniu do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną, który dopuszcza i utrzymuje niższy poziom ochrony przed dyskryminacją z niektórych przyczyn i bardziej ograniczoną gwarancję równego traktowania w tych przypadkach.

(13) Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

(14) Tamże, s. 7.

(15) Patrz: M. Bell, I. Chopin i F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared” („Opracowywanie ustaw antydyskryminacyjnych w Europie: porównanie 25 państw członkowskich”), lipiec 2007 r., Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

(16) Patrz: A. McColgan, J. Niessen i F. Palmer, „Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation” („Analizy porównawcze środków krajowych na rzecz zwalczania dyskryminacji poza obszarami zatrudnienia i pracy”) VT/2005/062, Migration Policy Group i Human European Consultancy, grudzień 2006 r.

(17) Tamże, s. 3.

(18) Op.cit. Tabele porównawcze, s. 36–45, oraz M. Bell, I. Chopin i F. Palmer (patrz: przypis 15).

(19) Op. cit. Tabele porównawcze, s. 83–113.

(20) 2006/54/WE.

(21) Zob.: M. Bell, I. Chopin i F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared” („Opracowywanie ustaw antydyskryminacyjnych w Europie: porównanie 25 państw członkowskich”), lipiec 2007 r., Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, s. 108–113.

(22) Zob. www.equineteurope.org.

(23) „Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE”, część I: analiza prawna; Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 Brak spójnego prawodawstwa obejmującego wszystkie przyczyny na szczeblu UE oznacza, że państwa członkowskie nie czują się zobligowane do uchwalenia spójnych przepisów. Ponadto nie istnieje podstawa prawna do działania Komisji lub Rady w wypadku niedostatecznego lub nierównego poziomu ochrony przed dyskryminacją (a tak właśnie wygląda obecna sytuacja).

6.8 EKES przyjmuje do wiadomości fakt, że samo uchwalenie przepisów zakazujących dyskryminacji nie spowoduje zniesienia dyskryminacji w danym kraju, lecz można przynajmniej stwierdzić, że stanowi wyraz uznania przez państwo jej szkodliwości dla obywateli i społeczeństwa oraz zobowiązania do zastosowania środków prawnych w celu położenia kresu temu zjawisku. Brak przepisów antydyskryminacyjnych jest całkowicie odmiennym sygnałem i wskazuje na (mylne) przekonanie, że dyskryminacja nie istnieje lub nie stanowi problemu na tyle poważnego, aby konieczne było przyjęcie formalnych środków zapobiegawczych. Z perspektywy politycznej oznacza to, że sprzeciw wobec jakiegokolwiek formy uregulowań osób, które potencjalnie mogłyby dopuścić się dyskryminacji, przesłania chęć poprawy jakości życia wszystkich obywateli i osiągnięcia większej spójności społecznej.

6.8.1 Istnieją mocne dowody wskazujące na to, że nieformalne, pozaprawne środki mające na celu propagowanie dobrych praktyk nie zlikwidowały utrwalonych zachowań dyskryminacyjnych.

6.8.2 Jednakże samo prawodawstwo antydyskryminacyjne, bez wszechstronnego programu podnoszenia wiedzy i edukacji oraz skutecznego egzekwowania prawa, nie osiągnie swoich celów.

7. Hierarchiczny system praw do równości utrudnia osiągnięcie celów WE

7.1 Zdaniem Komitetu obecny niespójny i hierarchiczny wspólnotowy system środków ochrony przed dyskryminacją utrudnia osiągnięcie celów WE:

- Stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu pracowników, którzy w niektórych państwach członkowskich posiadają mniej możliwości do wyegzekwowania praw do niedyskryminacji niż w innych państwach. Na przykład, 69,2 % respondentów, którzy wzięli udział w internetowej ankiecie Komisji „Czy dyskryminacja ma znaczenie?“, przyznało, że poziom ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na wiek, niepełnosprawność, religię i orientację seksualną poza obszarem pracy miałby wpływ na ich decyzję o zamieszaniu w innym państwie członkowskim ⁽²⁴⁾.
- Może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów, ponieważ dostawcy muszą spełniać niejednakowe normy w zakresie zapewnienia równego dostępu do towarów i usług w różnych państwach członkowskich. Dla przykładu, 26,3 % przedsiębiorstw, które wzięły udział w ocenie Europejskiego Panelu Testów Biznesowych ⁽²⁵⁾, wskazało, iż poziom ochrony prawnej przeciwko dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, religię i orientację

seksualną, oferowanej przez inne państwo członkowskie w zakresie dostępu do towarów i usług, miałby wpływ na ich zdolność do prowadzenia działalności w tym państwie.

- Wpływa na jakość życia, ponieważ przy braku zakazu prawnego dyskryminacja i napastowanie mogą pozostawać poza kontrolą; utrzymują się również ograniczenia w pełnym i równym korzystaniu z praw gospodarczych i społecznych.
- Działa na niekorzyść spójności społecznej, gdyż nie uwzględnia w pełni i w jednakowym stopniu wszystkich grup społecznych.
- Ogranicza udział istotnych grup i społeczności w życiu społecznym.

7.2 Wyrażając obawy w związku z utrzymującym się problemem dyskryminacji, w rezolucji w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich Rada stwierdziła, co następuje:

- „dyskryminacja może prowadzić do ubóstwa i wykluczenia społecznego, jeśli uniemożliwia ona korzystanie z zasobów i dostęp do nich”;
- „Parlament Europejski oraz społeczeństwo obywatelskie zaapelowały o rozszerzenie ochrony prawnej przed dyskryminacją także na inne dziedziny poza zatrudnieniem i pracą”;
- zwróciła się do państw członkowskich i Komisji Europejskiej, aby „zwiększyły wysiłki służące zapobieganiu i zwalczaniu dyskryminacji (...) na rynku pracy i poza nim” oraz „zadbały o skuteczniejsze wykonywanie przez wyspecjalizowane organy ds. równości swojej niezależnej funkcji”.

8. Konieczna jest nowa dyrektywa

8.1 Aby rozwiązać problemy wskazane przez Radę i zapewnić spójne, minimalne normy ochrony w UE, potrzebne jest nowe prawodawstwo wprowadzające w życie zasadę równego traktowania poza rynkiem pracy bez względu na niepełnosprawność, religię, światopogląd, orientację seksualną lub wiek.

8.2 Biorąc pod uwagę charakter i skalę kwestii, na które wpływa obecny poziom dyskryminacji, skutki dyskryminacji dla osiągnięcia celów UE, a także potrzebę zapewnienia we wszystkich państwach członkowskich wspólnego wysokiego poziomu ochrony, działania państw członkowskich są niewystarczające i niezbędna jest interwencja na szczeblu wspólnotowym, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 TWE.

8.3 EKES zaleca, aby przybrało to formę jednej dyrektywy zakazującej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, religię, światopogląd, orientację seksualną lub wiek we wszystkich obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy, uwzględnionych w dyrektywie w sprawie równości rasowej, oraz określającej wymóg ustanowienia wyspecjalizowanych organów ds. równości posiadających pełne kompetencje we wszystkich sprawach wchodzących w zakres prawodawstwa. Stanowi to główne zalecenie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Konsultacje internetowe, lipiec — październik 2007 r.

⁽²⁵⁾ 12/07/2007 — 31/08/2007, pytanie 4a.

⁽²⁶⁾ „Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE”, część I: analiza prawna; Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 Komitet uznaje, że można zwiększyć ochronę w ramach istniejących dyrektyw antydyskryminacyjnych, w tym zapewnić wyraźniejsze rozpoznawanie dyskryminacji instytucjonalnej, jednakże obecnie priorytetem EKES-u jest zapewnienie takiej samej ochrony przed dyskryminacją z wyżej wymienionych przyczyn jak ta, która istnieje już w wypadku dyskryminacji ze względu na rasę bądź pochodzenie etniczne.

8.4 EKES przyjmuje do wiadomości fakt, że początkową reakcją wielu organizacji, zwłaszcza małych przedsiębiorstw, na wszelkie projekty nowych uregulowań będzie autentyczna obawa związana z kosztami ich przestrzegania. Dla przedsiębiorstw przestrzeganie uregulowań wielopoziomowych jest „wyjątkowo trudne”⁽²⁷⁾. EKES nie jest przekonany, że uchwalenie jednej dyrektywy ustanawiającej wspólną unijną normę ochrony przed dyskryminacją poza rynkiem pracy pociągnie za sobą znaczne nowe koszty; w wielu wypadkach zwiększenie liczby klientów w wyniku zniesienia dyskryminacji przeważałoby nad kosztami dostosowania praktyki do przepisów prawnych. Zdaniem 89,8 % przedsiębiorstw, które wzięły udział w ocenie Europejskiego Panelu Testów Biznesowych, powinny istnieć przepisy gwarantujące jednakową ochronę przed dyskryminacją w całej Europie⁽²⁸⁾.

8.5 Komitet jest świadom argumentów przemawiających za przyjęciem oddzielnych dyrektyw dotyczących poszczególnych przyczyn dyskryminacji, jednakże uważa, że należy dążyć do przyjęcia jednej dyrektywy obejmującej wszystkie cztery przyczyny. Dyrektywa taka:

- Będzie maksymalnie jasna i przejrzysta dla obywateli oraz dostawców towarów i usług. Mamy świadomość, że przedsiębiorcy prywatni rzadko z zadowoleniem przyjmują nowe formy uregulowań, a ustanawianie w różnych momentach oddzielnych wspólnotowych norm antydyskryminacyjnych dla każdej odrębnej przyczyny dyskryminacji, nie mając pewności, że wymogi będą spójne, spowoduje znacznie większe trudności w ich przestrzeganiu, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw o ograniczonych zasobach.
- Umożliwi skuteczną reakcję na dyskryminację wielokrotną i zapewni środki zaradcze. Jeżeli będzie istnieć spójna, jednolita ochrona przed dyskryminacją ze wszystkich względów, wówczas osoby, które spotykają się z dyskryminacją lub napastowaniem z powodu więcej niż jednego aspektu swojej tożsamości, będą mogły dochodzić stosownego zadośćuczynienia.
- Sprawí, że prawo stanie się zrozumiałe i dostępne. W rezolucji w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich Rada wspominała o niewielkiej znajomości przepisów antydyskryminacyjnych wśród obywateli⁽²⁹⁾; zadanie podniesienia wiedzy będzie wielokrotnie trudniejsze, jeżeli w prawodawstwie UE lub ustawodawstwie krajowym istnieć będą złożone odmiany prawa do równego traktowania, oparte na różnych przyczynach dyskryminacji w różnych obszarach.
- Pozwoli uniknąć wszelkich form hierarchii w europejskim systemie prawa do równego traktowania. Spójność społeczna zależy od tego, czy członkowie społeczeństwa mają poczucie wspólnego zobowiązania i wspólnej przyna-

leżności; będzie to znacznie trudniejsze do osiągnięcia, jeśli różne grupy stwierdzą, iż z treści prawodawstwa wynika, że przysługujące niektórym grupom prawo do równego traktowania jest ważniejsze niż prawa innych grup.

8.6 Dyrektywa w sprawie równości rasowej określiła najważniejsze obszary poza dziedziną zatrudnienia, wchodzące w zakres kompetencji UE, w których dla osiągnięcia celów UE stosowne i konieczne jest zapobieganie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, religię lub światopogląd, orientację seksualną i wiek; EKES zdecydowanie zaleca pełne uwzględnienie tych samych obszarów w zakresie nowej dyrektywy.

8.7 EKES przyjmuje do wiadomości, że zgodnie z zasadą pomocniczości, w odniesieniu do pewnych obszarów działalności, np. mieszkalnictwa, edukacji lub niektórych innych usług publicznych, kompetencje w zakresie organizacji i świadczenia usług (lub w zakresie innych aspektów uregulowań) leżą przede wszystkim w gestii państw członkowskich, na szczeblu krajowym lub regionalnym. Komitet uważa, że zgodnie z art. 5 TWE jedynie prawodawstwo na szczeblu UE jest w stanie zagwarantować niezbędne, kompleksowe i ściśle wspólne normy równego traktowania we wszystkich tego rodzaju obszarach działalności.

8.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc decyzję ogłoszoną przez Komisję 2 lipca 2008 r. o przedstawieniu nowej dyrektywy w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną w obszarach poza rynkiem pracy, objętych dyrektywą w sprawie równości rasowej. Jako że niniejsza opinia była już przedłożona Komisji na wcześniejszych etapach, można mieć nadzieję, iż stanowisko oraz wstępne wnioski grupy analitycznej EKES-u, zalecające przygotowanie dyrektywy w obecnie zaproponowanej formie, pomogły Komisji podjąć decyzję. Komitet żywi również nadzieję, że opinia w swojej ostatecznej postaci zachęci państwa członkowskie do uznania wartości i znaczenia prawodawstwa UE w omawianej dziedzinie oraz pomoże im przyczynić się do pozytywnego rozwoju tego prawodawstwa i jego przyjęcia.

8.9 EKES popiera decyzję Komisji o przedstawieniu dyrektywy, która byłaby w jak największym stopniu spójna z pozostałymi dyrektywami odnoszącymi się do art. 13, wraz z takimi samymi definicjami dotyczącymi dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania i działania pozytywnego, mającymi zastosowanie do wszystkich osób przebywających w danym państwie członkowskim, w tym obywateli państw trzecich, jak również takimi samymi obowiązkami państw członkowskich w zakresie zapewnienia prawa do zadośćuczynienia, skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, ochrony przed represjami oraz przeniesienia ciężaru dowodu. Równie ważne są spójne zobowiązania do podnoszenia świadomości i wspierania dialogu z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

8.10 EKES zaleca, by Rada i pozostałe instytucje UE rozważyły podczas przeglądu zaproponowanej dyrektywy przedstawione poniżej zagadnienia, by ostatecznie zapewnić realizację opisanych celów.

⁽²⁷⁾ Konfederacja Europejskiego Biznesu, odpowiedź na konsultacje prowadzone przez Komisję „Czy dyskryminacja ma znaczenie?”, 12 października 2007 r.

⁽²⁸⁾ 12/07/2007 — 31/08/2007, pytanie 4b.

⁽²⁹⁾ Konsultacje internetowe, lipiec — październik 2007 r., s. 1.

8.10.1 *Niezmnieszenie poziomu ochrony.* Opracowywanie nowej dyrektywy nie może zostać wykorzystane do ograniczenia ochrony przed dyskryminacją w jakichkolwiek przepisach UE, a państwa członkowskie nie powinny mieć możliwości wykorzystania procesu wprowadzania w życie dyrektywy do zmniejszenia obecnego poziomu ochrony przed dyskryminacją.

8.10.2 *Prawo do równości i przystępnych mieszkań dla osób niepełnosprawnych.* Poza rynkiem pracy osoby niepełnosprawne napotykają takie same lub większe przeszkody na drodze pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Nowa dyrektywa powinna zapewnić ramy dla wszystkich państw członkowskich, tak aby mogły wywiązać się ze swoich zobowiązań w zakresie równości i niedyskryminacji, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

8.10.2.1 Nowa dyrektywa powinna zobowiązać wszystkie osoby zajmujące się zapewnianiem ochrony społecznej (w tym zabezpieczeniami społecznymi i opieką zdrowotną, świadczeniami społecznymi, edukacją, dostarczaniem towarów i usług oraz kwestiami mieszkaniowymi), do

- a) przewidywania potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu, w tym dostępu do obiektów, transportu i informacji;
- b) przygotowania z wyprzedzeniem mieszkań przyjaznych osobom niepełnosprawnym oraz usunięcia przeszkód uniemożliwiających im jak największy udział i korzystanie z usług.

8.10.2.2 Nowa dyrektywa powinna określać jako formę dyskryminacji brak odpowiednich możliwości dostępu bądź przystępnego zakwaterowania dla danej osoby niepełnosprawnej, chyba że podjęcie kroków w tej dziedzinie wiązałoby się z nieproporcjonalnymi kosztami dla dostawcy.

8.10.3 *Dyskryminacja wielokrotna.* Dyrektywa powinna stanowić potwierdzenie, że zasada równego traktowania obejmuje ochronę przed dyskryminacją wielokrotną, tak aby ochrona ta nabrała mocy w prawie UE i prawie krajowym.

8.10.4 *Działanie pozytywne.* Nierówności są głęboko zakorzenione w obszarach działania wykraczających poza zatrudnienie i pracę, np. w edukacji, opiece zdrowotnej, mieszkalnictwie i dostępie do takich usług jak hotele, restauracje, usługi finansowe i biura podróży. Stąd też, by zapewnić w praktyce całkowitą równość, nowa dyrektywa powinna jednoznacznie zezwalać państwom członkowskim na utrzymanie lub przyjęcie środków mających na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której religia, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna działałyby na niekorzyść danej osoby, bądź zrekomensowanie skutków takiej sytuacji.

8.10.5 *Preferencyjne traktowanie ze względu na niepełnosprawność lub wiek.* Nowa dyrektywa powinna uznawać stosowanie w państwach członkowskich praktyk preferencyjnego traktowania

osób ze względu na ich wiek lub status osoby niepełnosprawnej. Wiele tego rodzaju korzyści przyczynia się do zwiększenia integracji społecznej osób starszych lub młodszych oraz osób niepełnosprawnych. Nowa dyrektywa nie powinna zniechęcać organizacji z sektora publicznego lub prywatnego do oferowania takich korzyści, jeżeli mają one na celu pokonanie lub zmniejszenie faktycznych, finansowych lub wynikających z nastawienia otoczenia przeszkód do równego uczestnictwa. Powinna zezwolić państwom członkowskim na dopuszczenie takich środków, o ile mają one uzasadniony cel, zgodny z zasadą równego traktowania, a sposoby osiągnięcia tego celu spełniają warunek proporcjonalności.

8.10.6 Wszelkie wyjątki powinny zostać zawężone. EKES przyjmuje do wiadomości, że będą występować sytuacje, w których różnicowane traktowanie, wynikające z ochrony przed dyskryminacją z danej przyczyny, może być stosowne i konieczne, lecz odrzuca koncepcję wprowadzenia ogólnego uzasadnienia dla dyskryminacji bezpośredniej. Wyjątki od zakazu dyskryminacji nie powinny być tak szerokie, by niwelowały wpływ ochrony, którą zapewniać ma dyrektywa; z drugiej strony dyrektywa nie powinna być niepotrzebnie skomplikowana i nie powinna zawierać długiej listy szczegółowych wyjątków dotyczących konkretnych sytuacji lub przyczyn dyskryminacji. Różnicowane traktowanie powinno być dopuszczone prawodawstwem antydyskryminacyjnym wyłącznie wówczas, gdy służy propagowaniu i zwiększaniu równości oraz godności człowieka i nie zmniejsza oddziaływania przepisów antydyskryminacyjnych.

8.10.7 *Egzekwowanie praw:* Nowa dyrektywa, uznająca znaczenie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i wartości, które ono wnosi, powinna zapewnić, by stowarzyszenia lub organizacje zainteresowane zapewnianiem przestrzegania praw, mogły wszczynać procedury sądowe lub administracyjne w imieniu osób dotkniętych dyskryminacją lub w celu niesienia im pomocy.

8.10.8 *Wyspecjalizowane organy.* Bez wątplenia do znajomości i egzekwowania przepisów krajowych oraz propagowania równego traktowania w bardzo dużej mierze przyczyniają się niezależne wyspecjalizowane organy, posiadające zasoby i kompetencje umożliwiające im wykonywanie zadań określonych w dyrektywie w sprawie równości rasowej⁽³⁰⁾ lub dyrektywie w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁽³¹⁾. Nowa dyrektywa powinna zawierać wymóg ustanowienia organu bądź organów (lub rozszerzenia kompetencji istniejącego organu) właściwego w kwestiach równości bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ponadto organom tym należałoby powierzyć zadanie przeprowadzania regularnej oceny wyników uzyskanych w ramach polityki zwalczania dyskryminacji.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Artykuł 13.

⁽³¹⁾ Artykuł 12.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wielojęzyczności

(2009/C 77/25)

Pismem z dnia 4 lutego 2008 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot WALLSTRÖM zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

Wielojęzyczności.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 lipca 2008 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17–18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 8, 13 — osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

Streszczenie opinii i podsumowanie wniosków

— Stwierdzając, że to zagadnienie zyskuje na znaczeniu politycznym i gospodarczym, Komitet z żalem zauważa, że zamiast przedstawić konkretny program w następstwie „nowej strategii na rzecz wielojęzyczności” z 2005 r., Komisja przeciwnie, pragnie przedstawić nową strategię na zakończenie swojej kadencji.

— Komitet zaleca Komisji i państwom członkowskim przyspieszenie debat nad celami do osiągnięcia, przed określeniem decyzji odnośnie do działań, które należy podjąć w ramach koordynacji w dziedzinie kultury i nauczania.

— Szczególnie w kontekście wyboru pierwszego nauczanego i poznawanego języka nowożytnego, zachęca państwa członkowskie i Komisję do położenia nacisku na wybór innych języków niż anglo-amerykański i krzewienie nauczania i używania języków europejskich w ramach wymiany na zewnątrz Wspólnoty.

— Stwierdzając ścisłą współzależność między potrzebami obywateli europejskich w dziedzinie językowej, europejską strategią na rzecz zatrudnienia, celami konwergencji programowania europejskich funduszy strukturalnych, a zwłaszcza funduszy spójności, zachęca do korzystania z tych ostatnich w celu nauki własnego języka ojczystego i dwóch języków nowożytnych, a nawet ustanowienia takiego priorytetu wykorzystania tych funduszy i dodaje, że ten cel powinien zawierać w sobie dwa cele jakościowe: zachowanie żywotności języków europejskich i zróżnicowanie znajomości języków w stronę języków pozawspólnotowych, użytecznych w wymianach kulturalnych, społecznych, politycznych i gospodarczych z udziałem Europejczyków, przy jednoczesnym krzewieniu znajomości kultur, pokoju i przyjaźni między narodami.

— Stwierdzając brak korzystnych zmian dla grup najbardziej oddalonych od godnego zatrudnienia, tzn. zadeklarowanego

i z ochroną socjalną, oraz dla grup najbardziej oddalonych od ośrodków miejskich i turystycznych, Komitet zwraca się do Komisji i państw członkowskich o czuwanie nad tym, aby w planowanych przez nich działaniach nie dyskryminować ani nie tworzyć różnic w traktowaniu oraz aby te działania nie doprowadziły do nowego wykluczenia i nowych frustracji. W tym celu w szczególności zaleca konsultacje z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w tych dziedzinach.

— Biorąc pod uwagę, iż Komisja zamierza przeprowadzić przekrojową konsultację wewnętrzną, zalecane środki powinny uwzględniać aspekt ulepszenia przepisów, tak aby nie godzić w konkurencyjność MŚP.

— Komisja i państwa członkowskie powinny zaangażować się w precyzyjną ocenę, w ramach europejskiego systemu certyfikacji nauczania formalnego i nieformalnego, aby zmierzyć jego zakres i **dać obywatelom i pracownikom możliwość transferu i uznawania kwalifikacji, bez względu na ich status.**

— W ramach porozumienia społecznego Komitet wzywa również państwa członkowskie i Komisję do działań propagujących zawody związane z językami — nauczyciel, tłumacz pisemny i ustny — tak aby pokryć zapotrzebowanie w zakresie używania języków urzędowych w komunikacji instytucjonalnej i przypomina, że potrzeby te nie są zaspokajane w wystarczającym stopniu, tak samo jak w sektorze gospodarczym.

1. Wprowadzenie

W dniu 6 września 2006 r., niedługo przed utworzeniem nowego stanowiska komisarza ds. Wielojęzyczności i Dialogu Międzykulturowego oraz mianowaniem na nie Leonarda ORBANA, EKES przyjął opinię, w której wypowiedział się na temat „nowej strategii ramowej w sprawie wielojęzyczności” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z dn. 26 października 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Nowa strategia ramowa w sprawie wielojęzyczności”, sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 324 z 30.12.2006).

Nieco później, w dniu 25 października 2007 r., komisarz uczestniczył w posiedzeniu plenarnym Komitetu na zaproszenie przewodniczącego EKES-u Dimitrisa DIMITRIADISA i wyraził zainteresowanie jego pracami.

W związku z zamiarem przedstawienia nowej strategii w tej dziedzinie, komisarz zwrócił się do Komitetu o opinię rozpoznawczą.

Komitet proponuje zatem, że:

- oceni działania podjęte w ramach poprzedniej strategii Komisji i przedstawionych wówczas zaleceń;
- treści działania podjęte przez Komisję;
- w stosownym czasie odpowie na wniosek o konsultację złożony w bardziej ogólnych ramach szerokiej konsultacji publicznej organizowanej przez Komisję i przesłuchania z dnia 15 kwietnia 2008 r., tak aby komunikat, który Komisja zamierza opublikować we wrześniu 2008 r., uwzględniał jego zalecenia.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet stwierdza, że temat ten codziennie przybiera na znaczeniu, nie tylko z powodu mody, lecz w rzeczywistym kontekście globalizacji, który prowadzi do pojawiania się coraz większej liczby różnych podmiotów. Nowe sytuacje wymagają nowych rozwiązań i nowych reakcji. Świat zmienia się nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej i technicznej, lecz również społecznej, politycznej, kulturalnej i obywatelskiej. Niektóre zjawiska występują od zawsze lub od dawna, lecz teraz nasilają się i stają się bardziej widoczne, a wręcz nabierają zasadniczego znaczenia.

2.2 W bardzo różnych dziedzinach, w pracy, w działalności gospodarczej, rozrywkowej i turystycznej wymiar kulturowy przybiera nowe kształty. EKES musi potraktować to zjawisko wielowymiarowo, aby uwzględnić obawy obywateli oraz przedstawić instytucjom praktyczne i inteligentne sugestie, zwłaszcza poprzez udział w konsultacjach i inicjowanie debat.

Różnorodność i bogactwo opinii dowodzą zainteresowania obywateli europejskich tą kwestią, która jest naznaczona ich wspólnym człowieczeństwem.

2.3 We wspomnianej powyżej opinii Komitet zalecał, aby:

- „Komisja udzieliła państwom członkowskim dokładniejszych wskazówek dotyczących powiązań, jakie należy zbudować oraz działań uzupełniających, jakie należy podjąć w ramach planów krajowych, podkreślając, że wielojęzyczność lub różnorodność stanowić może wkład w integrację polityczną i kulturową UE, oraz instrument budowania zrozumienia i pogłębiania integracji społecznej;
- zakres oferty nauczania został uzgodniony na szczeblu europejskim celem osiągnięcia trwałych rezultatów oraz potencjalne zasoby kompetencji językowych nie zostały zredukowane do ograniczonej liczby języków;

— propagowano wszelkie formy wielojęzyczności na polu zawodowym, w dziedzinie kultury, polityki i nauki oraz w sferze społecznej;

— zaangażowani eksperci nie byli wyłącznie specjalistami w dyscyplinach społeczno-naukowych, ale by wśród nich znaleźli się także praktykujący lingwiści, tłumacze ustni i pisemni, nauczyciele i osoby wykonujące zawód związany z językami;

— w opracowywaniu tej inicjatywy zostały należycie i szerzej uwzględnione obecne pokolenia dorosłych, zarówno młodych jak i starszych, poprzez uczenie się przez całe życie oraz — w momencie, gdy Komisja rozpocznie etap programowania — poprzez odwołanie się do ich praw kulturowych;

— Komisja wspierała nie tylko badania uniwersyteckie, ale również prace stowarzyszeń aktywnych w tej dziedzinie, oraz by wspierała publiczne inicjatywy podejmowane przez społeczeństwo obywatelskie”.

2.4 Podsumowując, EKES wskazał na konieczność włączenia jak największej liczby obywateli w strategię uczenia się, używania, znajomości języków i znalezienia realistycznych środków, aby cel ten osiągnąć. Komitet przestrzegал, aby nie tworzyć nowych form dyskryminacji społecznej. Wzywał do zastanowienia się nad pełną liczbą języków istniejących w Unii Europejskiej, aby przekroczyć własne granice językowe, kulturowe i gospodarcze. Zalecał zachowanie równowagi między sferą gospodarczą, kulturalną, obywatelską i podjęcie zdecydowanych działań dostosowawczych na płaszczyźnie zatrudnienia i pracy.

2.5 Komitet przypomniał, że obszary językowe i kulturowe zmieniły się, podobnie jak wspólnoty polityczne i gospodarcze na świecie, oraz że tendencja do zanikania niektórych języków idzie niestety w parze z asymilacją lub znikaniem niektórych grup społecznych i politycznych. Europa stoi przed tymi samymi wyzwaniem, co inne regiony świata, czyli po pierwsze tendencją do używania jednego języka w stosunkach ponadnarodowych, po drugie różnorodności języków regionalnych i takim samym jak gdzie indziej zagrożeniem zanikania niektórych gwar. Niemniej jednak wyróżnia ją status krajowych języków urzędowych w zjednoczonej (lub tworzącej się, w zależności od wizji stopnia integracji UE) wspólnocie politycznej i gospodarczej.

2.6 UE stoi w obliczu takiego samego niepokoju o tożsamość, który towarzyszy każdemu zbliżeniu kulturowemu i językowemu, niemniej jednak jej atutem jest to, że wykształciła się w trakcie swojego budowania. Warto przypomnieć na przykład instrumenty służące spójności społecznej i terytorialnej, wspólne kryteria demokracji przedstawicielskiej i uczestniczącej, modele społeczne opierające się na pewnej solidarności.

2.7 Niemniej jednak z połączenia wyzwań demograficznych z interesami kulturowymi wynika kilka istotnych kwestii, które należy odważnie poruszyć: na ile Europejczycy są zainteresowani własnymi językami, dzieleniem się nimi, ich ochroną, ożywieniem i niedopuszczeniem do ich zaniknięcia, słowem używaniem ich do komunikowania się między sobą i z innymi?

3. Komentarze szczegółowe

3.1 W dniu 14 września 2007 r. Komisja uruchomiła procedurę konsultacji publicznych, które zakończyły się konferencją w dniu 15 kwietnia 2008 r. Podczas konferencji Komisja przedstawiła licznym stowarzyszeniom i organizacjom prowadzącym działalność w sferze kulturalnej lub pedagogicznej, wyniki prac następujących grup roboczych:

- grupy intelektualistów pod przewodnictwem Amina Maaloufa;
- Business Forum pod przewodnictwem wicehrabiego Davignona;
- „Sprawozdanie ELAN: Wpływ niewystarczającej znajomości języków obcych w przedsiębiorstwach na gospodarkę europejską” sporządzony przez Krajowy ośrodek językowy;
- formalne konsultacje z Komitetami (KR i EKES);
- konsultacje z państwami członkowskimi: konferencja ministerialna z lutego 2008 r.;
- zalecenia grupy wysokiego szczebla ds. wielojęzyczności;
- uwagi otrzymane w ramach konsultacji on-line.

3.2 Podczas dyskusji poruszono wiele kwestii:

- wyzwania gospodarcze;
- wyzwania politycznej (wielojęzyczność i integracja regionalna);
- wyzwania w dziedzinie kultury (wielojęzyczność czy międzykulturowość?);
- komunikacja osobista i zbiorowa może prowadzić do stwierdzenia, że język jest takim samym narzędziem komunikacji jak pozostałe; przyszłość literatury?
- Wielojęzyczność i różnojęzyczność: niektórzy zadają sobie pytanie, czy indywidualne kompetencje językowe na płaszczyźnie wielojęzyczności są konieczne w środowisku językowym, które staje się jednojęzyczne?
- Rada Europy podkreśliła konieczność ochrony języków mniejszości i ułatwienia ich używania, jeżeli walka z nacjonalizmem ma być skuteczna: wielojęzyczność w służbie różnorodności nie może stanowić ryzyka wykluczenia.
- Wielu uczestników mówiło o frustracji i braku równości wobec języków, konfrontacji języków europejskich między sobą i na świecie, przeciwstawnych krajowych politykach kulturalnych.
- Prawa kulturalne i prawa społeczne: wiele osób zastanawia się, jakie środki są do dyspozycji w przypadku takich zobowiązań? Poruszony został szczególnie przypadek Romów dotyczący ich ogólnej integracji, możliwości uczenia się i zachowania ich języka.
- Jeśli chodzi o pracę i zatrudnienie, prawo pracownika do własnego języka bez wymogu umiejętności językowych niewspółmiernych do zadań związanych z pracą, a także

kwestie bezpieczeństwa związane z pracą w środowisku wielojęzycznym, którego języki dana osoba zna słabo lub wcale.

3.3 Główne cele Komisji w sferze promowania różnorodności językowej zaprezentowane podczas wysłuchania:

3.3.1 Zróżnicowanie kompetencji językowych w UE („Angielski nie wystarczy”).

Komisarz ds. wielojęzyczności Leonard Orban, zgodnie z zapewnieniami złożonymi w przemówieniu w trakcie wysłuchania, jak i w innych okolicznościach, wyraźnie zamierza odwrócić tendencję do powszechnego stosowania języka angielskiego.

3.3.2 W sferze społecznej:

- potwierdzenie roli języków w spójności społecznej;
- ułatwienie integracji migrantów, zachęcanie do nauki języka kraju przyjmującego, promowanie używania i zachowania języka ojczystego i przekazanie go dzieciom, traktowanie języków imigrantów jako potencjału do wykorzystania i źródła wzbogacenia.

3.3.3 W sferze gospodarczej:

- rozwój kompetencji językowych w celu zatrudniania pracowników i podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw;
- przekrojowe uwzględnianie w różnych obszarach polityki europejskiej aspektów związanych z wielojęzycznością, począwszy od spisu (stwierdzenia stanu obecnego).

3.3.4 Aspekty wielojęzyczności dotyczące polityki zewnętrznej UE:

Komisja potwierdziła cel barceloński, czyli znajomość 1 języka ojczystego + 2 języków współczesnych u każdego obywatela, jednak zgodnie ze schematem: 1 język ojczysty + 1 język komunikacji międzynarodowej + 1 „przybrany język własny” (koncepcja wynikająca ze sprawozdania grupy, której przewodniczy Amin MAALOUF).

3.3.5 Środki i metody:

Komisja pragnie promować nieformalny system uczenia się „business literacy system”, polegający na przyspieszeniu zrozumienia i ułatwieniu dostępu. Niemniej jednak instytucja nie podała wielu szczegółów dotyczących tego zagadnienia. Sprecyzowała, że chodzi o stworzenie obywatelom europejskim okazji do kontaktu z elementami języków obcych np. w autobusach lub innych miejscach publicznych, tak aby nauka opierała się na „przyzwyczajaniu”.

3.3.6 W kwestii przyszłości:

Komisja pragnie opierać się na współpracy strukturalnej w ramach strategii średnioterminowych państw członkowskich i wnieść europejską wartość dodaną w celu rozwoju tej polityki.

3.4 Sprawozdanie ELAN ⁽²⁾:

W sprawozdaniu ELAN badano znaczenie posiadania wykwalifikowanej wielojęzycznej siły roboczej dla przedsiębiorstw. Nie zawiera ono jednak klasyfikacji potrzeb w stosunku do wykonywanej pracy czy zajmowanego stanowiska, ani w zależności od sektora działalności. Komisja zyskałaby na powierzeniu Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie (lub innej organizacji europejskiej) oceny bardziej precyzyjnej klasyfikacji potrzeb zawodowych zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników.

3.4.1 Sprawozdanie grupy Forum Biznesu pod przewodnictwem Etienne'a Davignona ⁽³⁾:

Sprawozdanie to, opublikowane pod koniec czerwca 2008 r. wykazuje dlaczego, z punktu widzenia Forum Biznesu, istotne jest inwestowanie w kompetencje językowe. Opisano w nim to, co już zrobiono na rzecz promowania znajomości języków w środowisku biznesowym, a także sformułowano następujące zalecenia dla przedsiębiorstw celem poprawy ich wyników w dziedzinie wielojęzycznej komunikacji handlowej: sporządzić przegląd już istniejących umiejętności językowych w przedsiębiorstwie, skorygować politykę rekrutacyjną i strategię rozwoju w ramach zarządzania HR, inwestować w szkolenia językowe, zatrudniać rodzimych użytkowników języka, stosować technologie językowe, współpracować z tłumaczami pisemnymi i ustnymi, a także z osobami ułatwiającymi komunikację i mediatorami kulturowymi, zwiększyć międzynarodową mobilność pracowników. W sprawozdaniu sformułowano również zalecenia dla Europy i jej instytucji, dla władz lokalnych, regionalnych i krajowych. Ponadto przedstawiono argumenty na rzecz wielojęzyczności.

3.5 Sprawozdanie grupy Amina MAALOUFA ⁽⁴⁾:

Komitet popiera inicjatywę Komisji dotyczącą konsultacji grupy znanych intelektualistów, których sprawozdanie zostało określone przez przedstawiciela grupy podczas posiedzenia z 15 kwietnia br. jako „prawdopodobnie najlepiej napisany i najłatwiejszy do przeczytania dokument ze wszystkich sprawozdań przygotowanych dotychczas przez Komisję” — co w pewnym sensie jest prawdą — i proponujące Europejczykom rozważenie nauki języka komunikacji międzynarodowej i „przybranego języka własnego”, inaczej mówiąc nauki bezinteresownej, niepoddyktowanej względami ekonomicznymi, zgodnie z zainteresowaniami osobistymi. Jest to szlachetna propozycja, podkreślająca aspekt kulturowy i komunikacyjny języka, jednak zakłada ona, że wszyscy obywatele mają jednakową chęć i czas na rozwój kompetencji językowych, co nie pokrywa się z rzeczywistością nie tylko z powodów kulturowych, lecz również dlatego, że większość obywateli europejskich nie ma siły nabywczej, która umożliwiłaby im korzystanie z „jakościowych” praktyk kulturalnych, zgodnie z definicją profesora Pierre'a Bourdieu.

⁽²⁾ Zob. sprawozdanie ELAN „Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills In Enterprise” („Wpływ braku kompetencji językowych w przedsiębiorstwach na gospodarkę europejską”): http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan_en.pdf.

⁽³⁾ Zob. sprawozdanie grupy Forum biznesowego http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669_en.htm.

⁽⁴⁾ Zob. sprawozdanie grupy Intelektualistów ds. Dialogu Międzykulturowego (Intellectuals for Intercultural Dialogue) pod przewodnictwem Amina Maaloufa: „A Rewarding Challenge: How the Multiplicity of Languages could Strengthen Europe” („Dobroczynne wyzwanie: jak wielość języków może skonsolidować Europę”): http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc1646_en.pdf.

Niewątpliwie można powiedzieć na przykład, że coraz więcej Europejczyków lub młodzieży europejskiej widzi korzyści z używania współczesnych europejskich lub pozaeuropejskich języków obcych, lecz coraz więcej osób ma coraz większe trudności z utrzymaniem i z wychowaniem dzieci, i chociaż nie mamy do czynienia z walką klas, społeczeństwo europejskie jest podzielone. Dlatego też należy uruchomić fundusze spójności, w szczególności dotyczące celów lizbońskich.

Potencjalne korzyści programu Grundtvig i programu kształcenia dla dorosłych, a także uczenia się przez całe życie powinny być oszacowane i wyliczone podczas uzgodnień między służbami Komisji, przed ich przekazaniem państwu członkowskim, Radzie i Parlamentowi. Dzięki temu kompetencja państw członkowskich w dziedzinie edukacji zyskałaby europejską wartość dodaną.

Komitet zauważa, że nie rozwiązuje to kwestii wyboru języka angielskiego jako pierwszego języka wspólnego, a jedynie całkowicie pozostawia tę kwestię państwu członkowskim i rodzicom, a Komisja nie porusza tego tematu otwarcie. Niewątpliwie „angielski nie wystarczy”, lecz nadal jest językiem akceptowanym przez UE i używanym w wymianie międzynarodowej. Przedstawione propozycje są jedynie początkiem, nie stanowią natomiast rozwiązania problemu. Komitet zwraca uwagę Komisji, państw członkowskich, Rady i Parlamentu Europejskiego na tę kwestię.

3.6 Projekt opinii KR-u ⁽⁵⁾:

KR uważa w swojej opinii, że kwestia językowa ma ogromne znaczenie dla samorządów terytorialnych, zważywszy że determinuje nie tylko kwestie zatrudnienia, lecz również wspólnego egzystowania Europejczyków i osób spoza Europy na wszystkich płaszczyznach społecznych i we wszystkich sektorach działalności, zaczynając od zdrowia (brak siły roboczej), przez usługi dla osób, nauczanie na poziomie przedszkolnym i szkolnym lub integrację migrantów, a kończąc na turystyce. Ponadto strukturyzuje ona życie coraz większej liczby regionów. KR słusznie zaleca również wykorzystanie funduszy spójności i konsultowanie się z nim przed podjęciem strategicznych decyzji.

3.7 Sprawozdanie informacyjne: Dokument roboczy Komisji — Sprawozdanie z realizacji planu działania pod tytułem „Promowanie nauki języków obcych i różnorodności językowej” ⁽⁶⁾:

Komitet wyraża obawę, że zaprzeczanie konieczności przyznania środków europejskich prowadzi do inercji, to jest przyjmowania kolejnych przepisów niewspółmiernych do rozwoju potrzeb, co prowadzi do niezadowalających wyników w perspektywie średnio- i długoterminowej. Komitet wzywa państwa członkowskie do rozważenia tej sprawy: telewizja nie wystarczy, a nieformalne uczenie się musi podlegać pomiarom. Komitet przyznaje, że metoda koordynacji, którą wyznaczyła Komisja, będzie oznaczała postęp administracyjny, lecz niekoniecznie krok w stronę obywateli.

⁽⁵⁾ Zob. opinia Komitetu Regionów w sprawie wielojęzyczności; sprawozdawca Roberto Pella (CdR 6/2008).

⁽⁶⁾ Zob. COM(2007) 554 wersja ostateczna/2 z 15 listopada 2007 r.

4. Wnioski

4.1 Komitet zauważa, że wyraźna dobra wola Komisji jest stałym wątkiem, lecz nie proponuje ona treściwych działań Unii Europejskiej wykraczających poza to, czego wymaga się od państw członkowskich w kwestii dostosowania systemów nauczania.

4.2 Komitet zaleca, aby państwa członkowskie kontynuowały przyjęte podejście, a jednocześnie uwzględniały różnicowanie w kierunku języków innych niż angielski stosowanych w komunikacji międzynarodowej.

4.3 Państwa członkowskie powinny nadal promować więzy pokrewieństwa i bliskości językowej lub geograficznej w ofercie języków europejskich na wszystkich poziomach nauczania (przedszkolnym, podstawowym, średnim, wyższym i przez całe życie), dbając o jej różnorodność.

4.4 Szkolenia dla dorosłych zgodnie z koncepcją Komisji (7) muszą uwzględniać potrzebę większego zaangażowania obywateli w wysiłek poznania języka ojczystego i dwóch języków współczesnych poprzez dostosowanie oferty, wzbudzanie zainteresowania i motywowanie za pomocą konkretnych rozwiązań lokalnych łączących wiedzę praktyczną organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w terenie, osób z sektora publicznego i prywatnego, poprzez ułatwienie dialogu społecznego i obywatelskiego, dopilnowanie, aby nowe inicjatywy nie prowadziły do dyskryminacji obywateli mających niewielki dostęp do wymiany międzykulturowej.

4.5 Demokratyzacja i nieformalne nauczanie promowane przez Komisję muszą być **poddawane precyzyjnym ocenom w ramach europejskiego systemu certyfikacji, aby:**

- zmierzyć wpływ działań zapoczątkowanych przez państwa członkowskie, Komisję i inne zaangażowane podmioty państwowe i niepaństwowe;
- dać obywatelom i pracownikom najemnym możliwość transferu i uznawania kwalifikacji, bez względu na ich status.

4.6 Zaproponować samorządom lokalnym i terytorialnym konkretny udział w rozwijaniu przyszłej oferty pedagogicznej, zgodnie z ambicjami Komisji.

4.7 Ponieważ uwagi Komisji na temat potrzeb gospodarczych przedsiębiorstw dotyczą przede wszystkim przedsiębiorstw i pracowników najemnych, państwa członkowskie i Komisja powinny zachęcać partnerów społecznych do udziału w dialogu społecznym, aby wspólnie zbadać wyzwania i znaleźć najlepiej dostosowane praktyczne rozwiązania.

(7) Zob. COM(2006) 614 wersja ostateczna i COM(2007) 558 wersja ostateczna.

4.8 **Możliwość znalezienia się w naturalnym środowisku, niezbędną do ćwiczenia kompetencji językowych i nierozłączną ze skonsolidowanym nauczaniem, należy zapewnić wszystkim odbiorcom na wszystkich poziomach, jednak być może potrzeby te są szczególnie duże w warstwach najmniej objętych wymianą ponadnarodową,** to jest najmniej mobilnych, co pociąga za sobą konieczność znalezienia konkretnych i materialnych rozwiązań. Nie można nikogo zmusić do podróżowania, lecz niektórzy mają **mniej środków** niż inni. Język angielski nie jest w tym względzie wystarczający, podobnie jak telewizja.

4.9 W kwestii **języków migrantów** należy położyć nacisk na fakt, że **stanowią one pewien zasób.** Dotyczy to wielu szkół. Niektórzy uważają, że migranci mają obowiązek nauczania się języka kraju przyjmującego, aby się zintegrować, a nawet mieć wstęp na terytorium UE, natomiast inni są zdania, że migranci mają prawo poznać język kraju, który ich przyjmuje, aby móc w nim mieszkać i pracować oraz bronić swych praw, a na władzach publicznych spoczywa odpowiedzialność za zorganizowanie jego nauczania. Bez względu na punkt widzenia długa droga dzieli teorię od realizacji. Liczne doświadczenia dowodzą, że wszystkie dobre praktyki nie były wspierane. Wprost przeciwnie, dotacje dla wielu stowarzyszeń zostały wstrzymane. Obecnie wyzwanie pedagogiczne, z którym należy się zmierzyć, jest ogromne, gdyż nauczanie przebiega inaczej w zależności od wieku. W tym względzie Komitet zaleca **badania, które zilustrują wymianę międzykulturową stanowiącą podstawę dla każdego rodzaju nauki języków** (8). Komitet kładzie nacisk na konieczność konsultowania i zaangażowania wszystkich osób związanych z nauczaniem i pedagogiką, od etapu przedszkolnego, przez kształcenie dorosłych, po nauczanie przez całe życie. Dwoma najbardziej zainteresowanymi stronami są uczniowie i nauczyciele. Dotyczy to również przyszłego zatwierdzania nieformalnych umiejętności (9).

4.10 Do języków używanych w Europie zalicza się języki regionalne i narodowe, a także języki używane przez migrantów. Jest to istotny wkład, a zarządzanie różnorodnością kulturową w Europie będzie opierało się na dwóch wyzwaniach: promowaniu europejskiej różnorodności językowej, tolerancji i poszanowaniu migrantów. Spójność społeczna i terytorialna UE nie ma wyłącznie gospodarczego lub politycznego charakteru. W przyszłości, a nawet już teraz jest ona nierozdzielnie związana z wymiarem kulturowym.

4.11 Również języki migrantów, podobnie jak **europejskie języki ojczyste muszą być przekazywane potomkom, a ponieważ żaden język nie przetrwa, jeżeli nie jest używany, migranci powinni być również źródłem wiedzy w przekazywaniu swoich języków ojczystych osobom, które chcą zróżnicować swoje kompetencje komunikacyjne lub ich nauczaniu.**

(8) Zob. <http://www.newcomersinturkey.com> — Nouredine ERRADI przez wiele lat pracował w ośrodkach kształcenia migrantów w Holandii i stworzył narzędzia pedagogiczne dla nauczycieli i doradców politycznych w agencjach i samorządach terytorialnych.

(9) Zob. opinia EKES-u z 18.9.2008 w sprawie wniosku dotyczącego zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego systemu transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET); sprawozdawca An Le Nouail Marlière (CESE 1066/2008).

4.12 Oznacza to, że europejskie społeczeństwo obywatelskie ma dzisiaj inne aspiracje i nie wystarczy już zachwalanie mu korzyści płynących z wielojęzyczności w wielojęzycznym środowisku. Społeczeństwo obywatelskie chciałoby, aby uznane zostały jego własne inicjatywy w ramach stowarzyszeń, jego własne potrzeby i przede wszystkim pragnęłoby uzyskać środki do realizacji swych dążeń bez względu na ich pochodzenie (publiczne lub prywatne).

4.13 Oznacza to również, że **partnerzy społeczni powinni zaakceptować perspektywę długoterminową i wspólnie określić wymagane kwalifikacje, nauczanie początkowe i przez całe życie, które należy wprowadzić, oraz inwestycje publiczne i prywatne, które należy rozważyć, dbając o poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw.**

4.14 **Jeżeli nauka języków będzie również postrzegana jako konieczny wymóg w kontekście konkurencyjności i celów strategii lizbońskiej, powyższe zalecenie nabiera całego swojego znaczenia.**

4.15 Artykuły 21 i 22 Karty praw podstawowych przewidują promowanie różnorodności językowej i zawierają zakaz dyskryminacji ze względu na język. Komisja powinna zatem **sprawdzić, które państwa członkowskie mają ustawodawstwo w tej dziedzinie, w razie potrzeby zwracając się do Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, i zbadać, czy fakt, że państwa członkowskie mają różne systemy wykonawcze, nie powoduje zakłóceń lub nierównego traktowania wśród Europejczyków, zwłaszcza w kwestii mobilności, rekrutacji itp.** W tym celu należy wprowadzić na przykład rozróżnienie między dwoma poziomami: stopniem znajomości języka niezbędnym do wykonywania zadań związanych z wykonywaną pracą (kontakt z osobami lub klientami zagranicznymi) oraz przekazywaniem poleceń niezbędnych do wykonania zadań w języku wykonującego.

4.16 Przy wdrażaniu tych założeń Komitet zwróci szczególną uwagę na to, co Komisja zaproponuje w strategii, która ma zostać przedstawiona we wrześniu 2008 r., i na postępy dotyczące poprzedniej strategii.

4.17 Jeżeli chodzi o prawa kulturalne obywateli europejskich, rezydentów spoza Europy i współpracę zewnętrzną UE, Komisja powinna być może **opierać się na konwencji UNESCO w sprawie różnorodności, proponując wytyczne, które będą uwzględniać konsekwencje ratyfikacji tej konwencji przez państwa członkowskie dla Europy, we współpracy ze stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi, które już prowadzą działalność w dziedzinie kultury.**

4.18 Mobilność promują partnerzy społeczni, oczekują jej niektórzy pracodawcy, pracownicy i władze publiczne, w tym Komisja, uważając ją za panaceum na bezrobocie i brak siły roboczej. Wciąż jeszcze zbyt mało uwagi poświęca się barierze językowej. Jako przykład niech posłuży, w ramach uczenia się przez całe życie, niemożność równoczesnego kształcenia się zawodowego i osiągania celów językowych czy też niemożność zapisania dzieci do wybranych przez rodziców szkół, jeśli dzieci te towarzyszą rodzicom mobilnym zawodowo — przykładem są tu Romowie w różnych krajach Europy i niektóre grupy Włochów w Niemczech. Komisja nie powinna polegać jedynie na państwach członkowskich, lecz domagać się informacji na temat dyskryminacji ze względu na język w szkołach między dziećmi narodowości europejskiej.

4.19 Należy wspomnieć również o trudnościach napotkanych przez administracje państw członkowskich w stosowaniu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników, a także przez partnerów społecznych, z powodów jej niezrozumienia w terenie, które nie zostały pominięte przez Komisję, lecz powinny zostać należycie uzgodnione ze stronami (Komisja, państwa członkowskie, partnerzy społeczni, władze lokalne, krajowe, służby odpowiedzialne za zatrudnienie itp.), tak jak opisano to powyżej ⁽¹⁰⁾.

4.20 Wreszcie należy pomyśleć o środkach na system językowy instytucji poza oficjalną komunikacją instytucjonalną: Komitet zauważa, że jest to trudna kwestia, gdyż wiele dokumentów publicznych nie jest tłumaczonych, co raz jeszcze dotyka problemu środków. Jako przykład wystarczy podać strony internetowe — z wyjątkiem stron głównych — instytucji europejskich, w tym Rady Europejskiej i prezydencji UE.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z 29.5.2008 w sprawie: „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług — maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”; sprawozdawca An Le Nouail Marlière (Dz. U. C 224 z 30.8.2008).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie uwzględnienia potrzeb osób starszych

(2009/C 77/26)

Dnia 18 lutego 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Uwzględnienia potrzeb osób starszych (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 września 2008 r. Sprawozdawcą była Renate HEINISCH.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 106 do 32 — 20 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Uzasadnienie

1.1.1 Demograficzne przemiany w Europie charakteryzuje szybko rosnący udział osób starszych przy jednoczesnym spadku ogólnej liczby ludności (¹). Rada wielokrotnie zajmowała stanowisko w sprawie starzenia się ludności. Proces ten przebiega różnorodnie w zależności od regionu. Tym samym Unia Europejska stoi w obliczu wielkich wyzwań społecznych (²). Do końca 2008 r. Komisja przygotowuje komunikat, w ramach którego zostaną przedłożone propozycje sposobów uwzględnienia potrzeb starzejącego się społeczeństwa przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych.

1.1.2 Na pierwszy plan niniejszej opinii wysuwają się uznanie, docenienie, zapobieganie dyskryminacji i poszanowanie godności osób w podeszłym wieku. Należy zdawać sobie sprawę, że osoby starsze nie są jednolitą grupą, jeżeli chodzi o umiejętności, zabezpieczenie finansowe czy potrzeby zdrowotne i społeczne, a zatem strategie polityczne i usługi powinny odzwierciedlać fakt, że jedno podejście do wszystkich bądź segmentacja wiekowa nie są odpowiednim rozwiązaniem.

1.1.3 Wobec powyższego niniejsza opinia dotyczy różnorodnych zagadnień związanych z sytuacją osób od okresu formalnego przejścia na emeryturę do wieku bardzo zaawansowanego. Obejmuje to oczywiście — bez potrzeby szczególnego podkreślenia za każdym razem — mężczyzn i kobiety, starsze osoby niepełnosprawne i osoby starsze ze środowisk imigranckich.

1.1.4 Opinia nie analizuje problematyki starszych pracowników ani osób starszych będących na utrzymaniu innych i

(¹) Zob. np. raport informacyjny Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa CESE 930/99 wersja ostateczna; SEC (2007) 638, Dokument roboczy służb Komisji „Europe's Demographic Future: Facts and Figures”.

(²) Zob. COM(2006) 571 z 12 października 2006 r.; SEC (2007) 638; EPC & EC (DG ECFIN): The impact of ageing on public expenditure, Special Report no 1/2006.

wymagających opieki, ponieważ w tym zakresie przedłożono już wiele różnych propozycji (³). Niemniej jednak EKES pragnie podkreślić znaczenie podejścia do starzejącego się społeczeństwa, które byłoby oparte na cyklu życia, w celu zapobieżenia dyskryminacji i stereotypom oraz potrzebę zintegrowanej polityki dotyczącej wszystkich pokoleń.

1.1.5 By osoby starsze mogły nadal uczestniczyć w życiu społecznym i prowadzić godziwe życie, muszą mieć zabezpieczenie finansowe i dostęp, na zasadzie dobrowolności, do możliwości podejmowania konstruktywnych działań, takich jak uczenie się przez całe życie, zatrudnienie, wolontariat i wykorzystanie nowych technologii. Co więcej, transport, energia, mieszkania i opieka zdrowotna powinny być dostępne i leżeć w zakresie możliwości finansowych osób starszych.

1.2 Zalecenia

1.2.1 W celu zapewnienia odpowiednich warunków życia i możliwości zatrudnienia rosnącej liczbie osób starszych w mieście i na wsi, Komitet wnioskuje o podjęcie następujących kroków:

- Regularne sporządzanie krajowych i regionalnych **raportów sytuacyjnych**;
- **Zebrań i rozpowszechnienie przykładów sprawdzonych rozwiązań** przyjętych w państwach członkowskich;
- Popularyzowanie **nowego wizerunku starości**, który uznaje dorobek życia osób starszych (w tym imigrantów) i godność wieku dojrzałego w polityce, gospodarce i społeczeństwie;
- **Kampanie medialne „aktywne starzenie się”**;

(³) Zob. m.in.: opinia EKES-u z 16 grudnia 2004 r. w sprawie: „Strategie/Podnieść wiek odchodzenia z rynku pracy”, sprawozdawca: Gérard DANTIN (Dz.U. C 157 z 28.6.2005); opinia EKES-u z 28 października 2004 r. w sprawie produktów leczniczych stosowanych w pediatrii, sprawozdawca: Paolo BRAGHIN (Dz.U. C 120 z 20.5.2005); opinia EKES-u z 26 września 2007 r. w sprawie praw pacjenta, sprawozdawca: Lucien BOUIS (Dz.U. C 10 z 15.1.2008); opinia EKES-u z 24 października 2007 r. w sprawie znęcania się nad osobami starszymi, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz.U. C 44 z 16.2.2008); opinia EKES-u z 13 marca 2008 r. w sprawie gwarantowania powszechnego dostępu do opieki długoterminowej oraz stabilności finansowej systemów opieki długoterminowej dla osób starszych, sprawozdawca: Waltraud KLASNIC (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

- Należy podjąć działania przede wszystkim w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym, infrastruktury, udostępniania towarów i usług, finansowania, mieszkalnictwa, służby zdrowia, organizacji końcowego okresu życia, uczestniczenia w życiu społeczności.

Adresaci: **państwa członkowskie, Parlament Europejski, Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.**

- Powołanie uzupełniającej **grupy ekspertów ds. wieku dojrzałego** w ramach grupy ekspertów ds. demografii ⁽⁴⁾ przy Komisji Europejskiej;
- Utworzenie **Europejskiego sojuszu „Aktywne życie na starość”** na wzór Europejskiego sojuszu na rzecz rodzin ⁽⁵⁾, który m.in. organizuje warsztaty i konferencje;
- Utworzenie **Europejskiego centrum badania problemów związanych z wiekiem** celem opracowania, syntezy i wymiany zasobów wiedzy oraz określenia potrzeby dalszych badań i odpowiedniego wsparcia takich badań;
- Uruchomienie interdyscyplinarnego **programu „Wiek dojrzały”** z budżetem umiejscowionym w VIII ramowym programie badawczym;
- Utworzenie **Europejskiego portalu internetowego**, zawierającego informacje dla opinii publicznej ze wszystkich Dyrekcji Generalnych na temat inicjatyw związanych z wiekiem;
- Utworzenie **lokalnych, regionalnych i krajowych portali internetowych** na wzór portalu europejskiego;
- Wsparcie **funduszu demograficznego** ⁽⁶⁾ w ramach funduszy strukturalnych, zapewniających wsparcie finansowe dla regionów, które aktywnie przeciwdziałają przemianom demograficznym (np. aktywna polityka prorodzinna);
- **Włączenie nowych priorytetów do programu „Uczenie się przez całe życie”** w celu szkolenia opiekunów pomagających w przechodzeniu do następnego etapu życia.

Adresaci: **prezydencje Rady UE, Parlament Europejski, Komisja Europejska.**

1.2.2 Aby to wszystko osiągnąć, trzeba zapewnić zrównoważone zarządzanie, które jednocześnie przyczyni się do realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji Europejskiej 2007/397/WE.

⁽⁵⁾ Zob. http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_de.html.

⁽⁶⁾ Zob. pkt. 4.5.2 opinii EKES-u z 13 grudnia 2007 r. w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności, sprawozdawca: Olivier DERRUINE (Dz. U. C 120 z 16.5.2008).

2. Uwagi ogólne

2.1 Niniejsza opinia rozpoznawcza wskazuje na istniejącą w europejskich regionach potrzebę działania w tym zakresie. We wszystkich państwach trzeba dokonać nowego podziału posiadanych środków ⁽⁷⁾, który wiąże się z wyższymi obciążeniami dla mieszkańców miast i wsi. Jednocześnie powstają większe wymagania w zakresie dostosowania infrastruktury komunalnej ⁽⁸⁾. Konieczne są zwłaszcza innowacyjne i integrujące koncepcje, które uczynią regiony i samorządy „sprawnymi demograficznie”.

3. Poszczególne obszary działań

Bezpieczne, zdrowe i aktywne życie w późnym wieku wymaga spełnienia wielu zasadniczych warunków. Znajdują się wśród nich następujące zagadnienia:

3.1 Usługi świadczone w interesie ogólnym

3.1.1 Usługi świadczone w interesie ogólnym stanowią podstawowy warunek poszanowania ludzkiej godności i gwarantują prawo jednostki do wszechstronnej ochrony jej praw podstawowych. Przyczyniają się do rzeczywistego korzystania z praw obywatelskich. Usługi świadczone w interesie ogólnym dotyczą konkretnie m.in. zagospodarowania przestrzennego i środowiska naturalnego ⁽⁹⁾, zwłaszcza infrastruktury komunalnej. W wyniku kurczącej się liczby ludności, szczególnie na obszarach wiejskich ⁽¹⁰⁾, niektóre ważne usługi będą w przyszłości niedostępne lub niemożliwe do opłacenia z przyczyn ekonomicznych, znikną całkowicie lub nie będą odpowiadać zmienionym potrzebom. Chodzi przy tym o zapewnienie podstawowych usług oraz ich dostępności dla całego społeczeństwa, przy szczególnym uwzględnieniu specyficznych potrzeb osób starszych i wymagających opieki. Obejmuje to:

- dostawy energii, zwłaszcza prądu, gazu i ogrzewania;
- zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków, gospodarka odpadami i unikanie odpadów;
- bezpieczeństwo i czystość przestrzeni publicznej;
- służby publiczne i administrację.

⁽⁷⁾ Zob. opinia 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) oraz opinia EKES-u z 15 września 2004 r. w sprawie: „Potrzeby badawcze — zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz. U. C 74 z 23.3.2005).

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u z 14 lutego 2008 r. w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, sprawozdawca: Raymond HENCKS (Dz. U. C 162 z 25.6.2008).

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z 18 stycznia 2007 r. w sprawie: „Polityka strukturalna a spójność”, sprawozdawca: Olivier DERRUINE (Dz. U. C 93 z 27.4.2007) oraz opinia EKES-u z 25 kwietnia 2007 r. w sprawie agendy terytorialnej, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz. U. C 168 z 20.7.2007).

⁽¹⁰⁾ Np. wiejskie regiony we Francji, Hiszpanii i Portugalii, wschodnie regiony w Niemczech, niektóre regiony wschodnioeuropejskie i peryferyjne regiony wiejskie w Szwecji i Finlandii; zob. „The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration”, ESPON project 1.1.4, Final report 2002.

3.1.2 Infrastruktura transportowa oraz dostawy towarów i usług codziennego zapotrzebowania

Samodzielność i mobilność stanowią istotne warunki jakości życia i aktywności w późnym wieku ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾. Potrzebne są tu:

- łatwy i nieskrępowany dostęp do sklepów z przystępnymi cenowo artykułami codziennej potrzeby, jak również dostęp do tak ważnych instytucji jak poczta, bank, apteka, cmentarz, budynki i instytucje publiczne, a zwłaszcza obiekty władz samorządowych, jak instytucje organów władzy, biura obywatelskie, punkty doradcze itd., umożliwiające starszym osobom udział w życiu społeczeństwa;
- ilość, dostępność i przystępność cenowa środków transportu publicznego;
- zagwarantowanie możliwości transportu, zwłaszcza w regionach słabo zaludnionych;
- ilość terenów publicznych i ich dostępność (ścieżki, miejsca do siedzenia, oświetlenie ulic, bezpieczeństwo ruchu itd.).

3.1.3 Mieszkania

Obecna oferta mieszkaniowa nie zawsze spełnia potrzeby starzejącego się społeczeństwa w Europie, jeżeli chodzi o zachowanie samodzielności przez osoby starsze w ich własnym domu. Projektowanie i standardy nowego budownictwa mieszkaniowego muszą brać pod uwagę utratę zdolności fizycznych, sensorycznych i umysłowych przez osoby starsze oraz wykorzystywać systemy efektywne pod względem energetycznym i technologicznym (np. Ambient Assisted Living — nowoczesne technologie w służbie osobom starszym), by umożliwić im zachowanie samodzielności. Takie podejście byłoby również korzystne dla wszystkich pokoleń.

Władze państw członkowskich odpowiedzialne za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych powinny zadbać o to, by dostępne były usługi w zakresie adaptacji obecnych mieszkań i promowania nowych koncepcji dotyczących projektowania mieszkań oraz mieszkania we wspólnotach, w tym odpowiednie środki finansowe i prawne.

3.1.4 Opieka zdrowotna

Wraz z wiekiem coraz ważniejsza staje się godna zaufania opieka zdrowotna, odpowiadająca potrzebom późnego wieku i dostępna w pobliżu miejsca zamieszkania ⁽¹³⁾. W wyniku wciąż

obecnej tendencji do zmniejszania się liczby mieszkańców, przy jednoczesnym starzeniu się praktykujących jeszcze lekarzy, taka opieka jest poważnie zagrożona w słabo zaludnionych regionach wiejskich lub peryferyjnych. Istnieje pilna potrzeba rozwoju wszechstronnej opieki lekarskiej i jej gęstej sieci terytorialnej. Dotyczy to (wraz z ochroną praw osób starszych jako pacjentów ⁽¹⁴⁾):

- opieki i rehabilitacji medycznej, zwłaszcza geriatrycznej, prowadzonej przez lekarzy i usługodawców o specjalizacji gerontologicznej i geriatrycznej;
- ambulatoryjnych służb opieki, jak również świadczenia prostych usług opiekuńczo-pomocniczych przez wybrane służby;
- medycyny paliatywnej i pomocy psychologicznej dla rodzin;
- poradnictwa i informowania o prawach pacjentów i możliwościach otrzymania wsparcia;
- służb doradczych i informacyjnych oraz instytucji i bodźców prewencyjnych (wytwarzanie nawyków zdrowego odżywiania się, wysiłku fizycznego, unikania upadków, zdrowego stylu życia w powiązaniu z gratyfikacjami);
- technicznych środków pomocy i systemów wsparcia, które nie mogą jednak zastąpić pomocy ludzkiej (patrz rozdział „Nowe technologie”);
- wspierania lub utworzenia formalnych i nieformalnych systemów wsparcia społecznego, łącznie z biurami obywatelskimi i punktami doradztwa, grupami samopomocy, grupami dla członków rodziny sprawujących opiekę, a także pomocą sąsiedzką.

W różnych państwach członkowskich istnieją już sprawdzone modele w zakresie wymienionych systemów wsparcia ⁽¹⁵⁾.

3.2 Przygotowania na wypadek sytuacji awaryjnych i na rzecz godnego zakończenia życia

3.2.1 Sytuacje awaryjne

Na wypadek sytuacji awaryjnych, takich jak powódzie, długie okresy upałów czy katastrofy, należy podjąć przygotowania, mające na celu zaopatrzenie w porę osób w podeszłym wieku, którzy nie są w stanie sami sobie udzielić pomocy.

⁽¹¹⁾ Zob. opinia EKES-u z 29 maja 2008 r. w sprawie zielonej księgi „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”, sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER, współsprawozdawca: Rafael BARBADILLO LÓPEZ (Dz.U. C 224 z 30.8.2008), opinia AGE — Europejskiej Platformy Ludzi Starszych — ws. Zielonej księgi (COM 2007 551 wersja ostateczna); http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm, jak również Mollenkopf et al. (Eds.) (2005), *Enhancing mobility in later life — Personal coping, environmental resources, and technical support*. Amsterdam: IOS Press.

⁽¹²⁾ Przykłady dodatkowych działań dla podtrzymania samodzielności można znaleźć m.in. we Francji (Hautes Corbières; CG VAL de Marne; France — discours colloque ANDASS), w Niemczech (przykłady Berlina i Frankfurtu nad Menem), W. Brytanii (Newcastle).

⁽¹³⁾ Zob. np. publikacja DG SANCO „Healthy Ageing: keystone for a sustainable Europe”: http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ Por. opinie EKES-u 1447/2004, 1465/2007, 1256/2007 oraz 501/2008, przypis 3.

⁽¹⁵⁾ Przykład Finlandii: Preventive work in Jyväskylä — Finland.ppt; przykład Francji: Poitiers.pdf; Strasbourg.pdf; „Le Guide de l'Aidant Familial”.

3.2.2 Kwestie związane z końcem życia

Charakter tej ostatniej fazy życia jest sporny i podlega różnym uregulowaniom w państwach członkowskich (czynna i bierna eutanazja). W tym kontekście trzeba zapewnić bezpieczeństwo prawne, aby życzenia osób starszych — także w wypadku postępujących ograniczeń kognitywnych — np. w odniesieniu do stosowania środków przedłużających życie, mogło być uwzględnione. Życzenia pacjentów mogą być jednym ze środków, ale należy zagwarantować prawa osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Ważna rola przypada w tym odniesieniu medycynie paliatywnej i hospicjom. Podsumowując, godność musi być ostatecznie decydującą wytyczną działania.

W Unii, której ludność składa się w 25 % z osób powyżej 60. roku życia, konieczne jest stworzenie warunków zachęcających państwa członkowskie do ustanowienia w ich prawodawstwie środków zapewniających bezpieczeństwo prawne niezbędne do spokojnego przygotowania końca swego życia.

Wobec powyższego EKES zachęca państwa członkowskie do podjęcia debaty na temat możliwości opracowania ram dotyczących zagadnień związanych z końcowym okresem życia, co mogłoby doprowadzić do przyjęcia przez państwa członkowskie odpowiednich rozwiązań prawnych.

3.3 Integracja społeczna i udział w życiu społecznym

Integracja społeczna i udział w życiu społecznym należą do podstawowych potrzeb człowieka i dotyczą wielorakich aspektów życia osób starszych. Najważniejsze spośród nich to stosunki rodzinne i towarzyskie, praca zarobkowa, wolontariat, zajęcia pobudzające umysł, jak również uczenie się przez całe życie oraz uczestniczenie w życiu społecznym i kulturalnym.

3.3.1 Społeczna integracja w strukturach rodzinnych i towarzyskich

Społeczne otoczenie osób starszych ulega dramatycznym zmianom ⁽¹⁶⁾. Rośnie liczba osób starszych żyjących samotnie. W niektórych wielkich miastach udział ten obejmuje już do 50 % gospodarstw domowych. Dlatego też potrzebne są działania w zakresie polityki socjalnej lub środki organizacyjne, jak również innowacje techniczne, które:

- wspierają sieci rodzinne i pozarodzinne poprzez odpowiednie środki na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego opiekunów osób starszych ⁽¹⁷⁾;

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES-u z 15 września 2004 r. w sprawie: „Potrzeby badawcze — zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz. U. C 74 z 23.3.2005); por. też opinie EKES-u z 16 grudnia 2004 r. w sprawie relacji międzypokoleniowych, sprawozdawca: Jean-Michel BLOCH-LAINÉ (Dz.U. C 157 z 28.6.2005); opinia EKES-u z 14 marca 2007 r. w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT (Dz.U. C 161 z 13.7.2007); opinia EKES-u z 11 lipca 2007 r. w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego, sprawozdawca: Peter CLEVER (Dz.U. C 256 z 27.10.2007) oraz opinia EKES-u z 13 grudnia 2007 r. w sprawie: „Promowanie solidarności między pokoleniami”, sprawozdawca: Luca JAHIER (Dz.U. C 120 z 16.5.2008).

⁽¹⁷⁾ Zob. np. działalność Flemish Association VVSG (Flemish association Ageing VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) i Swedish Association of Local Authorities and Regions (Sweden — care for the elderly in Sweden today.pdf).

- w tym względzie EKES przyjmuje do wiadomości działania podejmowane w zakresie godzenia życia zawodowego i rodzinnego zarówno przez Komisję, w ramach odnowionej agendy społecznej, jak i europejskich partnerów społecznych;
- przyczyniają się do aktywności na płaszczyźnie międzypokoleniowej ⁽¹⁸⁾;
- ogólnie wspierają inicjatywy własne i obywatelskie zaangażowanie oraz
- promują budowę domów wielopokoleniowych.

3.3.2 Integracja i uczestnictwo dzięki zajęciom pobudzającym

Integracja społeczna i uczestniczenie w życiu społecznym mogą odbywać się zarówno przez udział w pracy zarobkowej, jak i działalność wykonywaną społecznie. Aby umożliwić ludziom jak najdłuższą aktywność społeczną, istnieje potrzeba działania w dwóch następujących obszarach.

3.3.2.1 Partycypacja drogą pracy zarobkowej

Aby zainteresowane osoby mogły po przejściu na emeryturę nadal uczestniczyć w życiu społecznym poprzez pracę (co do osób, których to dotyczy, zob. pkt 1.1.3) — z jakichkolwiek względów, czy to finansowych czy też dla własnego rozwoju zawodowego — można by rozważyć takie działania, jak:

- uelastycznienie zasad przechodzenia na emeryturę zgodnie z dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy ⁽¹⁹⁾; należy przy tym odpowiednio dostosować systemy emerytalno-rentowe i podatkowe w ramach koncepcji zatrudnienia obejmującej wszystkie pokolenia dorosłych ⁽²⁰⁾ oraz przestrzegać zasady równego wynagrodzenia. Zasadniczo granice wiekowe należy wyznaczać po to, by określić, od kiedy pracownikowi przysługuje prawo do zakończenia aktywności zawodowej, nie zaś po to, by mu uniemożliwić dobrowolną kontynuację tej aktywności;
- zaplanowanie stanowisk i otoczenia pracy zgodnie z wymogami wieku, łącznie z poprawą wymogów fizycznych, zdrowia, bezpieczeństwa, rytmu i organizacji pracy;
- wykorzystywanie i w stosownych okolicznościach dostosowanie techniki celem wsparcia procesów pracy;

⁽¹⁸⁾ Zob. np. program modelowy Federalnego Ministerstwa ds. rodziny, osób starszych, kobiet i młodzieży „Międzypokoleniowe służby wolontariackie”.

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa 2000/78/WE.

⁽²⁰⁾ Przykład Finlandii pokazuje, jak dzięki pozytywnym bodźcom (zamiast finansowego uszczerbku) i elastycznym granicom wieku emerytalnego (między 63 a 68 rokiem życia) możliwe jest uregulowanie przechodzenia na emeryturę lub przedłużenia czasu aktywności zawodowej zgodnie z indywidualnymi potrzebami.

- usunięcie ewentualnych barier i promowanie nowych form umów o pracę; zapewnienie bezpieczeństwa prawnego szczególnie w okresie przechodzenia z wieku przedemerytalnego w wiek emerytalny, tak aby nie tworzyć kolejnych sytuacji niepewnego zatrudnienia;
- przemiany kulturowe w przedsiębiorstwach w kierunku kompleksowej strategii zatrudnienia, wspierającej indywidualne umiejętności niezależnie od wieku ⁽²¹⁾.

3.3.2.2 Uczestnictwo drogą dobrowolnego zaangażowania i zajęć pobudzających

Aby z jednej strony docenić potencjał osób starszych i dać im jednocześnie użyteczne zadania pobudzające, adekwatne do ich różnorodnych umiejętności, potrzebne są następujące działania:

- zebranie i zabezpieczenie wiedzy wynikającej z doświadczenia, wraz z postawami społecznymi oraz szczególnymi zdolnościami rzemieślniczymi i artystycznymi;
- wspieranie innowacyjnych form transferu wiedzy, łącznie z pomocą dla innych pokoleń ⁽²²⁾;
- umożliwienie elastycznego przechodzenia od czynnego życia zawodowego na emeryturę bądź połączenie zaangażowania zawodowego z działalnością wykonywaną społecznie, bez uszczerbku finansowego i na zasadzie dobrowolności;
- promowanie dobrowolnej działalności społecznej ⁽²³⁾ poprzez edukację i włączenie w projekty lokalne i ponadregionalne;
- otwarcie instytucji celem umożliwienia szerszego wolontariatu osób starszych, nie zastępując tym płatnych miejsc pracy.

3.4 Edukacja i uczestnictwo w życiu społecznym

Zasadniczym warunkiem uczestniczenia w życiu społecznym i aktywnego zaangażowania w późnym wieku jest edukacja bądź uczenie się przez całe życie oraz włączenie w czynności dostosowane do potrzeb. W tym celu konieczne jest odpowiednie dopasowanie oferty na szczeblu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym:

- doksztalcanie się przez całe życie w celu utrzymania wydajności osób starszych; w tym kontekście wzywa się także przedsiębiorstwa do umożliwienia i wsparcia stosownych działań. Jednocześnie trzeba stworzyć bodźce (np. podatkowe);

⁽²¹⁾ Zob. np. Naegele, G. & Walker, A. (2006): „A guide to good practice in age management”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

⁽²²⁾ ESF finansował przykładowo projekt w W. Brytanii, umożliwiający dawnym menedżerom w wieku powyżej 50 lat prowadzenie doradztwa i opieki nad młodszymi kolegami i absolwentami kursów podyplomowych w ponad 200 MŚP.

⁽²³⁾ Zob. opinia EKES-u z 13 grudnia 2006 r. w sprawie: „Działalność wolontariacka: jej rola w społeczeństwie europejskim i jej oddziaływanie”, sprawozdawca: Erika KOLLER, współsprawozdawca: hr. Soscha ZU EULENBURG (Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

- ogólne możliwości doksztalcania się ⁽²⁴⁾ przez całe życie na wszystkich szczeblach (od najprostszych opcji aż po kształcenie na poziomie uniwersyteckim);
- kontrola i zapewnienie jakości ofert edukacyjnych,
- uznawanie na całym terytorium UE świadectw wykształcenia ⁽²⁵⁾, umiejętności i kompetencji uzyskanych także przez osoby w starszym wieku, by umożliwić mobilność ponadgraniczną ⁽²⁶⁾ oraz docenić wiedzę zdobytą drogą nieformalną;
- kursy mające na celu przygotowanie do przejścia na emeryturę;
- szkolenie opiekunów pomagających przygotować się do nowego etapu życia ⁽²⁷⁾;
- uczenie się międzypokoleniowe zamiast uczenia się według przedziałów wiekowych (wzajemne dawanie i branie);
- kursy propagujące zaangażowanie międzypokoleniowe (np. usługi świadczone przez dziadków);
- kształcenie w zakresie podstawowych zagadnień finansowych i prawnych ⁽²⁸⁾ (w celu ochrony interesów osób starszych, zwłaszcza w handlu internetowym);
- oferty edukacyjne w zakresie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- osiągalność i dostęp do informacji (gazeta, radio, TV, internet);
- zróżnicowana oferta sportowa dopasowana do różnych sprawności i zainteresowań;
- oferty spędzania wolnego czasu i uprawiania turystyki ⁽²⁹⁾, z uwzględnieniem specyficznych potrzeb kulturalnych ⁽³⁰⁾.

3.5 Osoby starsze jako konsumenci

Osoby starsze mają różnorakie potrzeby zarówno w kwestii zaopatrzenia w artykuły codziennego użytku (patrz 3.1.2) i dobra trwałego użytku, jak również w zakresie technicznych środków i systemów pomocy (patrz 3.7), a także wszelkiego rodzaju usług. Powinno to otworzyć nowe perspektywy zatrudnienia dla młodzieży.

⁽²⁴⁾ Por. opinia EKES-u z 9 lutego 2005 r. w sprawie: „Zintegrowany program działań w zakresie kształcenia ustawicznego”, sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS (Dz.U. C 221 z 8.9.2005); opinia EKES-u z 18 maja 2006 r. w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie, sprawozdawca: Marie HERCZOG (Dz.U. C 195 z 18.8.2006); opinia EKES-u z 30 maja 2007 r. w sprawie uczenia się przez całe życie, sprawozdawca: José Isaias RODRIGUEZ GARCÍA CARO (Dz.U. C 175 z 27.7.2007) oraz opinia EKES-u z 13 marca 2008 r. w sprawie kształcenia dorosłych, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

⁽²⁵⁾ To działanie nie stanowi naruszenia dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

⁽²⁶⁾ Np. odnośnie do praktyki lub wolontariatu dla starszych ludzi.

⁽²⁷⁾ Jako model może tu posłużyć projekt „Transition — Ausbildung zum/zur Übergangsbegleiter/in für frühkindliche Bildungsprozesse” w ramach programu Socrates Grundtvig 1.1. (<http://www.elternverein-bw.de>).

⁽²⁸⁾ Zob. komunikat dotyczący edukacji finansowej COM(2007)808 z 18 grudnia 2007 r., s. 8.

⁽²⁹⁾ Por. np. projekt „Travelagents”: (www.travelagentsproject.org).

⁽³⁰⁾ Por. np. projekt „AAMEE”: (<http://www.aamee.eu/>).

W tym celu muszą zostać spełnione następujące warunki:

- ogólne wzornictwo produktów według zasad „Universal Design” lub „Design for All”⁽³¹⁾, wraz z dobrze czytelną i zrozumiałą informacją o artykułach użytkowych;
- zapobieganie dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność w związku z dostępem do usług, w szczególności usług finansowych⁽³²⁾;
- przeforsowanie praw konsumentów także dla osób w podeszłym wieku;
- z biegiem lat zmienił się profil imigrantów w wieku emerytalnym; wielu z nich dysponuje mniejszymi środkami i mogą oni mieć potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej i społecznej, które obecne systemy opieki zdrowotnej i społecznej zaspokajają tylko w niewielkim stopniu; imigranci w wieku emerytalnym wpadają w lukę pomiędzy systemami uprawnień w poszczególnych krajach, gdyż nie obejmuje ich już system kraju ojczystego, lecz nie obejmuje ich także system obowiązujący w kraju przyjmującym; by wprowadzić zmiany, dla których wprowadzenia najodpowiedniejszy i najkorzystniejszy z punktu widzenia obywateli jest szczebel europejski, należy pogłębić zrozumienie tej kwestii i uczynić ją przedmiotem debaty w całej UE.

3.6 Dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych

W kwestiach zakwaterowania, zdrowia, udziału w życiu społecznym i edukacji, jak również dostępu do elektronicznej administracji publicznej, stosowanie nowych technologii jako warunek samodzielnego i aktywnego życia w starości nabiera coraz większego znaczenia. Dotyczy to zarówno usług świadczonych w interesie ogólnym przeznaczonych dla samych osób starszych, jak i działań dodatkowych w zakresie rozwoju gospodarczego na szczeblu regionalnym i ponadregionalnym⁽³³⁾. Najważniejsze są tu:

- działania na bardzo wczesnym etapie opracowywania oprogramowania, tak aby osiągnąć maksymalną dostępność, oraz

⁽³¹⁾ Zob. „eDostępność”.

(EDeAN; <http://www.edean.org/>).

⁽³²⁾ Udzielanie niewielkich kredytów mogłoby okazać się przydatne przy uruchamianiu samodzielnego działania przez osoby starsze w wypadku rozwiązania stosunku pracy albo bezrobocia.

⁽³³⁾ Zob. opinia EKES-u z 29 maja 2008 r. w sprawie: „Osoby starsze — nowe technologie informacyjno-komunikacyjne”, sprawozdawca: Anna Maria DARMANIN (Dz.Ú. C 224 z 30.8.2008); EU Parliament Report RR\39694EN.doc, PE396.494v03-00; Malanowski, N., Özciwelek, R. and Cabrera, M.: „Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology”, JRC Scientific and Technical Report, EUR 2346 EN — 2008.

sprzętu, aby możliwe było optymalne wykorzystanie potencjału urządzeń przez osoby, które nie są (lub nie są już obecnie) z nimi obeznane;

- dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnych i dostęp do nich, łącznie z systemami *Ambient Assisted Living*, technologiami internetowej edukacji, zdrowia, opieki i rehabilitacji; technologie mogą pomóc, nie zastępując przy tym kontaktów osobistych⁽³⁴⁾;
- uproszczenie dostępu do odpowiedniego sprzętu technicznego i sieci oraz ich użytkowania wobec rosnącej złożowości systemów; dostosowanie ich do szczególnych potrzeb osób starszych (np. problemy ze wzrokiem, osłabienie zmysłu dotyku);
- uwzględnienie potrzeb starszych użytkowników i działania na rzecz zwiększenia ich motywacji do korzystania z nowych technologii;
- włączenie wszystkich zainteresowanych podmiotów, jak również ochrona etycznych i prawnych punktów widzenia, zwłaszcza przy zastosowaniu elektronicznych systemów kontrolnych w wypadku demencji;
- działania towarzyszące, jak zintegrowane służby doradcze, instalacyjne i konserwacyjne, a także służby socjalne;
- uwzględnianie zmian powodowanych przemianami społecznymi oraz nowych doświadczeń i zainteresowań nadchodzącej fali osób starszych.

3.7 Zabezpieczenie finansowe

Należy doprowadzić do tego, by państwa członkowskie stworzyły warunki zabezpieczające egzystencję, a tym samym godność osób starszych przez cały czas ich emerytury, niezależnie od tego, czy uczestniczą one w życiu społecznym.

Wobec zmian strukturalnych, aktualnych reform systemów emerytalnych i socjalnych oraz rosnących kosztów utrzymania, przy malejącej jednocześnie sile nabywczej, rośnie odsetek ludzi zagrożonych na starość biedą. W niektórych państwach członkowskich w biedzie żyją przede wszystkim starsze kobiety oraz osoby, które przez dłuższy czas pozostawały bez pracy.

Dla zabezpieczenia trwałości ochrony społecznej, państwa członkowskie powinny zachęcać osoby, w czasie gdy są one jeszcze aktywne zawodowo, do korzystania ze zbiorowych i indywidualnych ubezpieczeń emerytalnych oraz nadzorować wypłacalność podmiotów prywatnych działających w tym sektorze. Winny one ponadto zagwarantować wszystkim minimalne dochody pozwalające każdej starszej osobie na godne życie, niezależnie od ewentualnych wypadków życiowych.

⁽³⁴⁾ Zob. w tym kontekście plan działania „Komfortowe funkcjonowanie osób starszych w społeczeństwie informacyjnym” (COM(2007) 332 wersja ostateczna), program *Ambient Assisted Living Joint Research* (<http://www.aal-europe.eu/>), prace badawcze VII programu ramowego badań i rozwoju technologicznego na lata 2007-2013 (http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm) oraz „Seniorwatch 2 — Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments”. (http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/research/ageing/index_en.html).

4. Szczegółowe uwagi i zalecenia

Komitet wnosi o podjęcie działań zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na płaszczyźnie europejskiej, w celu stworzenia solidnej bazy dla niezbędnych strategii restrukturyzacji i innowacji:

4.1 Działania na szczeblu państw członkowskich

4.1.1 Sporządzenie krajowych i regionalnych raportów sytuacyjnych

Na początek potrzebna jest dokładna analiza sytuacji regionalnych. Komitet wzywa Komisję do regularnego sporządzania raportów dotyczących sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, obejmujących dane dotyczące potencjalnej aktywności osób starszych.

4.1.2 Dostarczenie i rozpowszechnienie materiałów informacyjnych

Za niezwykle istotne Komitet uważa udostępnienie zainteresowanej opinii publicznej, jak również samym osobom starszym, istotnych informacji, wiedzy i doświadczeń, wraz z dotychczasowymi wynikami badań i nowo zebraną wiedzą grup eksperckich. W szczególności wyniki badań powinny zostać lepiej rozpropagowane wśród ludzi nauki, polityki i wśród samych użytkowników (osób starszych i ich przedstawicieli).

4.1.3 Opracowanie i powiązanie doświadczeń państw członkowskich

Komitet wnosi o zebranie najlepszych doświadczeń regionalnych, porównanie ich oraz zbadanie możliwości ich powiązania z innymi dziedzinami i przeniesienia na inne regiony. Celem jest tu sporządzenie i udostępnienie zbioru przykładów sprawdzonych rozwiązań⁽³⁵⁾.

4.1.4 Promowanie nowego wizerunku starości

W starzejącym się społeczeństwie nie można uważać ludzi za „nieaktywnych” z chwilą, gdy tylko pożegnają się z życiem zawodowym. Trzeba zmienić sposób myślenia na wszystkich płaszczyznach (polityka, gospodarka, społeczeństwo). Państwa i regiony mają szczególne możliwości prowadzenia regularnych **kampanii promujących aktywność osób starszych**.

4.1.5 Komitet proponuje rozpoczęcie **europejskiej kampanii medialnej**, która przyczyni się do uznania wkładu osób starszych (w tym imigrantów) w życie społeczne i godności podeszłego wieku.

⁽³⁵⁾ Na przykład w Walii ustawowo wprowadzono urząd komisarza ds. osób starszych, utworzony na wzór urzędu komisarza ds. dzieci. Do zadań takiego komisarza należy monitorowanie polityki i przepisów, zalecanie i zlecanie badań w tym zakresie.

4.2 Działania na płaszczyźnie europejskiej

4.2.1 **Powołanie dodatkowej grupy ekspertów ds. wieku dojrzałego** w ramach grupy ekspertów ds. demografii przy Komisji Europejskiej.

4.2.2 **Powołanie Europejskiego sojuszu „Aktywne życie na starość”** na wzór Europejskiego sojuszu na rzecz rodzin⁽³⁶⁾. Jego celem będzie stworzenie bodźców dla aktywnej starości oraz promowanie współpracy i wzajemnego uczenia się w Unii Europejskiej w drodze wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi. Sojusz ten miałby najlepsze możliwości organizowania konferencji i warsztatów.

4.2.3 Utworzenie Europejskiego centrum badania problemów związanych z wiekiem

Raporty sytuacyjne i zebrane doświadczenia ukażą, jakie aspekty merytoryczne i jakie cechy regionalne wymagają przeprowadzenia dalszych badań⁽³⁷⁾. Syntezy oraz szerszego rozpowszechnienia i uwzględnienia w polityce i praktyce wymagają również wyniki dotychczasowych ramowych programów badawczych oraz dane statystyczne⁽³⁸⁾. Europejskie centrum badania problemów związanych z wiekiem, pomyślane na wzór amerykańskiego „National Institute on Ageing”, byłoby szczególnie przydatne dla powiązania, zintegrowania i dalszego rozwijania posiadanej już wiedzy statystycznej oraz pozostałych informacji.

4.2.4 Uruchomienie interdyscyplinarnego programu „Wiek dojrzały” w VIII ramowym programie badawczym

Włączenie dysponującego własnym budżetem interdyscyplinarnego programu „Wiek dojrzały” do VIII ramowego programu badawczego zapewniłoby wzajemne powiązanie prac badawczych.

4.2.5 Utworzenie wspólnego europejskiego portalu internetowego

Na takim portalu należy udostępnić opinii publicznej, a zwłaszcza osobom starszym, wszystkie inicjatywy poszczególnych Dyrekcji Generalnych, mające znaczenie dla problemów wieku dojrzałego. Materiały informacyjne powinny być dostępne przy użyciu odpowiednich linków.

⁽³⁶⁾ Zob. http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-de.html.

⁽³⁷⁾ Por. opinia EKES-u z 24 maja 2000 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „W kierunku Europejskiego Obszaru Badawczego”, sprawozdawca: Gerd WOLF (Dz.Ū. C 204 z 18.7.2000).

⁽³⁸⁾ Zalecenie szóstego programu ramowego w dziedzinie badań. Zob. opinia EKES-u z 15 września 2004 r. w sprawie: „Potrzeby badawcze — zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz. U. C 74 z 23.3.2005).

4.2.6 Utworzenie lokalnych, regionalnych i krajowych portali internetowych na wzór portalu europejskiego

4.2.7 Wsparcie funduszu demograficznego w ramach funduszy strukturalnych ⁽³⁹⁾

Wobec szczególnie krytycznej sytuacji regionów o malejącej liczbie ludności, europejski fundusz demograficzny powinien wesprzeć właściwe inicjatywy, zwłaszcza w regionach wiejskich oraz regionach, w których liczba nowych narodzin kształtuje się poniżej przeciętnej.

Bruksela, 18 września 2008 r.

4.2.8 **Włączenie nowych priorytetów do programu „Uczenie się przez całe życie”** w celu umożliwienia kształcenia opiekunów, pomagających w przechodzeniu do następnego etapu życia.

4.3 W oparciu o proponowane kroki można przygotować koncepcje działań i środków politycznych. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się do Komisji o uwzględnienie tych propozycji w planowanym komunikacie.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; zob. również: opinia EKES-u z 13 grudnia 2007 r. w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności, sprawozdawca: Olivier DERRUÏNE (Dz.U. C 120 z 16.5.2008).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse”

(2009/C 77/27)

Dnia 25 października 2007 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Jean-Pierre JOUYET, minister stanu przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Europejskich, odpowiedzialny za sprawy europejskie, zwrócił się w imieniu przyszłej prezydencji francuskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Joost VAN IERSEL, współsprawozdawcą był Angelo GRASSO.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię.

OBSZARY MIEJSKIE: WYZWANIA I SZANSE

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Miasta, w całej swej różnorodności, pełnią rolę ośrodków rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego w Europie. Ich oddziaływanie i wyniki działań zależą od ich rozmiarów, od zakresu tych działań oraz od jakości życia i pracy na ich obszarze.

1.2 EKES popiera podstawowe idee wyrażone w Karcie lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich i w Agendzie terytorialnej Unii Europejskiej ⁽¹⁾. EKES zauważa, że coraz częściej szereg DG Komisji i europejskich agencji i programów zajmuje się wyzwaniami i szansami pojawiającymi się na obszarach miejskich odwołując się do agendy lizbońskiej. Na jesień 2008 r. oczekuje się zielonej księgi na temat spójności terytorialnej.

1.3 Pożądane jest dalsze pogłębianie i poszerzenie debaty europejskiej w sprawie silnych i zrównoważonych miast, miast-regionów oraz obszarów metropolitalnych na obszarze całej Europy. W tym celu **EKES zaleca ustanowienie europejskiej grupy wysokiego szczebla ds. zrównoważonego rozwoju miast.**

1.4 Ta grupa wysokiego szczebla powinna skupiać ekspertów posiadających pogłębioną wiedzę o specyficznych interesach miast. Zielona księga na temat spójności terytorialnej może być więc dobrym punktem wyjścia.

1.5 We współpracy z Komisją — międzyresortową grupą ds. miast — owa grupa wysokiego szczebla mogłaby przyczynić się do bardziej skutecznej i ukierunkowanej debaty europejskiej na temat miast, **opracowując między innymi przyszłą agendę w tej sprawie, czyli listę zagadnień ważnych dla miast,**

⁽¹⁾ „Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” i „Agenda terytorialna Unii Europejskiej — W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów”, dokumenty uzgodnione podczas nieformalnego posiedzenia ministerialnego w sprawie rozwoju miejskiego w Lipsku w dniach 24-25 maja 2007 r.

obszarów metropolitalnych i ich władz ⁽²⁾. Stworzyłyby to nowe podstawy dyskusji. Współpraca Komisji z Radą zostanie usprawniona operacyjnie. Ponadto położony zostanie nacisk na odpowiedzialność własną rządów.

1.6 Zasadnicze znaczenie mają wiarygodne dane. Dlatego też pomoc Komisji i Eurostatu może okazać się przydatna do rozszerzenia zakresu sprawozdawczości statystycznej w ramach NUTS ⁽³⁾ 3 i 2 o dane dotyczące miast i obszarów metropolitalnych i ich sieci. Pożądane są także pewne uzgodnienia z państwami członkowskimi, krajowymi urzędami statystycznymi i instytucjami badawczymi ⁽⁴⁾ w zakresie utworzenia odpowiednich baz danych.

1.7 ESPON(ORATE) ⁽⁵⁾ jako ośrodek analiz i wiedzy, monitorowania rozwoju i platforma wymiany analiz między państwami członkowskimi jest doskonałym narzędziem w tym zakresie.

1.8 W wielu obszarach rządy ustanawiają warunki, a wdrażanie i konkretne działania, dotyczące między innymi wewnętrznej i zewnętrznej dostępności, środowiska naturalnego, edukacji, warunków życia rodzinnego, przedsiębiorczości,

⁽²⁾ Za myśl przewodnią treści tej agendy można przyjąć słowa Huberta Falco, sekretarza stanu Francji ds. zagospodarowania przestrzennego, skierowane do komisji REGI Parlamentu Europejskiego dn. 16 lipca 2008 r.: *Pragniemy w partnerstwie z władzami lokalnymi utworzyć wspólny referendarz dotyczący zrównoważonego i solidarnego obszaru miejskiego. Konkretnie chodzi o rozpoczęcie procesu zespołowego opracowania wspólnych kryteriów i wskaźników, które wypełniłyby treścią operacyjną zalecenia sformułowane w Karcie lipskiej.*

⁽³⁾ Wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych ustalona przez EUROSTAT. NUTS 2: od 800 tys. do 3 milionów mieszkańców; NUTS 3: od 150 tys. do 800 tys. mieszkańców.

⁽⁴⁾ TNO, holenderski instytut badawczy, monitoruje szerokie spektrum czynników na poziomie metropolitalnym w zakresie demografii, ekonomii (wartość dodana, wydajność pracy), rynku pracy (bezrobocie, edukacja, siła robocza), środowiska (jakość powietrza), infrastruktury, rynku nieruchomości biurowych, turystyki itd. Dzięki danym pochodzącym z Eurostatu i dodatkowych źródeł można porównać Randstad Holland z 19 innymi największymi metropoliami Europy w okresie od 1995 do 2006 r. Dane Eurostatu dostosowano do danych z OECD. Co roku się je aktualizuje. Można by monitorować również inne obszary metropolitalne.

⁽⁵⁾ ESPON (ang. European Spatial Planning Observation Network) lub ORATE (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) — Europejska Sieć Monitorowania Planowania Przestrzennego.

wiedzy i badań, zatrudnienia, migracji, mniejszości oraz różnorodności etnicznej i kulturowej, inwestycji i usług publicznych, przyciągania inwestycji (zagranicznych), partnerstwa publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego, w tym finansowania z funduszy prywatnych, w większości przypadków przebiegają na poziomie zdecentralizowanym.

1.9 Europie potrzeba dobrze wyposażonych miast i obszarów metropolitalnych. Dynamika zmian technologicznych oraz międzynarodowa integracja gospodarcza oznacza, że miasta są bezpośrednio wystawione na oddziaływanie międzynarodowych trendów i konkurencji. Nie dziwi więc, że wiele miast i obszarów metropolitalnych na nowo określa swe ambicje. I jest to zjawisko obiecujące. Najważniejsze z tych dążeń to bieguny umiejętności i wiedzy na wszystkich szczeblach oraz bieguny inwestycji ukierunkowanych na przyszłość.

1.10 Wobec zmian demograficznych, migracji, wymogów ekologicznych oraz efektów ubocznych globalnych przemian gospodarczych te same miasta często muszą stawić czoła poważnym wyzwaniom, które nakładają na nie znaczne obciążenia, a czasem są źródłem godnych ubolewania podziałów podważających pomyślne perspektywy.

1.11 Ponieważ podobne tendencje i charakterystyczne elementy miast występują w całej Europie, niezależnie od różnej specyfiki kulturowej i socjoekonomicznej, stała europejska debata i podejście wzbogacają krajowe uwarunkowania i kontekst. Obok analiz i określenia pożądanych podejść, owocne mogą być zwłaszcza benchmarking i przejrzyste sprawdzone rozwiązania w ramach zintegrowanego podejścia przy wykorzystaniu otwartej metody koordynacji.

1.12 Skoro cele polityki rządowej i instrumenty (prawne, podatkowe i finansowe) oraz wdrażanie na szczeblu regionalnym i lokalnym bez wątplenia wzajemnie się uzupełniają, prawdopodobne jest, że debata na wysokim szczeblu na temat różnych scenariuszy a także analizy i wzorce otworzą nowe perspektywy bez względu na różnice kulturowe i instytucjonalne pomiędzy państwami członkowskimi.

1.13 EKES podkreśla potrzebę przyjęcia w stosunku do miast i obszarów metropolitalnych podejścia ustalonego wspólnie przez różne dyrekcje generalne Komisji. Takie widoczne wspólne podejście powinno być także bodźcem dla rządów krajowych do przyjęcia zintegrowanego podejścia, co jest częstym postulatem kierowanym przez miasta do rządów i do UE.

1.14 Analizy i wzorce muszą być ukierunkowane na szeroki zakres zagadnień, które zostały podsumowane w punkcie 4.12: wzajemnie powiązane aspekty agendy na rzecz spójnych obszarów zurbanizowanych i zrównoważonych miast przyszłości. Aspekty te w dużej mierze są wyrazem agendy lizbońskiej na szczeblu regionalnym, określającej jak najbardziej odpowiednie warunki ramowe. Wiele działań w tym zakresie podejmują już publiczne i prywatne instytucje i agencje oraz na własną rękę wiele dużych miast, jednak wciąż brak ogólnego, przejrzystego i spójnego podejścia do tego zagadnienia.

1.15 Większość miast i obszarów metropolitalnych musi dokonać złożonych i trudnych wyborów. Zaangażowanie i wsparcie w skali całej Europy w prace analityczne z pewnością może okazać się pomocne w radzeniu sobie z wyzwaniami i korzystaniu z możliwości. Na przykład warte polecenia byłoby ustanowienie (corocznych) nagród lub europejskich znaków dotyczących zagadnień związanych z miastem. Wyróżniające się rozwiązania można znaleźć we wszystkich dziedzinach, takich jak: planowanie miejskie, architektura, migracje, mniejszości i różnorodność, mobilność, technologie i zagadnienia rynku, projekty ekologiczne, energooszczędność i dobre mieszkalnictwo itd. Należy je nagłaśniać wszędzie w Europie.

1.16 Zarządzanie jest istotnym i bardzo delikatnym zagadnieniem ⁽⁶⁾. Kwestia tego, kto jest odpowiedzialny za co, jest często pomijana lub zaniechana. Tymczasem kwestia przywództwa, wizji i konsekwencji jest dla miast zasadniczym wymogiem ⁽⁷⁾.

1.17 Skomplikowane struktury administracyjne w całej Europie, wywodzące się zazwyczaj z odległych czasów, z reguły nie są dostosowane do nowoczesnych długoterminowych strategii regionalnych przeznaczonych dla obszarów gęsto zaludnionych. Na poziomie europejskim pomocna mogłaby się okazać dyskusja na temat sposobów usprawnienia zarządzania wielopoziomowego. To samo dotyczy coraz bardziej potrzebnego wsparcia płynącego z nowych form partnerstwa publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego w miastach.

1.18 **Długofalowa europejska agenda, wzrastające zaangażowanie Komisji oraz monitorowanie na szczeblu europejskim** mogą się okazać pomocne przy wyznaczaniu spójnego kierunku działań na poziomie regionalnym i miejskim. Ogólne ramy zawarte są w agendzie lizbońskiej. Spójność jest także niezbędna, by przyciągnąć inne podmioty sektorów publicznego i prywatnego oraz wysoko wykwalifikowanych mieszkańców miast do programów i projektów. Znajdują się wśród nich szkoły i instytucje szkoleniowe, uczelnie wyższe, architekcie i urbaniści, regionalni partnerzy społeczni, izby handlowe, różne firmy, deweloperzy, w tym w ramach funduszy prywatnych, służba zdrowia, organizacje kulturalne itd.

1.19 Agenda europejska stworzyłaby korzystne warunki powstania nowego modelu zrównoważonego rozwoju policentrycznego w Europie, co przyczyniłoby się do powstania nowych form aktywnych społeczności, również z korzyścią dla całego społeczeństwa. Proces też już się rozpoczął i powinien on, zdaniem EKES-u, zyskać pełne uznanie i wsparcie.

2. Kontekst

2.1 Krajobraz demograficzny świata ulega ciągłym przemianom. Od 2007 r., po raz pierwszy w historii, ponad połowa ludności całego globu mieszka w miastach. Zjawisko coraz większej urbanizacji występuje na wszystkich kontynentach. Można mówić o tendencji zwykłej w tym zakresie.

⁽⁶⁾ Patrz część 5 „Urbanizacja i zarządzanie”.

⁽⁷⁾ W tym kontekście imponującym i wymownym przykładem jest konsekwentny rozwój BILBAO w ciągu ostatnich 20 lat.

2.2 Obecnie ponad 80 % ludności Europy żyje na obszarach miejskich, z czego większa część w miastach i aglomeracjach o liczbie mieszkańców powyżej 500 tysięcy. W licznych przypadkach w odniesieniu do wspomnianych danych również obserwuje się tendencję zwyżkową.

2.3 Oprócz takich centrów jak Wielki Londyn czy Ile-de-France oraz tradycyjnych dużych miast — głównie stolic — powstają nowe, wyznaczające sobie ambitne cele ośrodki, przyciągające coraz większą liczbę ludzi i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

2.4 Omawiane zmiany demograficzne oraz związane z nimi skutki społeczne i gospodarcze są do pewnego stopnia uwzględniane w poszczególnych obszarach polityki UE. Miasta i urbanizacja mają coraz większe znaczenie w wielu dyrekcjach generalnych Komisji zajmujących się np. badaniami, środowiskiem naturalnym, energią i transportem, przedsiębiorstwami i przemysłem, zatrudnieniem, sprawami społecznymi i równością szans. Jedną polityką regionalną zajmuje się także urbanizacją, na co wskazują programy dotyczące środowiska miejskiego, takie jak URBACT, JEREMIE i JESSICA⁽⁸⁾, a także projekty w tym zakresie realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego⁽⁹⁾. W Komisji ustanowiono międzyresortową grupę ds. miast.

2.5 Pokazuje to, jak w samych państwach członkowskich rośnie zainteresowanie rozwojem urbanizacji i obszarów miejskich, i jak różne działania coraz bardziej skupiają się na tych dziedzinach.

2.6 Poza coraz liczniejszymi analizami i badaniami dotyczącymi miast i urbanizacji w państwach członkowskich, liczne mapy geograficzne ukazujące aktualne tendencje demograficzne i społeczno-gospodarcze są przygotowywane przez ESPON.

2.7 Komisja podjęła zagadnienie dotyczące ogólnego podejścia do kwestii miast w 1997 r. publikując komunikat „W kierunku programu rozwoju miast w Unii Europejskiej”⁽¹⁰⁾.

2.8 Podczas licznych nieformalnych spotkań ministerialnych w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej — od spotkania w Rotterdamie w listopadzie 2004 r. po spotkanie w Lipsku w maju 2007 r. — rada ministrów ds. rozwoju przestrzennego i spraw miejskich podkreślała znaczenie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Europie, a także określiła szereg obszarów wspólnego zainteresowania.

2.9 Wynikiem tego procesu było przyjęcie w maju 2007 r. w Lipsku karty lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich i agendy terytorialnej. Podczas przewodnictwa Słowenii w Radzie UE prace w tym zakresie przybrały konkretnego kształtu jako projekt „Koordynacja poziomów terytorialnego i miejskiego”.

⁽⁸⁾ URBACT II (2007) jest częścią inicjatywy Komisji „Regiony na rzecz zmian gospodarczych” podjętej w związku z wdrażaniem strategii z Lizbony i Göteborga. Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises — wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) (2005 r.) jest wspólną inicjatywą Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas — wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich) (2006 r.) jest wspólną inicjatywą Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy.

⁽⁹⁾ Zob. również wytyczne do „Miejskiego wymiaru polityk wspólnotowych na lata 2007-2013” międzyresortowej grupy Komisji ds. rozwoju miast.

⁽¹⁰⁾ COM(97) 0197 wersja ostateczna, Dz.U. C 226 z 20.7.1998, s. 36.

2.10 Równoległe do nieformalnych posiedzeń ministrów, zacieśniane są kontakty i wymiana pomiędzy krajowymi urzędnikami najwyższego szczebla. Niekiedy instytutem badawczym zleca się przeanalizowanie wybranego aspektu rozwoju miast⁽¹¹⁾.

2.11 Pomimo analiz i wskazania obszarów objętych dynamicznymi procesami urbanizacji, ogólne podejście Komisji i Rady do zagadnień urbanizacji i jej przyszłego rozwoju pozostaje niejasne.

2.12 W lutym 2008 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie w sprawie dalszych działań dotyczących agendy terytorialnej i karty lipskiej — w kierunku europejskiego programu działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej⁽¹²⁾. Sprawozdanie to podkreśla znaczenie zintegrowanego podejścia do planowania regionalnego i miejskiego, mającego na celu zwiększenie zdolności regionów i miast do stawienia czoła przemianom gospodarczym, z myślą o jakości życia obywateli Europy.

2.13 W listopadzie 2007 r. Komitet Regionów przyjął opinię w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej⁽¹³⁾. W opinii tej Komitet Regionów „wzywa, by w obliczu kluczowego znaczenia miast europejskich dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej i göteborgskiej, jak i dla zapewnienia integracji społecznej (np. imigrantów), poświęcić wymiarowi miejskiemu osobny rozdział w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności”.

2.14 Istnieją poważne różnice pomiędzy miastami Europy. Są miasta duże i mniejsze, silnie zurbanizowane i mniej zaludnione, różne krajobrazy np. wielkich miast i grup miast, są miasta bogate i miasta niedoinwestowane. W oczy rzuca się jednak wspólny mianownik: spontaniczne zmiany demograficzne polegające na przemieszczaniu się ludności do miast oraz coraz większa atrakcyjność dużych miast pod względem gospodarczym, przy czym miasta te stoją przed podobnymi wyzwaniem.

2.15 Coraz pełniejszy staje się także całościowy obraz ich szans i wyzwań, gdyż obecnie przynoszące dobre wyniki planowanie miast nie ogranicza się jedynie do zagospodarowania przestrzennego i gospodarki mieszkaniowej, ale także wyraźnie obejmuje wszystkie odnośne czynniki społeczno-gospodarcze w tak zwanym podejściu całościowym. Coraz bardziej perspektywiczne projekty w zakresie urbanizacji i planowania opracowywane są na podstawie zintegrowanych koncepcji uwzględniających aspekty terytorialne, ekologiczne, gospodarcze i społeczne.

⁽¹¹⁾ W tym miejscu warto wspomnieć o projekcie holenderskiej filii Europejskiej Sieci Wiedzy o Miastach (European Knowledge Network on Cities) Nicis Institute, współpracującej z państwami członkowskimi w zakresie rządowych, prawnych i podatkowych instrumentów promowania zrównoważonego rozwoju miast. Projekt ten jest realizowany w ramach francuskiej prezydencji na wniosek Délégation Interministérielle de la Ville. Europejska Sieć Wiedzy o Miastach jest organizacją skupiającą 16 państw członkowskich.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008)0069.

⁽¹³⁾ CdR 97/2007 fin.

2.16 Chociaż większość rządów wspiera ciągły rozwój miast, przyjmowane podejścia często pozostają niejednoznaczne. Sposoby skutecznej realizacji procesu rozwoju i zarządzania nim różnią się, czasem nawet znacznie, w poszczególnych krajach, a nawet miastach. Podobnie dzieje się z pewnością w wypadku rozwoju miast-regionów lub obszarów metropolitalnych.

2.17 EKES przedstawił swoje ogólne poglądy na temat urbanizacji do 1998 r. w opinii zatytułowanej „W kierunku programu rozwoju miast”. Następnie w roku 2004 i 2007 przygotował dwie opinie w sprawie społeczno-gospodarczych konsekwencji rozwoju obszarów metropolitalnych. Również w 2007 r. opublikował opinię w sprawie agendy terytorialnej UE. Poza tym liczne opinie EKES-u poświęcone są konkretnym obszarom polityki mającym znaczenie dla miast i urbanizacji. (patrz: załącznik)

3. Analiza i rozwój

3.1 Miasta i sposób kształtowania życia w społecznościach odzwierciedlają poszczególne okresy historii i odpowiadające im etapy rozwoju społeczeństwa.

3.2 Oprócz czynników strategicznych i politycznych, gospodarka i bezpieczeństwo stanowią główną siłę napędową w zakresie kształtowania społeczności i miast i wzajemnych powiązań między nimi.

3.3 Początki współczesnej historii miast europejskich sięgają dojrzałych społeczeństw rolniczych, które w kontekście gospodarczym i handlowym przyczyniły się do powstania ośrodków miejskich na całym kontynencie. Następnie kolejne etapy industrializacji zmieniły istniejące już miasta a także przyczyniły się do powstawania nowych. Od końca dziewiętnastego wieku industrializacja powodowała gwałtowny rozwój tych ośrodków miejskich. W większości z nich widoczny jest długi rozwój historyczny, zarówno ich dziedzictwa kulturowego, jak i ich obszarów przemysłowych i mieszkalnictwa.

3.4 W ostatnich dziesięcioleciach w tradycyjnych zagłębiach przemysłowych doszło do fundamentalnych zmian. W wielu z nich już przeprowadzono bądź nadal przeprowadza się bolesny proces restrukturyzacji, ponieważ tradycyjne procesy przemysłowe stopniowo zanikają.

3.5 W wyniku dynamicznego rozwoju technologii i globalizacji pojawiają się nowe procesy przemysłowe. Z jednej strony obserwuje się odchodzenie od produkcji masowej na rzecz wyrobów dostosowanych do indywidualnych potrzeb klientów, liczne specjalności i nieustanną odnowę, a z drugiej strony silny rozwój sektora usług. Mobilność nadzwyczaj wzrasta, a zmiany demograficzne są między innymi wynikiem przemieszczania się ludności z obszarów wiejskich do miast oraz imigracji.

3.6 W otoczeniu człowieka Zachodu zacierają się granice, nabiera ono wirtualnego charakteru, a jego horyzonty poszerzają się, podczas gdy te same zmiany mają wpływ także na kształt codziennego otoczenia fizycznego we wszystkich dziedzinach działalności ludzkiej.

3.7 Codzienne otoczenie dla bardzo wielu ludzi nie ogranicza się już do pojedynczej wsi, miasteczka lub miasta, lecz coraz częściej obejmuje szersze jednostki regionalne. Stwarza ono nowy rodzaj urbanizacji.

3.8 W miastach sieciowych lub regionach sieciowych dochodzi do procesu ich samoistnego lub celowego umacniania się. Wystarczy spojrzeć na rozwój dużych miast i obszarów metropolitalnych w Europie. We współczesnym zurbanizowanym społeczeństwie można zaobserwować tworzącą się nową rzeczywistość geograficzną, w której występują dominujące strefy wpływów ekonomicznych i liczne podstrefy, które często z zasady nie pokrywają się już z istniejącymi jednostkami administracyjnymi.

3.9 Kluczową cechą tych nowych miast-regionów jest ich skala krytyczna potrzebna, by zapewnić prawidłowy przebieg urbanizacji z korzyścią dla wszystkich obywateli, z myślą o jakości ich życia i pracy. Ta skala krytyczna może być inna dla każdego przypadku, w zależności od warunków geograficznych, gospodarczych i demograficznych.

3.10 Po trwających 10 lat badaniach i dyskusjach krajowych na temat „przyszłej mapy” Niemiec w 2004 r. wyznaczono jedenaście obszarów metropolitalnych uznanych za dominujące strefy wpływów gospodarczych. Projekt ten jest już realizowany mimo początkowych sceptycznych reakcji. Powiązania i wzajemne zależności pomiędzy obszarami metropolitalnymi a większymi są kluczowym zagadnieniem.

3.11 W tym samym czasie DIACT⁽¹⁴⁾ przeprowadził we Francji badania, w których wyniku wyłoniono pewną liczbę obszarów metropolitalnych. W styczniu 2008 r. przedstawiono dokument strategiczny pt. „Imaginer les métropoles d'avenir”⁽¹⁵⁾ („Perspektywa metropolii przyszłości”), który może stanowić zachętę dla dalszego wspierania takich ośrodków we Francji i dla ustawodawstwa służącego realizacji tego celu. Także w Wielkiej Brytanii podejmuje się wiele działań w dziedzinie miasto-region.

3.12 Mniej lub bardziej podobne inicjatywy podejmowane są także przez inne rządy bądź władze regionalne i lokalne. W krajach o mniejszej gęstości zaludnienia, takich jak kraje skandynawskie, kraje bałtyckie, Irlandia i Austria, inicjatywy te koncentrują się głównie na stolicach i przylegających do nich obszarach, a w Holandii w regionie Randstad. W dużych państwach członkowskich, takich jak Hiszpania, Włochy i Polska powstaje więcej ośrodków dominujących.

⁽¹⁴⁾ Międzyresortowa delegacja ds. zagospodarowania i konkurencyjności terytoriów (dawniej DATAR).

⁽¹⁵⁾ „Imaginer les métropoles d'avenir”, sprawozdanie Dominique'a Perbena, posła, byłego ministra transportu, przygotowane na wniosek prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i premiera François Fillona. Dominique Perben przedstawia diagnozę urbanizacji i metropolizacji w Europie i we Francji, a następnie opisuje „wyzwania i działania” dla dużych miast i miast-regionów we Francji, w których liczba mieszkańców przekracza 500 000. Przedstawia również 19 konkretnych wniosków w sprawie działań i przepisów prawnych. Zagadnienie to będzie również poruszane w trakcie sprawowania przez Francję prezydencji Rady (druga połowa 2008 r.).

3.13 Obok głównych centrów pojawia się także wzorzec „podcentrów”, przez co urbanizacja — choć z pewnością nie obejmuje w równym stopniu wszystkich części naszego kontynentu — stanowi istotną cechę europejskiego krajobrazu.

3.14 Rozwój społeczny i gospodarczy przyczynia się do powstania policentrycznej zurbanizowanej Europy, która nie będzie już ograniczona do zamkniętego obszaru geograficznego, takim jak tradycyjna strefa urbanizacji zwana „blue banana”, ani do specyficznej grupy stolic.

4. Wyzwania i szanse

4.1 Istotnym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie: jakie ma być i musi być zrównoważone miasto w przyszłej Europie stanowiące obiecującą społeczność dla obywateli? W świetle prowadzonych na szczeblu europejskim dyskusji na temat złożonych zmian w środowisku miejskim należy wyróżnić szereg dominujących czynników i tendencji, które niejednokrotnie obejmują zgoła odmienne realia panujące w całej Europie w obrębie dużych miast lub miast-regionów.

4.2 Wspomniane czynniki i tendencje przedstawiają się następująco:

- przemiany demograficzne, w tym:
 - starzejące się społeczeństwo;
 - miasta przyciągające młodych wykształconych ludzi;
 - wzrost różnorodności etnicznej i kulturowej w wyniku imigracji;
- grupy miast i gmin określa się jako miasta sieciowe i regiony albo obszary metropolitalne;
- transport i mobilność: strefy wpływów gospodarczych zarówno w Europie, jak i poza jej granicami są w coraz większym stopniu wzajemnie ze sobą powiązane;
- międzynarodowe inwestycje i główne siedziby oraz, co się z tym wiąże — usługi dla przedsiębiorstw;
- rosnąca liczba ośrodków wiedzy i badań;
- powstawanie nowych sektorów przemysłowych i usługowych oraz duże znaczenie kreatywności;
- dynamiczne i zmieniające się rynki pracy;
- rozwijanie dróg dostępu;
- nowoczesne mieszkalnictwo oraz odpowiednie planowanie przestrzenne;
- zawieranie nowych sojuszy w obrębie obszarów miejskich;
- rewitalizacja centrów miast i ograniczenie bezładnej zabudowy;
- rekreacja i imprezy;
- duże znaczenie kultury (także dziedzictwa historycznego i naturalnego) i obiektów infrastruktury kulturalnej.

4.3 Jednocześnie w miastach pogłębiają się istniejące problemy i pojawiają nowe wyzwania, takie jak:

- zrównoważony rozwój, aspekty ekologiczne, energetyka;
- wyludnianie się centrów miast;
- ograniczanie zasięgu publicznych przestrzeni miejskich oraz wyzwania związane z ich jakością;
- infrastruktura, systemy transportowe i dostępność;
- zarządzanie mobilnością;
- wyzwania związane z osobami o niskich kwalifikacjach: praca, edukacja, mieszkalnictwo;
- wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa;
- brak wystarczającej przedsiębiorczości, zwłaszcza w obszarach objętych kryzysem;
- nielegalna imigracja;
- edukacja i podnoszenie kwalifikacji;
- brak lub lekceważenie planowania przestrzennego na wczesnym etapie, np. na przedmieściach;
- marginalizowane społeczności i przestępczość;
- zagrożenie terroryzmem.

4.4 Krajobraz demograficzny dużych miast i obszarów metropolitalnych jest często niemałym wyzwaniem, ale i szansą. Sytuacja każdego miasta jest inna i zależy od struktury społeczności, możliwości gospodarczych, ale także od polityki danego państwa. Udana i spójna polityka państwa przyjmującego z reguły prowadzi do znacznej integracji imigrantów.

4.5 Powiązania między obszarami wiejskimi a miastami stanowią prawdziwe wyzwanie. W przeciwieństwie do ogólnie przyjmowanych powszechnych i politycznych poglądów harmonijny związek pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami w zakresie warunków życia i pracy w obrębie obszarów metropolitalnych ma decydujące znaczenie i nie może być postrzegany w kategoriach albo-albo lub my-oni, co obecnie jest częstym zjawiskiem. Podejście to doskonale odpowiada to nowemu modelowi rozwoju policentrycznego.

4.6 Choć punkty wyjścia dla miast mogą być różne ze względu na odmienne poziomy rozwoju, większość różnic to różnice subtelne. Na ogół schemat urbanizacji wśród nowych państw członkowskich obejmuje te same zjawiska, co w 15 państwach UE, choć jak na razie z pewnym opóźnieniem. Jednym z podstawowych celów jest renowacja. Wzrost gospodarczy pociągnie za sobą wyższe wydatki publiczne, więcej inwestycji prywatnych oraz wyższy poziom zarobków. Stąd też urbanizacja stopniowo wykaże te same cechy wszędzie w Europie.

4.7 W dokumentach strategicznych i propozycjach projektów dotyczących urbanizacji obecnie Komisja systematycznie odwołuje się do agendy lizbońskiej. Coraz częściej w dokumentach Rady i dokumentach krajowych podkreśla się ten sam związek. W strategicznych wytycznych Wspólnoty Komisja mówi o miastach jako silie napędowej rozwoju regionalnego i ośrodkach innowacji, ale także o potrzebie zwiększenia wewnętrznej spójności zwalczając wykluczenie społeczne i przestępczość czy też poprawie jakości życia w ubogich dzielnicach.

4.8 Strategia lizbońska na początku była procesem odgórnym. Od tego czasu Komisja i Rada przekonały się o konieczności włączenia także sił oddolnych. Wśród tych oddolnych sił ważnymi podmiotami są w pełni rozwijające się miasta. Znacząca część procesów modernizacji europejskich struktur terytorialnych i społeczno-gospodarczych przede wszystkim ma miejsce dzięki inwestycjom publicznym i prywatnym oraz dzięki konkretnym środkom przyjmowanym w regionach i miastach. Miasta to zwykle geograficznie najlepsza płaszczyzna dla współpracy i interakcji sektora publicznego, prywatnego oraz uniwersytetów ze społeczeństwem obywatelskim na rzecz niezbędnej innowacyjności Europy.

4.9 W związku z powyższym EKES jest zdania, że duże miasta i obszary metropolitalne muszą określić własną agendę lizbońską w dziedzinach konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju oraz społecznej spójności i integracji. Tego rodzaju agenda powinna zapewniać strukturę na przyszłość i długoterminowy program dla decydentów i wszystkich pozostałych zainteresowanych stron na szczeblu regionalnym. Pozwoli to wzmocnić wiarę miast i miast-regionów we własne siły, a także zwiększy ich wyrazistość zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

4.10 Długofalowa agenda regionalna na gęściej zaludnionych obszarach Europy musi być zintegrowana lub całościowa, tj. musi łączyć w sobie wszystkie aspekty. Im lepsze warunki dla inwestycji sektora prywatnego, tym większe możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy, usług publicznych i opieki nad zagrożonymi grupami społecznymi, takimi jak (samotne) osoby w podeszłym wieku lub osoby posiadające niskie kwalifikacje⁽¹⁶⁾. Skoncentrowanie uwagi zwłaszcza na zrównoważonym rozwoju oraz ogólnej jakości zabudowy przyczynią się do uatrakcyjnienia tych miast i regionów w oczach ludności, a także inwestorów (zagranicznych). Lepsze warunki dla spójności społecznej ułatwią tworzenie miejsc pracy. Ogólne i trwałe strategie przyczynią się do wzmocnienia wiarygodności wśród ogółu społeczeństwa⁽¹⁷⁾.

4.11 Należy pamiętać, że rynki często zawodzą wskutek zbyt sztywnych struktur przestrzennych w zakresie mieszkalnictwa,

polityki rozwoju, infrastruktury, transportu i mobilności. Problemy te zasadniczo należy rozwiązywać na szczeblu metropolitalnym. Integracja rynków może też spowodować, że granice między państwami stracą swoje znaczenie⁽¹⁸⁾.

4.12 Wzajemnie powiązane aspekty agendy na rzecz spójnych obszarów dobrze zurbanizowanych i zrównoważonych miast przyszłości są następujące:

- tworzenie warunków do nowoczesnego rozwoju gospodarczego, dla MŚP oraz inwestycji międzynarodowych oraz zakładania ich siedzib, a także promowanie tworzenia klastrów gospodarczych;
- właściwe wdrażanie prawodawstwa unijnego oraz uproszczenie przepisów lokalnych i regionalnych;
- polityka w obszarze zatrudnienia oraz regionalny dialog społeczny;
- edukacja i kształcenie na wszystkich poziomach dla wszystkich kategorii w tym uczenie się przez całe życie, godzenie nauki z pracą oraz nauka poprzez internet;
- warunki życia przyjazne rodzinie, jak np. przystępna cenowo opieka nad dziećmi;
- badania i rozwój, czyli instytuty badawcze, kampusy technologiczne i parki nauki, innowacje;
- infrastruktura fizyczna:
 - udział w sieciach transeuropejskich;
 - zarządzanie mobilnością⁽¹⁹⁾;
 - wielomodalne systemy transportu publicznego;
- partnerstwa publiczno-prywatne, w tym finansowanie z funduszy prywatnych;
- infrastruktura wirtualna:
 - telekomunikacja;
 - TIK jako podstawowy wymóg oraz rozpowszechnianie łączności szerokopasmowej i interoperacyjności;
- zrównoważony rozwój:
 - wdrażanie polityki w zakresie ochrony środowiska;
 - unikanie negatywnych skutków rozrastania się miast, działania na rzecz gęstości zaludnienia miast;
- konkretne obszary działań, takie jak zarządzanie odpadami, zarządzanie zasobami wodnymi, efektywność energetyczna np. w budownictwie i mieszkalnictwie, transporcie (publicznym) poprzez opłaty drogowe itd.;

⁽¹⁶⁾ Konferencja DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans „*Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development*”, 25 kwietnia 2008 r.

⁽¹⁷⁾ W Niemczech używa się nowego pojęcia „eine neue Verantwortungsgesellschaft”, tj. „nowe odpowiedzialne społeczeństwo”. Zob. Manfred Sinz, niemiecki minister transportu, budownictwa i spraw miejskich: „From Metropolitan Regions to Communities of Responsibilities” („Od regionów metropolitalnych do odpowiedzialnych społeczeństw”).

⁽¹⁸⁾ Jako przykład może służyć elastyczność rynku finansowego w Londynie. W drugim przypadku wymienić można regiony Lille-Coutrai, Kopenhaga-Malmö, czy Wiedeń-Bratysława.

⁽¹⁹⁾ Zob. również „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”, COM(2007) 551 wersja ostateczna.

- spójność społeczna ⁽²⁰⁾:
 - dalekowzroczne planowanie urbanistyczne i architektura,
 - mieszkania komunalne dla zagrożonych grup społecznych,
 - równy poziom usług użyteczności publicznej (służba zdrowia, edukacja, bezpieczeństwo) w całym regionie,
 - sieci transportu publicznego w całym regionie w tym połączenia z ubogimi dzielnicami,
 - skoncentrowanie się na różnorodności etnicznej i kulturowej oraz na dialogu międzykulturowym,
 - znoszenie barier utrudniających życie części mieszkańców — szczególnie osób starszych i niepełnosprawnych,
 - działania ze strony władz publicznych mające na celu zmniejszenie wysokiej stopy bezrobocia wśród młodzieży z ubogich dzielnic: edukacja, nowe rodzaje działalności gospodarczej, promowanie przedsiębiorczości, imprezy,
 - kultura, infrastruktura kulturalna, wydarzenia kulturalne,
 - sport i rekreacja,
 - turystyka,
 - wspieranie kształtowania powszechnej tożsamości regionalnej.
- potrzebne są wspólnie uzgodnione definicje dużych miast i miast-regionów ⁽²³⁾;
- podział obowiązków pomiędzy rządami krajowymi z jednej strony a dużymi miastami lub obszarami metropolitalnymi z drugiej i oczekiwania wobec nich mogą się znacznie różnić;
- w krajach, gdzie istnieje więcej niż jedno ministerstwo odpowiedzialne za sprawy miejskie pojawiają się niejasności i nieporozumienia;
- jaka powinna być rola Komisji?
- istniejące regionalne i lokalne bariery administracyjne dotyczące „zarządzania” na tych szczeblach często są przeszkodą dla niezbędnych działań;
- niezadowolające zarządzanie na wielu szczeblach często powoduje złożone trudności;
- miasta w bardzo różny sposób komunikują się ze swoimi mieszkańcami i właściwymi podmiotami oraz zapewniają demokrację uczestniczącą;

4.13 Decydujące znaczenie dla nowoczesnych miast i miast-regionów ma najnowocześniejsza „Baukultur” ⁽²¹⁾ tzn. całościowa koncepcja architektoniczna oparta na całościowym podejściu, w którym architekci, projektanci, urbaniści, przedstawiciele przemysłu budowlanego, deweloperzy oraz użytkownicy końcowi pracują razem, by stworzyć i utrzymać otoczenie zabudowane troszcząc się o jakość, tak by znaleźć rozwiązania w zakresie tworzenia zrównoważonych miast ⁽²²⁾.

5. Urbanizacja i zarządzanie

5.1 Europa potrzebuje silnych i zrównoważonych miast oraz miast-regionów i obszarów metropolitalnych, które byłyby widoczne na arenie międzynarodowej.

5.2 Dlatego też „zarządzanie” stanowi pierwszoplanowy cel agendy. Analiza szans i wyzwań jest przedmiotem ogólnej zgody, miasta coraz częściej wymieniają się poglądami, lecz niezależnie od różnych warunków panujących w poszczególnych miastach, wciąż pojawiają się wątpliwości dotyczące tego, kto ponosi odpowiedzialność za jakie działania w konkretnych sytuacjach; nasuwają się następujące pytania i problemy:

- rola wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, np. w zakresie mieszkalnictwa, edukacji, mniejszości, przedsiębiorstw i in. jest nierzadko dość mglista. Podobnie nieokreślony jest zakres ich korzyści dla miast i miast-regionów;
- podejście w celu promowania partnerstw publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych na rzecz programów miasta, strategicznych inwestycji i twórczych rozwiązań bywa niespójne;
- potrzebne jest dalekosiężne podejście dla stworzenia zrównoważonych miast przyszłości;
- przejrzystość i legitymizacja są niezbędnymi elementami strategii długoterminowych.

5.3 Doświadczenie pokazuje, że przywództwo, wizja i konsekwencja są z zasady warunkiem udanego zarządzania zmianami i ciągłego rozwoju miast.

5.4 Ponieważ duże miasta i obszary metropolitalne działają jak bieguny przyciągania i są codziennym środowiskiem ogromnej liczby ludności, a ich potencjalne znaczenie społeczno-gospodarcze dla Europy jest bezsporne, EKES jest zdania, że konieczna jest szeroko zakrojona dyskusja nad ich całościowym oddziaływaniem, prowadzona nie tylko na szczeblu krajowym, ale i unijnym.

⁽²⁰⁾ Temat ten został pogłębiony we francuskim sprawozdaniu na temat przedmieść „*Une Nouvelle Politique pour les Banlieues*”, Palais de l’Elysée, 8 lutego 2008 r. Wysuwa się w nim szereg propozycji, jak zwalczać niebezpieczeństwo tworzenia się gett w miastach. Przedstawiono w nim w szczególności inicjatywy podejmowane na szczeblu krajowym i regionalnym/lokalnym w zakresie edukacji, kształcenia, tworzenia miejsc pracy i zakładania przedsiębiorstw w ubogich dzielnicach. Prezydencja francuska planuje zorganizowanie szeregu konferencji unijnych na ten temat.

⁽²¹⁾ „Baukultur as an impulse for growth. Good examples for European Cities” — badanie federalnego ministerstwa transportu, budownictwa i spraw miejskich Niemiec, opublikowane w kwietniu 2007 r.

⁽²²⁾ Konferencja Rady Architektów Europejskich pt. „*Designing for the Future: Architecture and Quality of Life*”, Bruksela, 10 kwietnia 2008 r.

⁽²³⁾ Jako cenny przykład może posłużyć pojęcie obszaru metropolitalnego w Stanach Zjednoczonych — *Metropolitan Statistical Area (MSA)*, a wcześniej, od 1959 r. *Standard Metropolitan Statistical Area*.

5.5 Rola Komisji w tym zakresie pozostała niejasna, gdyż traktat jeszcze do niedawna nie zawierał żadnych postanowień dotyczących zagospodarowanie przestrzennego, a także ze względu na zasadę pomocniczości. Tymczasem różne DG Komisji prowadząc bezpośrednie konsultacje z miastami podejmują coraz bardziej różnorodne projekty na obszarach zurbanizowanych. Dotyczą one badań i rozwoju, środowiska naturalnego, zatrudnienia i transportu ⁽²⁴⁾.

5.6 Miasta również stają się coraz bardziej proaktywne w stosunku do Brukseli, gdyż prawodawstwo unijne bezpośrednio na nie wpływa. Są to inicjatywy dotyczące rozporządzeń w sprawie środowiska naturalnego, zamówień publicznych, bezrobocia wśród młodych ludzi, porządku publicznego i bezpieczeństwa, migracji i obszarów w trudnej sytuacji.

5.7 To samo dotyczy ogólnie rozumianej agendy lizbońskiej. Coraz częściej ocenia się kryteria europejskie w wielu dziedzinach z punktu widzenia ich stosowania w regionach: jakie będą skutki wdrożenia wniosków prawodawczych lub przyjętych rozporządzeń dla obszarów miejskich i metropolitalnych. Na podstawie przykładów można udowodnić, że jeśli nie uwzględni się specyficznych warunków miejskich, koszty wdrażania mogą okazać się wyższe niż korzyści płynące z uzyskania na takie projekty środków z funduszy strukturalnych.

5.8 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, która ma wkrótce przedstawić zieloną księgę na temat spójności terytorialnej. Dyskusja nad zieloną księgą będzie również szansą na pogłębienie zakresu karty lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich.

5.9 Agenda, o której mowa w pkt. 4.12, dotyczy ogromnej liczby zagadnień. Zazwyczaj sytuacje są bardzo skomplikowane. Dotychczas spójne strategiczne podejście do kwestii dużych miast i miast-regionów opracowywano jedynie w ograniczonej liczbie przypadków. Wielokrotnie bowiem brakuje jasnej orientacji co do kierunku działań, częściowo z powodu dwuznacznych stanowisk rządów i zróżnicowanych poglądów różnych administracji krajowych oraz na poziomie samych metropolii.

5.10 Z drugiej jednak strony dalekowzroczna wizja oraz spójność na poziomie metropolii są konieczne, by doprowadzić do zaangażowania ze strony istniejących już i ewentualnie nowych społeczności, dla zainteresowanych podmiotów prywatnych, dla stworzenia korzystnych sojuszy w obrębie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. W obecnej chwili zdaje się to bardzo trudne, gdyż pojęcie obszarów metropolitalnych jest dość nowe, co sprawia, że owocna debata w Europie jest tym bardziej pożądana ⁽²⁵⁾.

5.11 Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie przypadki są podobne, wręcz przeciwnie. Oprócz obserwowanych w Europie różnic demograficznych i społeczno-gospodarczych, w poszczególnych krajach i regionach istnieje ogromna liczba różnych tradycji administracyjnych i kulturowych. Konkretnie okoliczności, style życia i poglądy na sposób organizacji są znacznie zróżnicowane. W niektórych przypadkach jedna konkretna idea czy wizja przyszłości odegrała decydującą rolę. Ogólnie rzecz biorąc agenda lizbońska może okazać się przydatna do określenia wspólnej podstawy dyskusji i wspólnego podejścia.

5.12 Rząd centralny wielokrotnie nie zapewnia miastom wystarczającej swobody w określaniu swojej przyszłości. Polityka w różnych obszarach ma głównie charakter odgórny, podobnie jak procedury biurokratyczne. Jednak odpowiednie warunki do właściwego wdrażania pożądanego strategii i polityki można by stworzyć, wspierając samostanowienie. Dzięki nowemu określeniu pozycji dużych miast i miast-regionów lub obszarów metropolitalnych mogłyby one stać się prawdziwymi „odpowiedzialnymi społeczeństwami”.

5.13 Samostanowienie oraz wzajemny szacunek pomiędzy miastami a obszarami podmiejskimi zwiększy zakres obowiązków i odpowiedzialności władz lokalnych i regionalnych oraz przyczyni się do pożądanego proaktywnego podejścia ze strony społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego.

5.14 Skuteczność tego procesu będzie niejednokrotnie wymagała zmian w istniejących lokalnych i regionalnych jednostkach administracyjnych (gminy itd.) i ich kompetencjach.

5.15 Ludność miast europejskich może stać się jeszcze bardziej zróżnicowana zarówno pod względem pracy i zarobków, jak i aspektów kulturowych. Potencjalnie dostępne są wszystkie elementy niezbędne do „wzbogaconej” urbanizacji, jednak jeśli nie zarządza się odpowiednio jej procesami, ich potencjał nie rozwinię się, a spójność społeczna może zostać naruszona.

5.16 Ukierunkowana dyskusja, ustalenie agendy oraz skuteczne monitorowanie na szczeblu europejskim mogą być najbardziej pomocne przy określaniu spójnego kierunku działań na poziomie regionalnym. Spójność ta jest potrzebna nie tylko podmiotom publicznym, ale będzie niezbędna dla zaangażowania innych podmiotów publicznych i prywatnych oraz wysoko wykwalifikowanych mieszkańców miast.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Przykładem tu jest sprawozdanie DG ds. Polityki Regionalnej dotyczące różnorodnych projektów „Regions and Innovation” z marca 2007 r.

⁽²⁵⁾ Rady społeczno-gospodarcze na poziomie krajowym i regionalnym mogą także odegrać pozytywną rolę. Ilustruje to sprawozdanie w sprawie przyszłości Randstad w Holandii przedłożone przez radę społeczno-gospodarczą w kwietniu 2008 r. http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. – Poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie”

(2009/C 77/28)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. — poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Peter MORGAN.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 108 do 4 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia stanowi ostatnią z serii opinii przygotowanych przez EKES w sprawie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Niniejsza opinia została oparta na komunikacie Komisji COM(2007) 721 wersja ostateczna „Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. — poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie”.

1.2 Punktem wyjścia przeglądu z 2007 r. jest fakt, że choć Unia Europejska należy do najbardziej rozwiniętych i wydajnych gospodarek na świecie, to jednak po względem standardu życia, mierzonym w kategoriach PKB, pozostaje w dalszym ciągu daleko w tyle za najbardziej rozwiniętym gospodarczo krajem na świecie, tzn. za Stanami Zjednoczonymi. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy są rozbieżne trendy w zakresie zmian wydajności w różnych sektorach produkcji i pomiędzy krajami członkowskimi.

1.3 Podczas gdy dane na temat Stanów Zjednoczonych dostarczają użytecznego narzędzia do pomiaru względnych wyników krajów członkowskich, opinia koncentruje się na porównaniach między poszczególnymi krajami członkowskimi UE. Czynniki takie, jak modele społeczne, godziny pracy i współczynnik zatrudnienia mają wpływ na porównania dokonywane między USA a Europą, ale te kwestie nie wchodzą w zakres tej opinii. Ta opinia stara się po prostu odpowiedzieć na pytanie, dlaczego niektóre kraje UE tworzą większy dobrobyt i więcej miejsc pracy niż inne.

1.4 Główną ideą sprawozdania Komisji Europejskiej jest fakt, że realizacja agendy lizbońskiej pomoże państwom członkowskim podnieść jednocześnie zarówno poziom zatrudnienia jak i poziom dochodów. Do osiągnięcia tego celu może się przyczynić podjęcie kilku ważnych działań politycznych. Celem takich działań powinny być:

- zwiększenie nakładów na badania i rozwój;
- rozwijanie współpracujących ściśle z przemysłem instytucji naukowo-badawczych i edukacyjnych o światowej renomie;
- ustanowienie w pełni funkcjonującego, otwartego i konkurencyjnego wspólnego rynku;

— promowanie zintegrowanej koncepcji zwiększenia elastyczności i zabezpieczenia społecznego na rynku pracy; EKES przypomina, że takie podejście powinno być przedmiotem negocjacji z partnerami społecznymi;

— jakościowa poprawa stanu finansów publicznych.

1.5 Owe działania polityczne nawet jeszcze bardziej zyskują na znaczeniu w świetle zmian w gospodarce globalnej, jakie nastąpiły od czasu lizbońskiego posiedzenia Rady Unii Europejskiej w 2000 r. Nowe wyzwania obejmują nie tylko aktualny kryzys finansowy, lecz także równowagę podaży-popytu na rynku paliw kopalnych, oznaki zmian klimatu, rosnące niedobory żywności oraz gwałtowny wzrost ogólnego popytu na surowce. W związku z tym inwestycje w badania i rozwój oraz światowej klasy badania naukowe nabierają jeszcze bardziej podstawowego znaczenia. Wyzwania te podkreślają potrzebę stworzenia konkurencyjnego jednolitego rynku wspieranego skutecznymi przepisami w zakresie elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy (*flexicurity*) oraz zdrowymi finansami publicznymi.

1.6 Czynniki makroekonomiczne, zarówno po stronie podaży, jak i po stronie popytu, omówiono szczegółowo we wcześniejszych opiniach EKES-u w sprawie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, wyszczególnionych we wprowadzeniu. Komitet podkreślał w nich, że podażowym środkiem poprawy konkurencyjności musi towarzyszyć zestaw strategii makroekonomicznych wspierających dochody, popyt i zatrudnienie. Celem niniejszej opinii jest przede wszystkim wykazanie, że pomimo znaczenia czynników popytowych istnieje znacząca współzależność pomiędzy przewidzianymi w agendzie lizbońskiej reformami po stronie podaży a wzrostem PKB.

1.7 W opublikowanej ostatnio lizbońskiej karcie wyników za 2007 r. ⁽¹⁾ siedem pierwszych miejsc zajęły kolejno: Dania*, Szwecja*, Austria*, Holandia*, Finlandia*, Irlandia* i Wielka Brytania*, a następnie Niemcy i Francja ⁽²⁾. Wśród nowych państw członkowskich najwyższe miejsca zajęły Słowenia* i Estonia*. Wśród państw UE-15 najniżej sklasyfikowane zostały

⁽¹⁾ Centrum Reform Europejskich, *Lisbon Scorecard VIII, Is Europe Ready for an Economic Storm*, luty 2008 r.

⁽²⁾ Państwa członkowskie oznaczone gwiazdką należą do „grupy badanej” najlepszych krajów, co zostało wyjaśnione w punkcie 4.9.

Hiszpania, Grecja, Portugalia i Włochy. Ogółem wyróżniono Holandię, Austrię i Estonię za najbardziej efektywne wdrażanie strategii lizbońskiej ogółem, zaś Grecję i Włochy uznano za najmniej efektywne w tym względzie. W jaki sposób osiąganie najlepszych wyników w realizacji strategii lizbońskiej wpływa na wydajność i zatrudnienie?

1.8 Chociaż występuje tutaj wiele innych istotnych czynników, wnioski, które należy wysnuć z analizy zaprezentowanej w tej opinii wskazują, że rzeczywiście istnieje ścisła zależność pomiędzy wynikami w realizacji strategii lizbońskiej a postępami pod względem wzrostu zatrudnienia i PKB na mieszkańca. Zasadniczo istnieje także zależność odwrotna, ponieważ państwa, które nie wdrażają strategii lizbońskiej wykazują tendencję do osiągania słabych wyników. Na podstawie tego wniosku EKES zachęca państwa członkowskie do jak najszybszego rozpoczęcia realizacji strategii lizbońskiej.

1.9 Należy podkreślić znaczenie każdego elementu strategii. Komitet pragnąłby szczególnie zwiększenia inwestycji w wiedzę, edukację oraz badania i rozwój. Nie ma wątpliwości, że konkurencja jest bodźcem do innowacyjności, dlatego gospodarki UE muszą stawić czoła konkurencji, by mogły sprostać wyzwaniom globalizacji. W celu maksymalnego zwiększenia wydajności gospodarek państw członkowskich niezbędne jest przesunięcie czynników produkcji z gałęzi schyłkowych do sektorów nowo powstających oraz rozwijających się dynamicznie. To z kolei oznacza, że państwa członkowskie powinny zainwestować we *flexiurity*. Wreszcie, jest rzeczą oczywistą, że wyniki gospodarcze państw członkowskich w ogromnym stopniu zależą od dobrego zarządzania finansami publicznymi.

1.10 W opinii przedłożonej przez EKES w marcu 2000 r. Radzie Europejskiej w Lizbonie ⁽³⁾ czytamy: „Komitet jest przekonany, że Europie brakuje innowacyjności, kreatywności, wiedzy i przedsiębiorczości, które są niezbędne do osiągnięcia wspaniałych wyników w ramach nowego paradygmatu (tzn. społeczeństwa informacyjnego). Musimy jednak uruchomić te zdolności. Przeszkody należy przekształcić w możliwości. Kary trzeba zostać zastąpione zachętami. W ostatnim dziesięcioleciu nastąpiła liberalizacja przemysłu europejskiego. Musimy teraz uwolnić energię obywateli Europy. W 2008 r. nadal jeszcze pozostaje wiele do zrobienia, ale strategia lizbońska jest drogą ku przyszłości”.

2. Wprowadzenie

2.1 Niniejsza opinia jest ostatnią z serii opinii EKES-u w sprawie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Opinia ta została opracowana w odpowiedzi na komunikat Komisji COM(2007) 721 wersja ostateczna „Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. — poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie”. Poprzednia opinia EKES-u to opinia z września 2007 r. w sprawie „Gospodarka UE: przegląd za 2006 r. Wzmocnienie strefy euro: najważniejsze priorytety polityki”.

2.2 W niniejszej opinii EKES stara się odnieść wzrost zatrudnienia i PKB na mieszkańca do szeregu zaleceń politycznych

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zatrudnienia, reformy gospodarczej i spójności społecznej — dla Europy innowacji i wiedzy (szczyt w Lizbonie — marzec 2000 r.), Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 62, pkt 2.16.

zawartych w komunikacie Komisji. Pod tym względem różni się ona od opinii w sprawie przeglądu z 2006 r., w której EKES podjął trud wyjaśnienia krajowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i rozbieżność celów politycznych determinujących działania poszczególnych państw członkowskich.

2.3 Wcześniej opinie z października 2006 r. ⁽⁴⁾ i lutego 2006 r. ⁽⁵⁾ dotyczyły ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na lata 2005-2008, zaś w marcu 2004 r. Komitet wydał opinię w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na lata 2003-2005 ⁽⁶⁾. Choć EKES otrzymał zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące tych wytycznych, Komitet zwraca uwagę, że nie różnią się one niczym od wytycznych na lata 2005-2008. Ze względu na swoje wcześniejsze opracowania dotyczące ogólnych wytycznych polityki gospodarczej EKES postanowił wykorzystać ww. przegląd gospodarki UE za 2007 r. jako podstawę niniejszej opinii.

2.4 W październiku 2006 r. EKES zbadał przepisy mające wpływ na realizację celów nadrzędnych stabilności cenowej, wzrostu i zatrudnienia. W niniejszej opinii koncentrujemy się na kwestiach polityki, a nie na przepisach. W lutym 2006 r. EKES opublikował opinię w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na lata 2005-2008. Choć opinia ta obejmowała szereg zagadnień, co do zasady uznano w niej za właściwy taki sam program polityczny na rzecz wzrostu zatrudnienia i wydajności, jak stanowiący podstawę niniejszej opinii. W obu tych opiniach EKES brał pod uwagę czynniki ekonomiczne wpływające na popyt. W tej opinii zajmujemy się wnioskiem Komisji w sprawie reform dotyczących strony podażowej.

2.5 Komitet podkreśla jednakże, że podażowym środkiem poprawy konkurencyjności musi towarzyszyć zestaw strategii makroekonomicznych wspierających dochody, popyt i zatrudnienie. W odniesieniu do odpowiedniego zestawu strategii Komitet odsyła do swojej nadal aktualnej opinii z marca 2004 r.

2.6 Dokument Komisji „European Economy” nr 8/2007 zawiera komunikat w sprawie poprawy warunków dla wzrostu wydajności w Europie wraz z czterema rozdziałami liczącymi łącznie 149 strony:

- 1) Trendy wydajności w Europie: wreszcie odwrócenie biegu?
- 2) Ocena wydajności na poziomie przedsiębiorstw.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz zarządzania gospodarczego — warunki dla większej spójności w podejmowaniu decyzji dotyczących gospodarki w Europie, Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 49.

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na lata 2005-2008, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 76.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na lata 2003-2005, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 120.

- 3) Czy istnieje odwrotna zależność (*trade-off*) pomiędzy wydajnością a zatrudnieniem?
- 4) Polityka zmierzająca do podniesienia wydajności: inne spojrzenie.

Komitet żałuje, że jeśli chodzi o zwiększenie konkurencyjności, Komisja ogranicza się do zaleceń dotyczących strony podaźowej.

Niniejsza opinia dokonuje oceny polityk zalecanych w rozdziale czwartym.

3. Streszczenie komunikatu Komisji Europejskiej

3.1 Punktem wyjścia przeglądu z 2007 r. jest fakt, że choć Unia Europejska należy do najbardziej rozwiniętych i wydajnych gospodarek na świecie, to jednak po względem standardu życia, mierzonym w kategoriach PKB, pozostaje w dalszym ciągu daleko w tyle za najbardziej rozwiniętym gospodarczo krajem na świecie, tzn. za Stanami Zjednoczonymi. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy są rozbieżne trendy w zakresie zmian wydajności w różnych sektorach produkcji i pomiędzy krajami członkowskimi.

3.2 Przyjmując w 2000 r. strategię lizbońską, Unia Europejska uznała, że najważniejsza jest poprawa wyników w zakresie wydajności oraz osiągnięcie dynamicznego wzrostu zatrudnienia. Podstawowymi elementami tej strategii były rozwój wiedzy, wzmocnienie konkurencji i zwiększenie elastyczności.

3.3 Rozwój wiedzy wymaga wzrostu inwestycji w badania i rozwój oraz w kapitał ludzki, a także poprawy jakości tych inwestycji. W każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej należy zapewnić efektywność i opłacalność kształcenia.

3.4 Stymulowanie konkurencji odgrywa kluczową rolę zarówno dla poziomu, jak i dla dynamiki wzrostu wydajności. Badania empiryczne potwierdzają, że rynki, na których możliwa jest konkurencja, wywierają pozytywny wpływ nie tylko na wydajność i wzrost gospodarczy, ale także na zatrudnienie.

3.5 Zwiększenie elastyczności jest niezbędne dla płynnego dostosowania struktur produkcji do dalszej specjalizacji i dywersyfikacji w nowych obszarach o względnych przewagach konkurencyjnych. W ostatnich latach państwa członkowskie zapoczątkowały działania mające służyć zwiększeniu mobilności przedsiębiorstw i pracowników, jednakże konieczne jest podjęcie dalszych działań na szerszą skalę.

3.6 Wynika z tego, że niezbędna jest zmiana mentalności. Do osiągnięcia tego celu może się przyczynić podjęcie kilku ważnych działań politycznych. Celem takich działań powinno być:

- zwiększenie nakładów na badania i rozwój;
- utworzenie współpracujących ściśle z przemysłem instytucji naukowo-badawczych i edukacyjnych o światowej renomie;
- ustanowienie w pełni funkcjonującego, otwartego i konkurencyjnego wspólnego rynku;
- promowanie zintegrowanej koncepcji zwiększenia elastyczności i zabezpieczenia społecznego na rynku pracy; EKES przypomina, że takie podejście powinno być przedmiotem negocjacji z partnerami społecznymi;
- jakościowa poprawa stanu finansów publicznych.

3.7 Obalono wiele szeroko rozpowszechnionych mitów: technologicznymi liderami mogą być nie tylko duże państwa i duże przedsiębiorstwa; handel nie jest podstawowym środkiem rozpowszechniania technologii; małe państwa mogą być liderami w wyspecjalizowanych dziedzinach; często to właśnie małe przedsiębiorstwa wprowadzają innowacyjne technologie; podstawowym środkiem rozpowszechniania technologii jest międzynarodowa mobilność pracowników i kapitału finansowego.

3.8 Powstaje obecnie szeroki konsensus w kwestii tego, co ogranicza wzrost wydajności i jakie środki są niezbędne do jej zwiększenia. Ograniczenia dotyczące rynków pracy i rynków produktów, brak otwartości na bezpośrednie inwestycje zagraniczne i bariery w dostępie lub w tworzeniu nowych technologii i ich rozpowszechnianiu mogą stanowić podstawowe utrudnienia w zwiększaniu wydajności w dłuższej perspektywie.

3.9 Ponieważ przyrost wydajności uzależniony jest od wyjścia z rynku najmniej rentownych podmiotów, istotne są strategie sprzyjające realokacji zasobów. Jeśli przyrost wydajności powoduje wzrost dochodów, należy spodziewać się przesunięcia popytu konsumpcyjnego w kierunku usług. Ponieważ wiele sektorów usług charakteryzuje się wysoką wydajnością i wysokim poziomem wytwarzania wartości dodanej, gospodarka może sobie również pozwolić na tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach o rzeczywiście niskiej wydajności.

4. Wydajność i zatrudnienie

4.1 Wielkość PKB na mieszkańca zależy nie tylko od agendy lizbońskiej, ale także od czynników, takich jak rozwój rynków wschodzących, sytuacja w Europie Wschodniej i w Rosji, tendencje zmian cen energii i towarów oraz trendy na tych rynkach, zmiany technologiczne i globalizacja w sensie ogólnym. Poziom płac i stopa zatrudnienia oraz siła nabywczą wywierają wpływ na popyt krajowy. Kontrola popytu jest w znacznej mierze funkcją polityki fiskalnej i pieniężnej, podczas gdy dostępność kredytów pobudzających popyt zarówno ze strony przedsiębiorstw jak i konsumentów w ostatecznym rozrachunku zależy od banków centralnych. Tak długo, jak rynki finansowe pozostawać będą w sytuacji kryzysu, kredyty prawdopodobnie będą trudno dostępne, a popyt będzie ograniczony i będzie to miało negatywny wpływ na PKB.

4.2 Znaczenie poszczególnych czynników makroekonomicznych omówiono szczegółowo we wcześniejszych opiniach EKES-u w sprawie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, wyszczególnionych we wprowadzeniu. Celem niniejszej opinii jest przede wszystkim wykazanie, że pomimo znaczenia czynników popytowych istnieje znacząca współzależność pomiędzy przewidzianymi w agendzie lizbońskiej reformami po stronie podaży i wzrostem PKB.

4.3 W tabeli 1 przedstawiono dane dotyczące względnego PKB w przeliczeniu na mieszkańca. Wybrano dwa okresy: 1999 r., tzn. rok wprowadzenia euro i 2007 r. W przypadku nowych państw członkowskich w okresie tym miało miejsce ich przystąpienie do Unii Europejskiej. W okresie tym Stany Zjednoczone odnotowały spadek PKB ze 161,8 % do 150,9 % w stosunku do państw UE-27. Niemniej jednak tzw. stare państwa członkowskie nie były w stanie wykorzystać tego względnego spadku w Stanach Zjednoczonych. Państwa UE-15 odnotowały spadek ze 115,3 % do 111,7 %, a państwa strefy euro ze 114,5 do 109,8 % w stosunku do państw UE-27.

4.4 Na co wskazują dane statystyczne dotyczące zatrudnienia w świetle danych odnoszących się do PKB? Tabela 2 przedstawione są dane za okres od 1998 r. (tzn. roku rozpoczęcia pierwszych negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej państw, które są obecnie jej nowymi państwami członkowskimi) do 2006 r. (tzn. ostatniego roku, za który dane są dostępne). Dane dotyczące bezrobocia obejmują okres do 2007 r. W okresie tym zatrudnienie w Stanach Zjednoczonych spadło z 73,8 % do 72 % potencjału siły roboczej, a jednocześnie bezrobocie wzrosło z 4,5 % do 4,6 %. Jednocześnie państwa strefy euro zaczęły nadrabiać zaległości, odnotowując wzrost zatrudnienia z 59,2 % do 64,8 % oraz spadek bezrobocia z 10,1 % do 7,4 %. Dane dotyczące państw UE-15 są nieznacznie korzystniejsze od danych odnoszących się do państw strefy euro, choć jednocześnie są one nieco mniej korzystne w przypadku państw UE-25.

4.5 W opublikowanym ostatnio sprawozdaniu lizbońskiej karcie z wyników wdrażania strategii lizbońskiej za 2007 r. siedem pierwszych miejsc zajęły kolejno: Dania*, Szwecja*, Austria*, Holandia*, Finlandia*, Irlandia* i Wielka Brytania*, a następnie Niemcy i Francja. Wśród nowych państw członkowskich najwyższe miejsca zajęły Słowenia* i Estonia*. Wśród państw UE-15 najniższej sklasyfikowane zostały: miejsca zajęły Hiszpania, Grecja, Portugalia i Włochy. Ogółem wyróżniono Holandię, Austrię i Estonię wyróżniono za najbardziej efektywne wdrażanie strategii lizbońskiej ogółem, zaś Grecję i Włochy uznano za najmniej efektywne w tym względzie. W jaki wpływ sposób osiąganie najlepszych wyników w ma efektywność we wdrażaniu realizacji strategii lizbońskiej wpływa na wydajność i zatrudnienie?

4.6 W kategoriach względnego PKB na mieszkańca Luksemburg i Norwegia wyprzedzają Stany Zjednoczone. Do państw o PKB na mieszkańca niższym od Stanów Zjednoczonych o nie więcej niż 20 % zaliczają się Irlandia* (zdecydowany lider), Holandia*, Austria*, Szwecja*, Dania* i Belgia, a także Wielka Brytania* i Finlandia*. W przypadku państw trzecich to samo dotyczy Islandii, Szwajcarii i Japonii. Wśród nowych państw członkowskich Cypr i Słowenia* najbliższe średniej dla państw EU-27 są Cypr i Słowenia*, podczas gdy największe postępy poczyniła Estonia*, a następnie Łotwa, Litwa, Węgry i Słowacja.

4.7 Dane dotyczące zatrudnienia wskazują na wiele podobieństw do danych odnoszących się do PKB. Stopa zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych kształtuje się na poziomie nieco powyżej 70 % siły roboczej. W odnośnej tabeli stopa zatrudnienia jest wyższa niż 70 % w przypadku wszystkich państw trzecich, w tym Japonii i wszystkich państw spoza strefy euro (tzn. Danii*, Szwecji* i Wielkiej Brytanii*). W strefie euro tylko Holandia* i Austria* odnotowują stopę zatrudnienia powyżej 70 %, podczas gdy Irlandia* i Finlandia* mają wynik zbliżony. Wśród nowych państw członkowskich czołowe pozycje zajmują Cypr i Estonia*, z wynikiem około 70 %.

4.8 Stopa bezrobocia w Stanach Zjednoczonych wynosi 4,6 %. Irlandia*, Holandia*, Austria*, Dania*, Cypr i Litwa odnotowują pod tym względem lepsze wyniki niż Stany Zjednoczone, tak samo jak Norwegia. Natomiast Luksemburg, Wielka Brytania*, Czechy, Estonia* i Słowenia* ustępują Stanom Zjednoczonym o nie więcej niż jeden punkt procentowy. Szwecja*, Łotwa i Malta pozostają za Stanami Zjednoczonymi o nie więcej niż dwa punkty procentowe.

4.9 Przedstawiona powyżej analiza pokazuje wyraźnie, że powinniśmy uważnie przyglądać się realizowanym strategiom oraz tendencjom zachodzącym w państwach, które według lizbońskiej karty wyników są najbardziej efektywne, tzn. w Danii*, Szwecji*, Austrii*, Holandii*, Finlandii*, Irlandii* i Wiel-

kiej Brytanii*, a także w wiodących nowych państwach członkowskich, tzn. w Estonii* i Słowenii*. Dla celów niniejszej opinii państwa te stanowią „grupę badaną” i zostały oznaczone gwiazdką. Zbadamy zakres, w którym polityka w dziedzinach takich jak wiedza, konkurencja, innowacje czy finanse publiczne przyczyniła się do osiągnięcia przez te państwa sukcesu. Dla kontrastu polityka realizowana w Hiszpanii, Grecji i Portugalii oraz we Włoszech będzie analizowana w ramach uznania tych państw za „grupę kontrolną”. Ponadto bardzo ważne dla Unii Europejskiej są inicjatywy polityczne podejmowane w potężnych gospodarkach Francji i Niemiec. Oba te państwa charakteryzują się polaryzacją strategii, co powoduje, że nie jest łatwo przeprowadzić w nich reformy, choć widać już ich pierwsze wyniki.

5. Inwestowanie w wiedzę

5.1 PISA (*Programme for International Student Assessment*) to realizowany przez OECD międzynarodowy program oceny umiejętności uczniów i studentów. W tabeli 3 przedstawiono dane zbiorcze odzwierciedlające wyniki przeprowadzonego w 2006 r. w państwach członkowskich OECD i w innych państwach badania umiejętności piętnastolatków w zakresie czytania, matematyki i nauk ścisłych.

5.2 Oprócz Korei, Japonii i Szwajcarii państwami odnotowującymi najlepsze wyniki w tym zakresie, tzn. legitymującymi się oceną „A” we wszystkich trzech obszarach, są Finlandia* (niekwestionowany lider), Holandia*, Belgia i Estonia*, zaś państwa z dwiema ocenami „A” to Czechy, Austria*, Słowenia* i Irlandia*. Państwa z jedną oceną „A” to Dania*, Szwecja* i Wielka Brytania*, Niemcy i Polska. Niemcy i Wielka Brytania uzyskały ocenę „A” w zakresie nauk ścisłych. Wielka Brytania* zajęła trzecie miejsce za Słowenią* i Finlandią* pod względem umiejętności w naukach ścisłych. Wszystkie państwa z grupy badanej otrzymały ocenę „A”. Państwa z grupy kontrolnej zajmują wraz ze Stanami Zjednoczonymi ostatnie miejsca w tym rankingu.

5.3 Biorąc pod uwagę znaczącą współzależność pomiędzy efektywnością systemów kształcenia i efektywnością gospodarek poszczególnych państw członkowskich, EKES uważa, że Komisja ma niewątpliwie rację, nadając najwyższy priorytet polityce Unii Europejskiej w zakresie jakości kształcenia.

5.4 Uniwersytet Jiao Tong w Szanghaju opracował metodologię oceny szkół wyższych. W porównaniu z innymi metodologiami wykorzystywanymi do takiej oceny odzwierciedla ona wysoki priorytet, jaki Unia Europejska nadała badaniom i nauce.

5.5 Efektywność amerykańskiego systemu szkolnictwa mierzona w ramach programu PISA jest bardzo przeciętna. Przewagę konkurencyjną Stany Zjednoczone wykazują dopiero na szczeblu szkolnictwa wyższego. Dane przedstawione w tabeli 4 są wynikiem badań przeprowadzonych z zastosowaniem metodologii opracowanej przez Uniwersytet Jiao Tong. Do najlepszych dwudziestu szkół wyższych świata zaliczono 17 amerykańskich szkół wyższych, dwie brytyjskie i jedną japońską. Wielka Brytania, której 10 szkół wyższych znalazło się w pierwszej setce, jest jedynym z państw grupy badanej. Jeśli chodzi o państwa trzecie, w pierwszej setce znajduje się sześć japońskich szkół wyższych, cztery kanadyjskie, dwie australijskie, trzy szwajcarskie, jedna norweska i jedna izraelska. Na liście stu najlepszych znalazły się szkoły wyższe z pięciu państw z grupy badanej, a państwa te to Wielka Brytania*, Holandia* (2), Dania* (1), Szwecja* (4) i Finlandia* (1). Na liście tej nie znalazła się ani jedna szkoła wyższa z państw z grupy kontrolnej. Najwyższy czas, aby uniwersytety w Bolonii, Salamance i Coimbrze odzyskały swoją dawną świetność. Listę uzupełnia sześć szkół wyższych z Niemiec oraz cztery z Francji.

5.6 Oprócz Wielkiej Brytanii, szkoły wyższe z zaledwie sześciu państw członkowskich Unii Europejskiej znalazły się na liście stu najlepszych, a dwadzieścia pozostałych państw członkowskich w ogóle nie jest na niej reprezentowanych. Komisja Europejska dąży do naprawy tej sytuacji, podejmując inicjatywę na rzecz utworzenia Europejskiego Instytutu Technologii. EKES popiera ten projekt, jednak nie bardzo wiadomo, jak mógłby on nabrać rozmachu, nie osłabiając jednocześnie obecności szkół wyższych z Unii Europejskiej na tej liście stu najlepszych. Alternatywną strategią byłoby dokonanie przeglądu i zmiana polityki poszczególnych państw członkowskich na rzecz rozwoju ich wiodących szkół wyższych. Najbardziej potrzebna jest ściślejsza współpraca między uczelniami a przemysłem w celu rozwijania wiedzy i umiejętności wykorzystujących naukę i technologie XXI wieku do tworzenia dobrobytu i zwiększania zatrudnienia.

5.7 Kolejnym miernikiem efektywności szkolnictwa wyższego poszczególnych państw członkowskich jest analiza danych Eurostatu dotyczących liczby absolwentów szkół wyższych w dziedzinie nauk ścisłych i technologii w wieku 20-29 lat na tysiąc mieszkańców. W przypadku Stanów Zjednoczonych odsetek ten wynosi 10,6. Wśród państw członkowskich ustępujących Stanom Zjednoczonym o nie większej niż jeden punkt procentowy znajdują się Belgia, Niemcy, Grecja, Włochy, Łotwa, Austria*, Polska, Rumunia, Słowenia* i Słowacja. Państwa członkowskie odnotowujące lepsze wyniki w tym względzie to Dania* (14,7 %), Irlandia* (24,5 %), Francja (22,5 %), Litwa (18,9 %), Finlandia* (17,7 %), Szwecja* (14,4 %) i Wielka Brytania* (18,4 %). Wszystkie państwa oznaczone gwiazdką (*) wchodziły w skład grupy badanej. Włochy i Grecja są jedynymi w tym gronie państwami z grupy kontrolnej. Wzrost liczby absolwentów w dziedzinie nauk ścisłych i technologii powinien stać się priorytetem systemów szkolnictwa średniego i wyższego państw członkowskich.

5.8 Jednym z celów strategii lizbońskiej jest zwiększenie nakładów Unii Europejskiej na badania i rozwój do 3 % PKB, z czego 2/3 powinno pochodzić od podmiotów sektora prywatnego. Dwa spośród państw z grupy badanej, tzn. Szwecja* i Finlandia* wydają na ten cel ponad 3 % PKB. Kolejne dwa spośród nich, tzn. Dania* i Austria* wydają od 2 % do 3 %, podobnie jak Niemcy i Francja. Państwa wydające od 1 % do 2 % to Belgia, Czechy, Estonia*, Irlandia*, Holandia* Słowenia*, Hiszpania i Wielka Brytania*, z których większość stanowią państwa z grupy badanej. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie wydają na ten cel mniej niż 1 %, z wyjątkiem Węgier i Włoch, które wydają po 1 %. Włochy i Hiszpania należą do grupy kontrolnej. Oczekiwanie, że w celu poprawy sytuacji w tym zakresie rządy wniosą w rozwój badań i rozwoju cały 1 % PKB, nie wydaje się bezzasadne. Najlepszym rozwiązaniem byłoby udostępnienie przeznaczonych na ten cel środków finansowych bezpośrednio szkołom wyższym i instytutom badawczym, aby pomóc im w budowaniu własnej reputacji i zwiększaniu obecności w międzynarodowym środowisku naukowym. Obecnie rządy państw UE-15 wydają ok. 0,30 %-0,40 %, podczas gdy w przypadku rządów nowych państw członkowskich jest to ok. 0,50 %-0,60 %. Można byłoby i należałoby zrobić więcej szczególnie na rzecz rozwoju tych dziedzin nauki, które mają zastosowanie w walce ze zmianami klimatu i zanieczyszczeniem środowiska naturalnego.

5.9 Jeśli chodzi o ulgi podatkowe dla podmiotów sektora prywatnego na badania i rozwój, EKES przedstawił już Komisji Europejskiej opinię w tej sprawie⁽⁷⁾. EKES jest zdania, że

wszystkie państwa członkowskie powinny przyjąć sprawdzone rozwiązania i wprowadzić zachęty podatkowe w celu wsparcia wzrostu inwestycji podmiotów sektora prywatnego, a zwłaszcza MŚP, w badania i rozwój.

5.10 Edukacja, badania, innowacje, wiedza techniczna oraz trendy w zatrudnieniu są ze sobą ściśle powiązane. Krajowe zaplecze dla wiedzy i umiejętności przyciąga inwestycje, przyczynia się do transferu wiedzy i przyciąga imigrację. Bez tego zaplecza, ludzie wykształceni ulegają pokusie szukania środowiska wiedzy tam, gdzie ich umiejętności są odpowiednio wynagradzane. Może to prowadzić do błędnego koła emigracji i drenażu mózgow.

5.11 Zgodnie z wnioskami politycznymi dotyczącymi badań naukowych i kształcenia, systemy szkolnictwa średniego i wyższego wielu państw członkowskich wymagają gruntownej zmiany, a rządy powinny zwiększyć nakłady na badania i rozwój. Oczywistym jest, że istnieje współzależność pomiędzy efektywnością polityki oraz zatrudnieniem i wydajnością, na co wskazują wyniki zarówno państw z grupy badanej, jak i państw z grupy kontrolnej.

6. Konkurencja i innowacja

6.1 W komunikacie Komisji określono trzy elementy polityki sprzyjającej konkurencji. Są to liberalizacja i regulacja sieciowych sektorów gospodarki, polityka konkurencji oraz korzyści z pozytywnych efektów funkcjonowania rynku wewnętrznego.

6.2 Korzyści z funkcjonowania rynku wewnętrznego obejmują bodziec do wprowadzania innowacji, będący następstwem działania w warunkach konkurencji na szczeblu międzynarodowym, korzyści skali działalności produkcyjnej, dystrybucyjnej i marketingowej dostępne na większych rynkach oraz transfer technologii będący następstwem otwartości na inwestycje zagraniczne.

6.3 Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie były w takim samym stopniu atrakcyjne dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych czy otwarte na nie. Pod względem transferu technologii, metod zarządzania, obecności na rynku i inwestycji kapitałowych, państwa członkowskie, które nie są beneficjentami bezpośrednich inwestycji zagranicznych, stawiają się w gorszym położeniu. Dane Ernst & Young dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych pokazują, że w okresie 1997–2006 dziesięcioma największymi beneficjentami bezpośrednich inwestycji zagranicznych pod względem liczby projektów były:

Wielka Brytania	5 539	Francja	3 867
Niemcy	1 818	Hiszpania	1 315
Belgia	1 190	Polska	1 046
Węgry	1 026	Irlandia	884
Czechy	849	Rosja	843

⁽⁷⁾ Patrz opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 83.

6.4 Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych miał zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego nowych państw członkowskich. Wraz ze wzrostem konkurencji pod względem przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych przez państwa z całego świata, w tym Indie i Chiny, nowe państwa członkowskie będą musiały oprzeć swoje gospodarki na wiedzy w celu zagwarantowania sobie wzrostu i zatrudnienia. W prowadzonych w ramach programu PISA badaniach poziomu umiejętności znakomite wyniki osiągają państwa azjatyckie, a setki tysięcy obywateli tych państw kończy szkoły wyższe z dyplomem licencjata czy magistra nauk ścisłych lub technologii.

6.5 Liberalizacja i regulacja sieciowych sektorów gospodarki stwarza znaczne możliwości ograniczenia kosztów i zwiększenia wydajności we wszystkich jej sektorach. Wdrażanie tej polityki można podzielić na trzy etapy: najpierw prywatyzacja, następnie regulacja umożliwiająca nowym podmiotom konkurowanie z operatorami posiadającymi znaczny udział w tym rynku i wreszcie rozdział własności pomiędzy sieci i usługi sieciowe. W „Sprawozdaniu z postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej”⁽⁸⁾ jako miarę efektywnej konkurencji Komisja Europejska wykorzystała wskaźnik zmiany dostawcy przez klientów. Ilustruje to tabela poniżej.

Zmiana dostawcy (w procentach)			
		Energia elektryczna	Gaz ziemny
Niemcy	duże przedsiębiorstwa	41	(*)
	MŚP	7	(*)
	gospodarstwa domowe	5	(*)
Francja	duże przedsiębiorstwa	15	14
	gospodarstwa domowe	0	0
Hiszpania	duże przedsiębiorstwa	25	60
	MŚP	22	60
	gospodarstwa domowe	19	2
Wielka Brytania	duże przedsiębiorstwa	50+	85+
	MŚP	50+	75+
	gospodarstwa domowe	48	47

(*) dane dotyczące niemieckiego rynku gazu ziemnego nie są dostępne.

Zasadniczo konkurencja jest najlepiej rozwinięta w niektórych państwach z grupy badanej, choć postępy w tej dziedzinie osiągnęły również Włochy i Hiszpania.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego *Sprawozdanie z postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej* — COM (2005) 568 wersja ostateczna z dnia 15 listopada 2005 r.

6.6 Wdrażanie polityki konkurencji ma na celu pobudzenie wzrostu efektywności i wydajności, z korzyścią dla konsumenta. Polityka ta w pełni odzwierciedla utrzymywanie równowagi pomiędzy interesami poszczególnych jej klientów, do czego dąży EKES.

6.7 W podsumowaniu tego komunikatu Komisja stwierdza, że konkurencja jest niezbędna zarówno ze względu na poziom, jak i na dynamikę wzrostu wydajności. Uderzające jest to, że gospodarki państw z grupy badanej są najbardziej otwartymi gospodarkami w Unii Europejskiej. Państwa te cechuje najwyższa wydajność, najwyższy poziom zatrudnienia i największa zdolność absorpcji pracowników migrujących. Błędem popełnianym przez rządy państw członkowskich są próby wprowadzenia barier mających chronić gospodarkę krajową z lęku przed konkurencją.

7. Polityka realokacji

7.1 Według Komisji Europejskiej realokacja oznacza przesunięcia w rozmieszczeniu czynników produkcji z przemysłów i branż upadających do przemysłów i branż wschodzących i prosperujących.

7.2 Podstawową tezę komunikatu jest twierdzenie, że w zakresie, w jakim wzrost gospodarczy napędzany jest rozwojem technologicznym, gospodarka narażona jest na zmiany strukturalne. Nowe sektory wysokich technologii mogą zwiększyć swój udział w rynku kosztem innych sektorów. Nowe przedsiębiorstwa mogą stać się znaczącymi podmiotami na rynku, a przedsiębiorstwa z tradycjami mogą zostać zmuszone, by się przystosować lub zniknąć.

7.3 Ponieważ gospodarka będzie i tak narażona na zmiany strukturalne, zdolność dostosowawcza gospodarki odgrywa zasadniczą rolę przy zapewnieniu możliwości odnoszenia maksymalnych korzyści ze zmian technologicznych i przepływu wiedzy. Komisja Europejska uważa jednak, że zdolność państw członkowskich do dokonywania niezbędnych zmian ulega zmniejszeniu ze względu na ograniczoną elastyczność, którą dopuszczają instytucje rynku pracy i przepisy.

7.4 Komunikat zawiera propozycję czterech podstawowych środków politycznych mających na celu poprawę realokacji zasobów, a mianowicie: ułatwienie wejścia na rynek, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, regulację rynku pracy i integrację rynków finansowych.

7.5 EKES opracował już opinie w sprawie środków polityki mających na celu ułatwienie wejścia na rynek. Środki takie obejmują zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z zakładaniem przedsiębiorstw, szereg programów wsparcia dla nowych MŚP i zmiany prawa upadłościowego. Dostęp do środków finansowych i stosowanie polityki mającej zapewnić warunki konkurencji stanowią istotne elementy każdej strategii realokacji drogą tworzenia nowych przedsiębiorstw.

7.6 Podczas gdy zarówno duże, jak i małe przedsiębiorstwa mogą borykać się z kosztami administracyjnymi, obciążenie to jest dużo bardziej uciążliwe w przypadku mniejszych przedsiębiorstw, ze względu na ich mniejsze rozmiary. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych jest jednym z pięciu najważniejszych celów programu działania Unii Europejskiej, lecz jak przyznano w komunikacie, ograniczenie regulacji i kosztów administracyjnych jest trudne, ponieważ większość środków wprowadzono z określonych powodów. „Takie środki służą niwelowaniu niedoskonałości rynku, ochronie uczestników rynku lub dostarczaniu decydom informacji”⁽⁹⁾. Wiele kręgów w UE uważa, że ochrona socjalna wzmacniana przez te regulacje jest głównym elementem wspólnotowego dorobku prawnego. Jednakże skumulowane skutki takich regulacji nakładają znaczne koszty ekonomiczne.

7.7 Brytyjska grupa Better Regulation Task Force, której wnioski potwierdziło holenderskie Centralne Biuro Planowania, sugeruje, że takie koszty mogą stanowić 3–4 % PKB⁽¹⁰⁾. Szacuje się, że w Unii Europejskiej zmniejszenie obciążeń związanych z kosztami administracyjnymi o 25 % spowodowałoby wstępnie wzrost PKB według cen stałych o 1 %. Skutki byłyby jeszcze poważniejsze w dłuższym okresie. Zmniejszenie obciążenia kosztami jest bardzo pożądane, ale nie ma żadnych dowodów, aby sądzić, że ta inicjatywa przyniesie jakiegokolwiek wyniki. Jednakże ze względu na fakt, że Unia Europejska jest instytucjonalnie zaniepokojona możliwością wystąpienia kryzysu na rynku, osiągnięcie poprawy w tym zakresie jest mało prawdopodobne. Co więcej, ze względu na swoje zainteresowanie zapewnieniem uczestnikom rynku wszelkiej możliwej ochrony mało prawdopodobne jest także, aby EKES poparł jakiegokolwiek poważne zmniejszenie obciążeń administracyjnych.

7.8 Struktury rynku pracy mają istotny wpływ na możliwość przeniesienia pracowników. Wpływ reform rynkowych na wydajność i zatrudnienie jest większy, gdy rynki pracy pozostają elastyczne. Podczas, gdy nie ma wiarygodnych opracowań na temat elastyczności rynków pracy, poziom zatrudnienia w państwach grupy badanej stanowi z pewnością miarę zdolności ich prawa pracy do dostosowania się do zmian.

7.9 Obowiązujące w Unii Europejskiej przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia budzą kontrowersje, co jest zrozumiałe. Zamiast zmiany w ochronie zatrudnienia gwarantowanej umową o pracę na czas nieokreślony wiele państw członkowskich wprowadziło równocześnie umowy o pracę na czas określony. To w znacznej mierze dzięki tym umowom na czas określony nastąpił wzrost zatrudnienia, omawiany w pkt 4. Chociaż dane nie dostarczają rzeczywistych wyników w przeliczeniu na pełne etaty, skala wzrostu zatrudnienia jest obiecująca, a bezrobocie strukturalne ulega zmniejszeniu.

7.10 Oczywiście, kiedy przepisy prawa pracy są dostatecznie elastyczne, aby zapewnić optymalną realokację, niezbędne jest łagodzenie skutków wywoływanych zakłóceń. Dlatego wzywa się państwa członkowskie do równoczesnego wprowadzania środków ochronnych. W procesie tym kluczowe znaczenie ma model elastycznego i bezpiecznego rynku pracy (*flexicurity*). Należy przeznaczyć odpowiednie środki, by programy uczenia

się przez całe życie mogły wzmacniać zdolności dostosowawcze i zwiększyć szanse na zatrudnienie, by systemy zabezpieczenia społecznego mogły zapewniać zachęty stymulujące aktywność zawodową i ułatwiające przekwalifikowanie lub przeniesienie do innego zakładu pracy, podczas gdy polityka w zakresie rynku pracy powinna wspierać ludzi w radzeniu sobie ze zmianą i z bezrobociem związanym z poszukiwaniem nowego, bezpiecznego miejsca pracy. Takie działania polityczne są niezbędne, kiedy przepisy chroniące rynek pracy stają się mniej sztywne.

7.11 Ostatnim etapem wdrażania polityki realokacji jest integracja rynków finansowych. Ogólnie rzecz ujmując uznano, że, skala fragmentacji systemu finansowego Unii Europejskiej może ograniczać wydajność i zatrudnienie, szczególnie dla nowych przedsiębiorstw. Ograniczenia te stanowią przedmiot dyrektyw dotyczących usług finansowych. Równocześnie z niniejszą opinią EKES przygotowuje opinię w sprawie transgranicznych inwestycji funduszy podwyższonego ryzyka⁽¹¹⁾. Znaczenie istnienia efektywnego systemu finansowego dla zmian strukturalnych jest najbardziej widoczne w przypadku finansowania nowych przedsiębiorstw.

8. Poprawa stanu finansów publicznych

8.1 W tabeli 5 przedstawiono dane Eurostatu dotyczące finansów państw członkowskich. Średnia długu publicznego dla 12 państw strefy euro, wynosząca 68,8 % PKB, jest wyższa niż wyznaczony dla unii gospodarczej i walutowej cel konwergencji wynoszący 60 % oraz wyższa niż średnia dla państw UE-15 (63,0 %) i państw UE-25 (61,9 %). Dług publiczny państw grupy badanej kształtuje się poniżej 50 % PKB ogółem, a w wielu poszczególnych przypadkach jest on znacznie mniejszy. Wyjątek stanowi tutaj Austria* (61,7 %). Ponadto w okresie 1999-2006 wszystkie państwa z grupy badanej zmniejszyły dług publiczny. W przypadku Irlandii*, Holandii* i Szwecji* był to szczególnie duży spadek. Wśród państw grupy kontrolnej tylko w przypadku Hiszpanii dług publiczny kształtuje się poniżej 50 % PKB, w następstwie znacznego zmniejszenia tego długu w analizowanym okresie. Ostatnie miejsca w tym rankingu zajmują Włochy (106,8 %) i Grecja (95,3 %).

8.2 Państwa UE-15, które odnotowały saldo dodatnie to Belgia, Irlandia*, Hiszpania, Luksemburg, Holandia*, Finlandia*, Dania* i Szwecja*. Pozostałe państwa odnotowały salda ujemne (poniżej 3 %) z wyjątkiem Włoch (-4,4 %) i Portugalii (-3,9 %). Wśród nowych państw członkowskich saldo dodatnie odnotowały Bułgaria i Estonia*, a saldo ujemne, powyżej 3 %, Węgry, Polska i Słowacja. Pod tym względem wyróżniają się Cypr i Słowenia*, których saldo ujemne wynosi tylko 1,2 %. Wśród państw grupy badanej Wielka Brytania pobłądziła i ma saldo ujemne wynoszące 2,7 %. Państwo to nie zrównoważyło swojego budżetu w latach wzrostu gospodarczego, w wyniku czego jego pozycja jako jednego z liderów stoi obecnie pod znakiem zapytania. Wśród państw grupy kontrolnej wynikiem wyróżnia się Hiszpania, podczas gdy Włochy i Portugalia potwierdzają swoją ogólnie niską pozycję wśród wszystkich tych państw.

⁽⁹⁾ Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. — Poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, s. 136.

⁽¹⁰⁾ Przegląd gospodarczy UE za 2007 r. — Poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, s. 137.

⁽¹¹⁾ Usuwanie przeszkód w transgranicznych inwestycjach funduszy venture capital, (INT/404).

8.3 W swoich corocznych opiniach w sprawie gospodarki Unii Europejskiej EKES wskazywał na znaczenie zdrowych finansów publicznych. Odnośne wyniki państw z grupy badanej i państw z grupy kontrolnej wskazują, że zdrowe finanse publiczne stanowią ważny czynnik wpływający na wyniki poszczególnych państw członkowskich w zakresie zatrudnienia i wydajności.

8.4 W trakcie analizy wyników państw z grupy badanej i państw z grupy kontrolnej pojawiło się pytanie dotyczące wpływu podatków. Sprawozdanie Eurostatu w sprawie podatków za 2005 r. pokazuje, że przeciętna stawka opodatkowania w państwach UE-27 wyrażona udziałem procentowym w PKB wynosiła 39,6 %. Jest to o około 13 punktów procentowych więcej niż w przypadku Stanów Zjednoczonych i Japonii. Spośród wszystkich państw-członków OECD spoza Unii Europejskiej tylko w przypadku Nowej Zelandii efektywna stawka opodatkowania jest wyższa niż 35 %. Po okresie, w którym państwa członkowskie starały się zmniejszyć obciążenia podatkowe, tendencja uległa odwróceniu i przeciętna stawka opodatkowania wróciła do poziomu z 1995 r.

8.5 Pod względem obciążeń podatkowych w pierwszej piątce plasują się Szwecja*, Dania* i Finlandia* oraz Belgia i Francja.

Wśród państw kolejnej piątki są Austria* i Słowenia* oraz Włochy. Holandia* i Wielka Brytania* zajmują odpowiednio miejsca 12 i 13. Znacznie niższe podatki mają tylko Estonia* (22.) i Irlandia*(23.), zajmujące odpowiednio miejsca 22 i 23. Jeśli chodzi o grupę kontrolną, obciążenia podatkowe we Włoszech są mniejsze lub takie same jak obciążenia podatkowe w pięciu państwach z grupy badanej. Obciążenia podatkowe w Hiszpanii, Portugalii i Grecji są mniejsze niż w którymkolwiek z państw grupy badanej, z wyjątkiem Irlandii i Estonii. Nie ma wyraźnego dowodu na to, że podatki są zbyt wysokie w państwach grupy kontrolnej.

8.6 Podatki w Unii Europejskiej są o wiele wyższe niż w regionach z nią konkurujących. Systemy podatkowe poszczególnych państw członkowskich zależą w dużej mierze od ilości środków przeznaczanych na ochronę socjalną. Patrząc z perspektywy czysto wspólnotowej, trudno jest przedstawić argumenty za obniżeniem podatków, gdyż to właśnie w jej wiodących gospodarkach stopy podatkowe są najwyższe. Niemniej jednak, ogólnie biorąc, regiony konkurencyjne mają niższy poziom podatków, co najprawdopodobniej przyczynia się do wyższego poziomu ich innowacyjności i przedsiębiorczości.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Stosowanie w UE i wobec krajów trzecich środków zwalczania nadużyć w obszarze podatków bezpośrednich”

COM(2007) 785 wersja ostateczna

(2009/C 77/29)

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

Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Stosowanie w UE i wobec krajów trzecich środków zwalczania nadużyć w obszarze podatków bezpośrednich”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 — 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W swoim dokumencie Komisja zamierza położyć podwaliny pod dyskusję między państwami członkowskimi na temat podatków bezpośrednich w operacjach transgranicznych. W szczególności wyznacza sobie za cel określenie „skoordynowanych” rozwiązań w stosowaniu środków zwalczania nadużyć. W tym obszarze brakuje dostatecznej współpracy między organami administracji, które stosują rozwiązania oparte na podejściu czysto krajowym.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę — przewidzianą zresztą jako długoterminowa — przede wszystkim dlatego, że doprowadzić ona powinna, przynajmniej w założeniach, do utworzenia swojego rodzaju wspólnotowego „zbioru prawa” opartego na licznych wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zakres spraw rozpatrywanych przez ETS jest na tyle szeroki, że może stanowić dobrą podstawę dla krajowych organów podatkowych, które jednak nie zawsze wydają się chętnie, by się nimi kierować.

1.3 Punktem wyjścia jest porozumienie między państwami członkowskimi w odniesieniu do pojęcia „nadużycie”, a zatem w sprawie rozróżnienia pomiędzy „uchylaniem się od zobowiązań podatkowych” a „unikaniem zobowiązań podatkowych”. Komitet podkreśla znaczenie wyroków ETS, w których ustalono, że — podczas gdy pierwszy przypadek stanowi niewątpliwie przestępstwo — w drugim należy wprowadzić rozróżnienie: a mianowicie unikanie zobowiązań podatkowych staje się przestępstwem, jeżeli opiera się na „czysto sztucznych strukturach”, tzn. na tworzeniu sztucznych sytuacji. Nie można nawet traktować jako niezgodnego z prawem faktu zakładania oddziałów w celu skorzystania z pomocy państwa udzielanej w innym kraju; gdyby pomoc była udzielana niezgodnie z traktatem, należałoby zwalczać takie zniekształcenia przy pomocy innych środków, u samego źródła, nie włączając w to stron prywatnych.

1.4 Szczególnie ważnym aspektem jest „niedostateczna kapitalizacja”, a mianowicie udzielanie pożyczek zagranicznym oddziałom zamiast podwyższenia ich kapitału. W tym zakresie organy administracji państwowej kierują się w dużym stopniu

subiektywizmem, a szczególnie trudno jest ocenić dany przypadek, gdy chodzi o instytucje finansowe.

1.5 Pozostawiając na boku analizę poszczególnych przypadków — która została przedstawiona w dalszej części niniejszej opinii ⁽¹⁾ — Komitet zwraca uwagę na pewne podstawowe zasady, które państwa członkowskie powinny uzgodnić i przyjąć możliwie jak najszybciej: po pierwsze należy znaleźć równowagę pomiędzy interesem państwa a interesem podatnika, stosując zawsze zasadę proporcjonalności przy osądzaniu przypadków „czysto sztucznych struktur”. W konsekwencji należy ustalić zasady pozwalające rozłożyć sprawiedliwie ciężar dowodu, ale przede wszystkim reguły ustalające sposób uzyskiwania dowodów przez organy podatkowe zgodnie z przepisami prawa.

1.6 Podsumowując, Komitet uważa, że w tak zróżnicowanej i wieloaspektowej dziedzinie potrzebne są chęć i duch współpracy państw członkowskich, które powinny wypracować równowagę pomiędzy dążeniem do zabezpieczenia swych finansów a centralną rolą obywatela i poszanowaniem jego praw. Jednocześnie Komitet poczuwa się do obowiązku, by wypuklić rolę, jaką organy administracji finansowej powinny odegrać w zwalczaniu nie tylko nadużyć, ale również i przede wszystkim sztucznych struktur (czy nawet prawdziwych) będących kamufażem dla działalności przestępczej.

2. Wprowadzenie

2.1 Komisja, zgodnie z tym do czego się zobowiązała w 2006 r. ⁽²⁾, rozpoczęła prace nad **koordynacją systemów podatków bezpośrednich w państwach członkowskich**. Sprawa przedstawia się dość jasno: przy wdrażaniu środków podatkowych dotyczących działalności transgranicznej podatników krajowy organ podatkowy ma obowiązek upewnić się, że jego kraj uzyska stosowny dochód, lecz różnorodność systemów może prowadzić do **powstania różnic w wykładni lub stosowaniu** przepisów przez inne organy. Podatnicy mogliby wykorzystywać te różnice i nadużywać ich, aby uniknąć niektórych lub wszystkich swoich zobowiązań podatkowych. Z drugiej strony należy również zapobiegać podwójnemu opodatkowaniu.

⁽¹⁾ Patrz: punkt 5.

⁽²⁾ COM(2006) 823 wersja ostateczna z 19.12.2006 r.

2.2 W tym celu większość państw członkowskich przyjęła wiele „przepisów w zakresie zwalczania nadużyć”, szczególnie lub ogólnych, różnych w zależności od kraju. Sytuacja ta może — i tak się dzieje — stać się powodem do sporów prowadzonych w odniesieniu do podatników, a czasami między samymi państwami członkowskimi. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), do którego zwrócono się celem rozstrzygnięcia rozmaitych indywidualnych przypadków, wydał orzeczenia, które, wobec braku wspólnotowych uregulowań prawnych w tej dziedzinie, stanowią przydatne orzecznictwo służące za wytyczne. Komisja skorzystała z niego przy pracy nad przedmiotowym komunikatem.

2.3 „Celem komunikatu jest zatem stworzenie ram dla dalszych dyskusji z państwami członkowskimi oraz z zainteresowanymi stronami w celu zbadania możliwego zakresu **skoordynowanych rozwiązań** w tym obszarze”. Komisja uważa, że istnieje **pilna potrzeba „utrzymania stosownej równowagi między leżącym w interesie publicznym zwalczaniem nadużyć a koniecznością unikania nadmiernych ograniczeń w zakresie podejmowania** transgranicznej działalności w ramach UE”; ponadto, konieczna będzie koordynacja stosowania środków zwalczania nadużyć wobec krajów trzecich.

2.4 Zamiarem Komisji jest poddanie tych problemów pod dyskusję państw członkowskich z udziałem zainteresowanych stron, tak aby dojść do wniosków, co do których wszyscy będą zgodni. Powinno to doprowadzić do **dobrowolnej koordynacji przepisów i procedur**. Nie ma tu mowy o „harmonizacji” — którą byłoby zbyt trudno osiągnąć w perspektywie krótkoterminowej — czy o środkach prawnych, których ustanowienie byłoby praktycznie niemożliwe.

3. Treść komunikatu

3.1 W swoim dokumencie Komisja poświęca szczególną uwagę **właściwej terminologii i tłu problemu**, opierając się na orzeczeniach ETS-u, który ustanowił w nich szereg **podstawowych zasad**. Po pierwsze, **nadużycie zostało określone jako zdarzenie, które** „ma miejsce jedynie wtedy, gdy mimo formalnego przestrzegania warunków ustanowionych wspólnotowymi przepisami, cel określony tymi przepisami nie został osiągnięty i występuje zamiar uzyskania korzyści przez sztuczne stworzenie odpowiednich warunków dla ich uzyskania⁽³⁾”. Należy odróżnić **unikanie** zobowiązań podatkowych, które zostało określone jako „czysto sztuczne struktury mające na celu obejście stosowania prawa danego państwa członkowskiego”.

3.2 Kolejną podstawową zasadą jest fakt, że „konieczność zapobiegania unikaniu zobowiązań podatkowych lub nadużyciom podatkowym może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego **uzasadniający ograniczenie swobód podstawowych**”. Jednak legalność przepisów ograniczających jest uzależniona od zgodności z zasadami **proporcjonalności**; przepisy muszą ponadto „służyć **szczególnemu celowi, jakim jest zapobieganie czysto sztucznym strukturom**”.

3.3 ETS posłużył się **szczegółowym kryterium, aby zdefiniować przypadki, których nie obejmuje definicja „czysto sztucznej struktury”**: z faktu posiadania przez spółkę zależną

siedziby w innym państwie członkowskim nie można wywnioskować, że przypadek ten mieści się w wyżej wymienionej definicji, nawet jeśli działalność prowadzona przez oddział w innym państwie członkowskim **równie dobrze może być wykonywana przez spółkę dominującą**. Argument, że decyzje założenia oddziału podejmowane są z uwagi na **względy podatkowe** nie jest wystarczający jako taki: pod warunkiem, że nie dochodzi do nadużyć, korzystanie z bardziej sprzyjającego systemu podatkowego w innym państwie członkowskim jest całkowicie zgodne z prawem. Wreszcie fakt, że oddział został utworzony w celu **wykorzystania pomocy państwa** przyznanej przez inne państwo członkowskie również nie stanowi takiej struktury: zniekształcenia wynikające z pomocy państwa udzielonej niezgodnie z Traktatem powinny zostać rozwiązane u źródła innymi sposobami, lecz nie jest to wystarczający powód, by za pomocą jednostronnych środków równoważyć ich szkodliwe skutki.

3.4 Jednak ETS wyznaczył granice szerszej wykładni tych zasad: **nie obejmują one sytuacji, gdzie zachodzą dalsze okoliczności świadczące o istnieniu nadużycia**, takie jak ustanowienie „spółki adresowej” lub „firmy krzaka” lub gdy warunki transakcji finansowych między powiązаныmi przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w innych państwach członkowskich różnią się od warunków, które byłyby uzgodnione między niepowiązаныmi stronami. To oznacza, że stosowane jest kryterium przewagi **treści nad formą**.

3.5 Komisja wskazuje, że wyżej wymienione kryteria mają zastosowanie do **poszczególnych przypadków**, lecz że warto by było zbadać **praktyczne stosowanie tych zasad w odniesieniu do różnych rodzajów działalności gospodarczej i różnych struktur**.

3.6 W odniesieniu do **proporcjonalności** ETS zezwała państwom członkowskim na przyjmowanie kryteriów „bezpiecznej przystani”, tak aby skupić się na **sytuacjach, w których istnieje największe prawdopodobieństwo zajścia nadużycia**: określenie **właściwych kryteriów wstępnych** jest w interesie **pewności prawnej** zarówno podatników, jak i ułatwia pracę organom podatkowym.

3.7 Komisja wskazuje na potrzebę stworzenia **kryteriów zapewniających sprawiedliwość: ciężar dowodu** nie powinien spoczywać wyłącznie na podatniku i musi być on w stanie sam się bronić bez nadmiernych obciążeń administracyjnych i z gwarancją, że oceny dokonywane przez organy podatkowe podlegają **niezależnej kontroli sądowej**. Ponadto, w przypadku stosowania przepisów w zakresie zwalczania nadużyć, dochody podlegające opodatkowaniu powinny być dostosowywane tylko w zakresie, w jakim wynikały z istnienia czysto sztucznej struktury. Co więcej **transakcje wewnątrz grupy** powinny być oceniane zgodnie z zasadami rynkowymi. W końcu jednak kryteria te nie powinny uniemożliwiać państwu członkowskim nakładania kar na podatników, którzy dopuścili się **nadużyć w celu uniknięcia zobowiązań podatkowych**.

3.8 Po ustanowieniu ogólnych zasad Komisja w swoim dokumencie przechodzi do praktycznego zastosowania przepisów; ta część dokumentu będzie systematycznie przywoływana w sekcji uwag szczegółowych (patrz poniżej).

⁽³⁾ *Emsland-Stärke* C-110/99, pkt 52-53; *Halifax* C-255/02, pkt 74-75 (przypis w dokumencie Komisji).

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji: po pierwsze jej celem jest **koordynacja przepisów i procedur** bez ulegania pokusie nakładania odgórnych ograniczeń, zgodnie z realistycznym podejściem, które uwzględnia przepisy Traktatu, lecz również niepokoje państw członkowskich; po drugie jej celem jest **utrzymanie równowagi** między „interese publicznym” (w każdym państwie członkowskim) a „koniecznością unikania nadmiernych ograniczeń” na rynku wewnętrznym.

4.1.1 EKES ze swej strony zaleca, aby **skupić się na indywidualnych przypadkach/podatnikach**. Koordynacja, niezależnie od tego, czy i kiedy uda się ją osiągnąć, musi zostać oparta na zasadzie **sprawiedliwości** w odniesieniu do podatnika: chociaż zasada ta zdaje się być fundamentem orzeczeń ETS-u, jednak w praktyce nie zawsze jest ona przestrzegana.

4.2 Ponadto ETS i Komisja zdają się podzielać obawy EKES-u: gdy wspomina się o **zasadzie proporcjonalności** (patrz pkt 3.2 powyżej), którą należy przyjąć celem uniknięcia **nadmiernie ograniczających przepisów mających zastosowanie do przypadków „czysto sztucznych struktur”** (patrz pkt 3.3), wyraźnie nie nawiązuje się do sytuacji hipotetycznych. Dochodzi do licznych naruszeń przepisów, a niektóre z nich mogą nigdy nie zostać ujawnione; lecz równie liczne są przypadki spółek zależnych mających siedzibę za granicą, których zgodność z prawem jest podważana lub negowana. Gdyby organy podatkowe przyjęły zasady ustanowione w orzeczeniach ETS-u, przedsiębiorstwa byłyby w stanie prowadzić działalność w otoczeniu pewności prawnej bez zbędnej biurokracji i nie narażając się na podwójne opodatkowanie.

4.3 EKES zgadza się z uwagą Komisji (patrz pkt 3.5), według której katalog przypadków zgodnych i niezgodnych z prawem jest zbyt różnorodny, aby mógł stanowić podstawę do stworzenia **ogólnych zasad** i z tego powodu konieczne jest zbadanie praktycznego zastosowania tych zasad w odniesieniu do różnych rodzajów działalności handlowej i struktur. W każdym razie już sama *analiza indywidualnych przypadków w świetle orzecznictwa ETS-u*, umożliwiłaby przedsiębiorstwom sporządzenie we własnym zakresie **wstępnej oceny** prawdopodobieństwa, czy ich decyzja, by założyć spółkę zależną za granicą, nie spotka się ze sprzeciwem — **pod warunkiem, oczywiście, że organy administracyjne zdecydują się działać zgodnie z orzecznictwem ETS-u**, aczkolwiek dostosowując je za każdym razem do indywidualnego przypadku. Przyjęcie podejścia opartego na analizie poszczególnych przypadków pozwoliłoby na sprawiedliwą ocenę indywidualnych sytuacji, unikając standardowych rozwiązań opartych w większej mierze na przewadze formy nad treścią.

4.4 Gdyby zarówno przedsiębiorstwa jak i organy administracyjne działały w ten sposób, byłoby **łatwiej wykryć „spółki adresowe” czy „firmy-krzaki”** (patrz pkt 3.4), które stanowią wyraźne oszustwo. Analizowanie orzecznictwa w tym obszarze może pomóc państwom członkowskim przy ustanawianiu **kryteriów „bezpiecznej przystani”** (patrz pkt 3.6) **ograniczających podstawowe swobody**.

4.5 Kwestia podniesiona przez Komisję związana z **kryteriami zapewniającymi sprawiedliwość** (patrz pkt 3.7) zasługuje na szczególną uwagę. Jedną z zasad prawa powszechnego związanego ze sprawami karnymi jest domniemanie niewin-

ności, które przenosi ciężar dowodu na stronę skarżącą. Chociaż prawo podatkowe nie zawsze opiera się na tych zasadach, nie ma wątpliwości, że wszelkie środki represyjne podjęte przez organy administracji stanowiłyby ciężar dla przedsiębiorstw i osób prywatnych.

4.5.1 EKES popiera zalecenie ustanowienia **przepisów dotyczących sprawiedliwego rozłożenia ciężaru dowodu**: poszanowanie swobód podstawowych i zasada domniemanie niewinności stanowią podstawę, na której powinny opierać się kontakty organów podatkowych z podatnikami. Potrzebne są **przepisy** ustanawiające procedury, których **organy podatkowe** będą musiały przestrzegać przy **zbieraniu dowodów** i które określą granice ich autonomii w odniesieniu do **przestępstw podlegających sankcji karnej**, takich jak unikanie zobowiązań podatkowych w sposób niezgodny z prawem, co jest równoznaczne z uchylaniem się od płacenia podatków.

5. Uwagi szczegółowe: stosowanie przepisów na terytorium UE/EOG

5.1 Komisja nawiązuje do zasady, że „środki zwalczania nadużyć muszą być [...] ukierunkowane na czysto sztuczne struktury służące obejściu przepisów krajowych (lub przepisów wspólnotowych przeniesionych do prawodawstwa krajowego)”. Chociaż trudno by było nie zgodzić się z tą zasadą, nadal pozostaje ona kwestią otwartą i wymaga interpretacji. To samo można powiedzieć o zaleceniu, że przepisy nie powinny być nieproporcjonalne w stosunku do celu, jakim jest ograniczenie nadużyć.

5.2 Zdaniem EKES-u tylko wspólne rozważenie przyjętych środków przez państwa członkowskie i Komisję może doprowadzić do ich skoordynowania, *zakładając, że istnieje szczerą chęć, aby to zrobić*. Celem przepisów każdej administracji jest zachowanie wspólnego dobra, choć opierają się na założeniach wywodzących się z odmiennych tradycji i sytuacji. Można mieć nadzieję, że różnice te da się zniwelować, lecz minie jeszcze trochę czasu, zanim zobaczymy praktyczne tego skutki.

5.2.1 EKES w pełni zgadza się z dokumentem Komisji, w którym zwraca się uwagę na fakt, że środki zwalczania nadużyć stworzone, aby ograniczyć transgraniczne unikanie zobowiązań podatkowych, nie mogą być stosowane do czysto krajowych sytuacji, w przypadku których nie ma możliwości wystąpienia zagrożenia nadużyciem. ETS również uznaje takie środki za niepotrzebne, jak również za szkodliwe dla konkurencyjności.

5.3 Ważną kwestią jest **wykładnia** określić: **finansowanie kapitałowe i dłużne**. Jedno państwo członkowskie może uznać transakcję za zastrzyk kapitałowy, podczas gdy inne zaledwie za pożyczkę i zezwolić na odliczenie od podatku odsetek na jej spłatę. To samo dotyczy się podmiotów hybrydowych, uznawanych w niektórych państwach członkowskich za spółki kapitałowe, a w innych za transparentne spółki osobowe. Może to prowadzić do **podwójnego zwolnienia z podatku lub podwójnego opodatkowania**. To znane przypadki przedsiębiorstw, które czerpią korzyści lub ponoszą straty z tytułu różnic w przepisach stosowanych w państwach członkowskich, lecz również z powodu różnic w podejściu organów administracji, skłonnych bądź wspierać, bądź zniechęcać inwestycje transgraniczne.

5.3.1 EKES uznaje tę kwestię za jedną z najważniejszych i uważa, że powinna ona stanowić **podstawę do dyskusji w przyszłości**.

5.4 Również z tym obszarem związane są przepisy w sprawie **kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych (Controlled Foreign Companies, CFC)**. Zwyczajowo zyski osiągnięte przez CFC są przypisywane krajowej spółce dominującej i jako takie podlegają opodatkowaniu — aczkolwiek na szczególnych zasadach — w kraju, gdzie ma ona siedzibę. Zdaniem Komisji takie odmienne traktowanie stanowi **dyskryminację**, „jeżeli nie jest uzasadnione obiektywną, istotną różnicą sytuacji”. Przepisy te również stanowią „przeszkodę dla tej spółki dominującej w zakładaniu spółek zależnych w innych państwach członkowskich”.

5.4.1 EKES wzywa do szczegółowego zbadania i — jeśli to konieczne — przeglądu przepisów dotyczących CFC. Są one ważne dla wszystkich spółek, lecz **szczególnie dla tych działających w sektorze finansowym**. Jak stwierdziła Komisja: „kluczowe jest to, aby podatnicy mieli możliwość wykazania [...], że przeprowadzane transakcje służyły prawdziwym celom handlowym”. Dla przedsiębiorstw handlowych jest to wymóg czasami trudny do spełnienia, a **dla spółek sektora finansowego może stać się kluczowym problemem**. Przepisy mające zastosowanie do tego sektora, zarówno prawne, jak i dotyczące kontroli ostrożnościowej, służą bowiem za gwarancję dla **spółek, które są właściwie nadzorowane**. Równocześnie ich złożoność i różnorodność w zależności od kraju mogą prowadzić do łatwych do wykorzystania luk prawnych dla szeregu **nielegalnych interesów**. Mowa tutaj w szczególności ustanawianiu za pomocą wyszukanych technik spółek — czasami fikcyjnych lub nawet z pozoru „normalnych” — do celów spekulacji lub wręcz przestępczych, aby uniknąć podatków i kontroli ostrożnościowych. **Ukierunkowane na cel przepisy podatkowe** mogą bardziej przyczynić się do ujawniania tych działań niż kontrole ostrożnościowe.

5.5 Przepisy dotyczące **niedostatecznej kapitalizacji** (kapitalizacja poprzez finansowanie dłużne, ukryta forma finansowania kapitałowego), o których mowa w pkt. 4.3, to kolejna istotna obawa. Często różnią się one całkowicie w zależności od państwa członkowskiego, co jest wynikiem różnych poglądów i tradycji prawnych. Korzyści płynące z finansowania spółek zależnych za pomocą kapitału albo z długu związane są z różnym traktowaniem dywidend i odsetek, a przedsiębiorstwa podejmują odnośną decyzję, kierując się systemem podatkowym obowiązującym w kraju spółki kontrolowanej. Nierzadko ta sama spółka dominująca stosuje jeden i drugi system do finansowania spółek kontrolowanych w różnych państwach członkowskich.

5.5.1 Komisja opowiada się za **zniesieniem przepisów dotyczących niedostatecznej kapitalizacji** lub przynajmniej za taką ich zmianą, która doprowadziłaby do wyjęcia z zakresu ich zastosowania umów z pożyczkodawcami z innych państw członkowskich. Zlikwidowałoby to odmienne traktowanie spółek zależnych mających siedzibę na terytorium danego państwa w zależności od umiejscowienia siedziby ich spółki dominującej. Komisja również dodaje, że „państwa członkowskie powinny [...] być w stanie chronić swoje bazy podatkowe przed **sztuczną erozją przez usystematyzowane finansowanie dłużne**, również w obrębie UE/EOG”. EKES **ostrzega przed uogólnieniami**: mogą być takie przypadki, w których naprawdę konieczne jest, lub przynajmniej

bardziej pożądane, by wykorzystać finansowanie dłużne ze względów zupełnie niezależnych od kwestii podatkowych.

5.5.2 Zastrzeżenia EKES-u wydają się znajdować potwierdzenie w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Thin Cap*, w którym ETS uznaje, że „środki mające na celu zapobieżenie niedostatecznej kapitalizacji **nie są same w sobie niedopuszczalne**. Ich stosowanie musi jednak **ograniczać się do czysto sztucznych struktur**”. Ta forma kapitalizacji nie powinna z tego powodu zostać wyłączona: trzeba po prostu prowadzić bardziej skuteczne kontrole, aby zapobiegać nadużyciom i ustanowić bardziej dokładne przepisy, aby zapewnić przejrzystość transakcji.

5.6 Z powyższych uwag EKES wnioskuje, że rozmaite wysuwane argumenty wykorzystują pojęcia niejasne lub w różny sposób interpretowane — albo restrykcyjnie albo luźno — w różnych państwach członkowskich. Przed rozpoczęciem debaty, jakiej oczekuje Komisja, musi dojść zatem do **porozumienia w sprawie stosowanej terminologii i zakresu każdego terminu**.

5.6.1 To samo można powiedzieć w odniesieniu do **unikania zobowiązań podatkowych**. Zdaniem ETS-u — niepodzielanym przez niektóre organy podatkowe — nie jest to **przestępstwo samo w sobie**, a staje się nim dopiero, jeśli w grę wchodzi „**czysto sztuczna struktura**”, w tym przypadku stanowi **oszustwo** podlegające sankcji administracyjnej lub karnej. Również w odniesieniu do tej zasady potrzebne jest wstępne porozumienie dotyczące nie tylko zakresu, lecz także wykładni terminu „czysto sztuczna struktura”.

6. Uwagi szczegółowe: stosowanie przepisów w zakresie zwalczania nadużyć w odniesieniu do krajów trzecich

6.1 Ogólnie rzecz ujmując, przepisy dotyczące CFC mają również zastosowanie do działających w UE spółek zależnych przedsiębiorstw dominujących z państw trzecich i do działających w państwach trzecich spółek zależnych przedsiębiorstw dominujących z UE, poza licznymi przypadkami regulowanymi umowami dwustronnymi. **Dyskryminujące traktowanie** jest zgodne z prawem wspólnotowym w przypadku, gdy dotyczy spółki lub obywateli państw członkowskich w państwach trzecich i odwrotnie. Tak samo powinno być w przypadku przepisów zabraniających lub regulujących zastrzyki niedostatecznej kapitalizacji, podatek od przedsiębiorstw, a zwłaszcza szczególnych przepisów zapobiegających unikaniu opodatkowania.

6.2 Komitet nie ma specjalnych uwag do tego aspektu sprawy, lecz chciałby podkreślić potrzebę zwrócenia większej uwagi na stosowanie przepisów zapobiegających unikaniu opodatkowania **w stosunku do nowo lub niedawno ustanowionych spółek z niektórych państw trzecich i spółek zależnych przedsiębiorstw UE w tych krajach**. Mamy do czynienia z niepokojącym rozprzestrzenianiem się przestępczości — nie tylko finansowej — na całym świecie. Zaangażowana i skuteczna współpraca w tym obszarze byłaby nawet lepszym rozwiązaniem niż koordynacja między organami administracji. Problem nie dotyczy tyle opodatkowania co bezpieczeństwa: organy podatkowe mogą odegrać na tym polu ważną rolę

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawowania rządów i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym oraz podstawy do projektów w dziedzinie polityki regionalnej (wniosek Parlamentu Europejskiego)

(2009/C 77/30)

Dnia 22 kwietnia 2008 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Sprawowania rządów i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym oraz podstawy do projektów w dziedzinie polityki regionalnej.

Dnia 25 maja 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej. Sprawozdawcą generalnym był Joost VAN IERSEL, a współsprawozdawcą — Miklós PÁSZTOR.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Joosta VAN IERSELA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 96 do 1 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża zadowolenie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, która dotyczy sprawowania rządów i partnerstwa w polityce regionalnej na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.

1.2 Zdaniem Komitetu dobre rządy zakładają wielopoziomowe sprawowanie rządów oraz partnerstwo z reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym.

1.3 W rezultacie EKES zgadza się z Radą i Komisją, że potrzebne jest skuteczne wielopoziomowe sprawowanie rządów i lepsze rządy w dziedzinie stosowania funduszy UE i wdrażania strategii UE. Pytaniem, jakie się tu nasuwa, jest nie „czy” ale „jak”. Jest to kwestia dostosowania inicjatyw oddolnych i określanych odgórnie warunków ramowych.

1.4 Komitet popiera propozycję Parlamentu, by utworzyć formalną Radę ds. Rozwoju Terytorialnego. Uwydatniłoby to wielopoziomowe sprawowanie rządów oraz uczyniłoby dyskusje i porozumienia bardziej wiążącymi.

1.5 W opinii EKES-u wielopoziomowe sprawowanie rządów jest elastyczną strukturą relacji między Komisją, rządami oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, specjalnie dostosowaną raczej do konkretnych sytuacji i względów tematycznych niż do hierarchicznych ram kompetencji poszczególnych szczebli władzy. Dobre rządy charakteryzują się wolnymi od uprzedzeń relacjami i mniej surowym stosowaniem zasady pomocniczości.

1.6 Europa potrzebuje regionów i miast ufnych we własne siły, prężnych i odpowiadających kryteriom zrównoważonego rozwoju. Z wielu przykładów wynika, iż regiony i miasta często otrzymują pozytywne impulsy dzięki dynamice internacjonalizacji gospodarczej. Znajdują nowe sposoby, aby z powodzeniem znaleźć swoje miejsce na mapie.

1.7 Pomimo istnienia w państwach członkowskich licznych i często złożonych struktur administracyjnych, to jeśli chodzi o

przyszłość EKES zdecydowanie opowiada się za przyjmowaniem procedur i metod pracy, które umacniają odpowiedzialność i rozliczalność regionów i miast ⁽¹⁾.

1.8 Praktyka pokazuje, że zdecentralizowanie odpowiedzialności i rozliczalności wspiera przywództwo i wizję. Stanowią one zazwyczaj mocną podstawę partnerstw publiczno-publicznych oraz partnerstw publicznych, z zainteresowanymi stronami, takimi jak partnerzy społeczni, izby handlowe, przedsiębiorstwa, agencje rozwoju, instytucje mieszkaniowe, organizacje quasi-pozarządowe, agencje ds. ochrony środowiska, organizacje społeczne, instytucje edukacyjne wszystkich stopni, architekci i artyści.

1.9 Należy w związku z tym zapewnić reprezentatywnym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym możliwość uczestniczenia w sposób odpowiedzialny i przejrzysty w określaniu i realizacji programów regionalnych UE. Wzięcie pod uwagę poglądów (pozarządowych) podmiotów lokalnych i regionalnych przyczyni się do akceptacji wartości UE przez obywateli.

1.10 EKES jest zdania, że dobrze zorganizowane konsultacje mogą prowadzić do zawarcia skutecznego partnerstwa z zainteresowanymi podmiotami pozarządowymi w całym procesie określania, monitorowania i oceny polityki regionalnej ⁽²⁾.

1.11 Elastyczne wielopoziomowe sprawowanie rządów i dobre rządy oraz związane z nimi synergie, skoncentrowane na dostosowanych do potrzeb rozwiązaniach, mogą być bardzo pomocne podczas realizacji ostatecznego celu UE i krajowej polityki regionalnej, polegającego na uaktywnieniu istniejących sił i ukrytego potencjału regionów i miast.

⁽¹⁾ Zdaniem EKES-u „regiony” i „miasta” nie muszą koniecznie odpowiadać istniejącym jednostkom administracyjnym — jest to raczej dynamiczna koncepcja składająca się ze spójnych obszarów społeczno-gospodarczych obejmujących sieci-regiony, miasta i ich okolice, powiązane ze sobą gminy miejskie i obszary metropolitalne.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych (Dz.U. C 10 z 14.1.2004, s. 21).

1.12 Dla urzędników w regionach i miastach można stworzyć europejski program wymiany, a także dobrze zorganizowany system wymiany doświadczeń i rozpowszechniania najlepszych praktyk. Pomocne mogą tutaj być wyspecjalizowane instytucje badawcze i uniwersytety.

2. Kontekst

2.1 Od 2001 r. sprawowanie rządów słusznie znajduje się na pierwszym planie ze względu na coraz większą potrzebę bardziej bezpośredniego powiązania unijnych strategii z ich przestrzeganiem i wdrażaniem przez państwa członkowskie i na ich terenie ⁽³⁾.

2.2 W tym właśnie kontekście EKES wyraża zadowolenie z przygotowywanego przez Parlament Europejski sprawozdania w sprawie zarządzania i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym ⁽⁴⁾. To dobry sygnał, że PE jako instytucja europejska wykazuje coraz większe zainteresowanie konkretnym sposobem kształtowania polityki regionalnej w państwach członkowskich.

2.3 Mówiąc bardziej ogólnie opracowanie PE wykazuje, że dynamika zjawisk, takich jak internacjonalizacja gospodarcza i ciągle zmiany, nieuchronnie wymaga dostosowań rygorystycznego stosowania zasady pomocniczości. Aby dotrzymać kroku zjawiskom występującym na całym świecie i pomyślnie wdrażać wspólnie uzgodnione europejskie strategie, konieczne jest bardziej elastyczne współdziałanie różnych szczebli władzy. Dobry przykład takiego współdziałania i wdrażania stanowią zmienione procedury związane z realizacją strategii lizbońskiej, w ramach których Komisja, Rada i państwa członkowskie dzielą się obowiązkami.

2.4 Odbicie tej samej dynamiki stanowi wielopoziomowe sprawowanie rządów, w którym Komisja, administracje i rządy krajowe oraz władze regionalne i lokalne mają swoje własne miejsce, a także dzielą się obowiązkami w ramach wspólnej struktury.

2.5 Regionalne strategie i projekty są kształtowane w ramach krajowych i regionalnych praktyk administracyjnych, które zazwyczaj są ogromnie skomplikowane i różnorodne. Jednak ewidentnie w interesie obywateli i przedsiębiorstw jest, aby strategie i projekty były w całej Europie realizowane spójnie i prawidłowo.

2.6 Zainteresowanie PE tym tematem, jak również wiele pytań, na które należy udzielić odpowiedzi w celu promowania zbieżności praktyk w całej UE z myślą o osiągnięciu jak największych sukcesów w strategiach regionalnych, sprowadza się do odnośnych czynników uwzględnionych w dokumentach Komisji i Rady.

2.7 Wiele z tych czynników i związanych z nimi zasad jest analizowanych w dokumencie roboczym służb Komisji „Regiony

wspierają innowacje poprzez politykę spójności” ⁽⁵⁾ przygotowanym na nieformalne spotkanie ministrów na temat spójności terytorialnej i polityki regionalnej na Azorach ⁽⁶⁾. Były one już stosowane i do pewnego stopnia wdrażane w latach 2000-2006. Komisja ciągle jest zdania, że do zwiększenia „konkurencyjności nie są w stanie doprowadzić same państwa członkowskie czy same regiony: konieczna jest ścisła współpraca między wszystkimi odnośnymi władzami publicznymi, przedsiębiorcami, obywatelami i partnerstwami społecznymi, w ramach partnerstwa z Komisją Europejską i instytucjami europejskimi” ⁽⁷⁾. Ponadto pomyślna ocena wymaga nowoczesnych zdolności administracyjnych i instytucjonalnych.

2.8 Komisja jest zdania, że postęp będzie możliwy tylko dzięki opracowaniu wielopoziomowych systemów nowatorskiego sprawowania rządów, obejmujących strategiczną koordynację, kombinację odpowiednich strategii dla każdego regionu — nie ma jednej „cudownej strategii” — w ramach której są wybierane, ewentualnie przy pomocy agencji regionalnych, sieci, klastry i ośrodki doskonałości.

2.9 Komisja pogłębiła swoje cele na okres programowania 2007–2013 we wspólnotowych strategicznych wytycznych w sprawie spójności, koncentrując się na konkurencyjności, wzroście gospodarczym i zasobach ludzkich. Opracowała europejski cel terytorialny koncentrujący się na „współpracy transgranicznej dzięki wspólnym lokalnym i regionalnym celom i inicjatywom, współpracy ponadnarodowej służącej rozwojowi regionalnemu oraz międzyregionalnej współpracy i wymianie doświadczeń” ⁽⁸⁾.

2.10 Ministrowie ds. spójności terytorialnej i polityki regionalnej zdefiniowali agendę dla regionów i miast w karcie lipskiej i agendzie terytorialnej ⁽⁹⁾. Podczas nieformalnego spotkania ministrów na Azorach dokonano kolejnego kroku naprzód, określając sposób, w jaki należy realizować agendę dla regionów i miast. W pierwszym programie działań ⁽¹⁰⁾ ministrowie zdecydowanie podkreślili swoją „opiniją, iż wielopoziomowe zarządzanie stanowi podstawowe narzędzie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej” i zadeklarowali „chęć do zwoływania spotkań z wybranymi zainteresowanymi stronami oraz organami władz lokalnych i regionalnych w celu wdrożenia priorytetów agendy terytorialnej”.

2.11 W programie tym ministrowie podkreślili także, iż realizacja celów określonych w agendzie terytorialnej najlepiej może być osiągnięta „zgodnie z organizacją instytucjonalną w ramach każdego państwa członkowskiego, poprzez poważne zaangażowanie decydentów i zainteresowanych stron na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz dialog z Komisją Europejską i innymi instytucjami europejskimi” ⁽¹¹⁾. Tutaj ponownie można zauważyć nacisk na potrzebę wzajemnej dyskusji, wsparcia i działania w całym łańcuchu sprawowania rządów, od podmiotów lokalnych w całej Europie po Komisję i odwrotnie.

⁽³⁾ W białej księdze Sprawowanie rządów w Europie, COM(2001) 428 wersja ostateczna, przedstawiono między innymi nową wizję sposobu, w jaki UE może i powinna funkcjonować, dzięki zadbaniu o większe zaangażowanie i większą otwartość oraz zdecydowanemu uznaniu związku między polityką, regulacjami i realizacją. Chodziło tu jednoznacznie o poprawę relacji między Europą a jej obywatelami.
⁽⁴⁾ PE407.823v01-00 — sprawozdawca Jean-Marie BEAUPUY.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1547 z 14 lipca 2007 r.

⁽⁶⁾ Posiedzenie w czasie prezydencji portugalskiej, 23-24 listopada 2007 r.

⁽⁷⁾ Tamże s. 6. Zob. też s. 18: czynniki decydujące o sukcesie regionu.

⁽⁸⁾ Tamże s. 17.

⁽⁹⁾ „Karta lipska nt. zrównoważonych miast europejskich” i „Agenda terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów”, nieformalne spotkanie ministrów ds. rozwoju miast w dniach 24-25 maja 2007 r.

⁽¹⁰⁾ „Pierwszy program działań dla wdrażania agendy terytorialnej Unii Europejskiej”, 23 listopada 2007 r.

⁽¹¹⁾ Tamże s. 8.

2.12 W pięciu kierunkach działania ministrowie podkreśliли potrzebę wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania terytorialnego, nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego oraz potrzebę nadawania wymiaru terytorialnego/miejskiego politykom sektorowym.

2.13 Jest jednak rozczarowujące — jeśli nie typowe — że w programie działań odpowiedzialność za konkretne wdrażanie, przynajmniej z definicji, nadal pozostaje niemal wyłącznie w rękach państw członkowskich i że władze regionalne i lokalne oraz pozostałe zainteresowane strony są rzadko wymieniane jako nieodzowna część procesu. Wciąż przeważa tradycyjne rozumienie zasady pomocniczości.

3. Uwagi ogólne

3.1 Istnieją przeszkody dla przejrzystości, spójności oraz skuteczności planowania i wdrażania polityki regionalnej. Przeszkody te po części powoduje organizacja i metody pracy dyrekcji generalnych i europejskich funduszy na szczeblu UE. Jednak w znacznym stopniu są one spowodowane przez braki i luki w funkcjonowaniu wielopoziomowego sprawowania rządów oraz we wdrażaniu strategii i programów.

3.2 W swym projekcie sprawozdania PE słusznie pokazuje, że podjęto kilka pozytywnych inicjatyw w celu udoskonalenia zarządzania na szczeblu UE, takich jak URBAN I i II, LEADER i Urbact.

3.3 Zdaniem EKES-u niektóre inicjatywy, takie jak agenda terytorialna, są jednak raczej ogólnikowe. Oprócz tego brak jest konkretnych dowodów, w jakim stopniu wielopoziomowe sprawowanie rządów przyczynia się do sukcesu wyżej wspomnianych programów.

3.4 Chociaż wielopoziomowe sprawowanie rządów staje się bardziej akceptowaną praktyką na terenie Unii, nadal brak jest jednak przejrzystych i spójnych metod pracy i komunikacji. Jest to w znacznym stopniu spowodowane tym, iż UE nie działa jako państwo unitarne.

3.5 Podobnie, sposób postrzegania przez rządy krajowe i zainteresowane strony, takie jak władze zdecentralizowane, miejsca UE w koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów czasami znacznie się różni i jest uzależniony od krajowych interesów i tradycji kulturowych.

3.6 Trzecie źródło ewentualnych problemów związanych z wielopoziomowym sprawowaniem rządów wiąże się z ogromną różnorodnością istniejących w samych państwach członkowskich koncepcji administracyjnych i politycznych, które są głęboko zakorzenione i zazwyczaj nie poddają się łatwym zmianom.

3.7 Te względy pokazują, że na szczeblu UE praktycznie niemożliwe jest jedno podejście pasujące do wszystkich w dziedzinie planowania i programowania regionalnego. Decydujące znaczenie nadal mają krajowe, a często także regionalne struktury, podejścia i nastawienie. Niemniej jednak konkretne okoliczności, takie jak faktyczne zmiany międzynarodowej sytuacji finansowej i społeczno-gospodarczej, zmuszają do

ponownego przeanalizowania procedur w celu uczynienia regionów bardziej prężnymi i zdolnymi do zmian.

3.8 Polityka regionalna UE powinna być procesem zarówno oddolnym, jak i odgórnym. Oddolnym, ponieważ regiony muszą określić i poprawić panujące w nich warunki społeczne i gospodarcze oraz w zakresie środowiska naturalnego i konkurencji, a także dlatego, że europejska (i krajowa) polityka regionalna musi być koniecznie wdrażana w terenie. Odgórnym ze względu na zasoby finansowe i warunki ramowe, które są dostarczane i definiowane na szczeblu unijnym i krajowym. Nie jest to nigdy proces jednostronny.

3.9 Inicjatywy podejmowane na szczeblu UE oraz dobre intencje państw członkowskich dotyczące promowania bardziej skutecznych i zbieżnych podejść administracyjnych w Europie należy oceniać pozytywnie. Dobre rządy w polityce regionalnej wymagają jednak przede wszystkim dostosowań sztywnych form wielopoziomowego sprawowania rządów, co sprowadza się do skorygowania stylu i mentalności władz.

3.10 Wyżej wspomniane dokumenty (pkt 2) dowodzą, że Rada w znacznym stopniu podziela ten pogląd. Jest to z pewnością duży krok naprzód, ale od słów do praktycznego wdrażania jest często daleko.

3.11 Skuteczne wdrażanie jest łatwiejsze do osiągnięcia w krajach i regionach posiadających tradycję decentralizacji, niż w systemach administracji scentralizowanej. Dodatkowe utrudnienia pojawiają się w niektórych państwach członkowskich, gdzie brak jest dopracowanej polityki regionalnej i gdzie władze regionalne nadal jeszcze nie mają w pełni ustalonej pozycji.

3.12 EKES podkreśla potrzebę istnienia lepszych i dokładniejszych europejskich statystyk jako podstawowego warunku skuteczności polityki regionalnej.

3.13 Komitet popiera wszystkie starania o poprawę sprawowania rządów w Europie. Powinny one doprowadzić do powstania się lepszych i bardziej przejrzystych powiązań między strategiami politycznymi a ich realizacją. Realizacja wymaga zaangażowania ze strony zainteresowanych podmiotów lokalnych i regionalnych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Powinni oni być brani pod uwagę w sposób bardziej widoczny. Udział zazwyczaj prowadzi do podejmowania wspólnych zobowiązań i do współodpowiedzialności. Zdaniem EKES-u jest to niezwykle istotne.

4. Wielopoziomowe sprawowanie rządów: interakcja między Komisją, rządami a regionami

4.1 Prezentacja różnych funduszy wspólnotowych związanych z polityką regionalną na szczeblu Komisji powinna być bardziej spójna. Ogólny obraz zasad, celów i założeń strategii wspólnotowych w tej dziedzinie jest raczej niejasny dla osób z zewnątrz.

4.2 Istnieje potrzeba, aby dyrekcje generalne Komisji uzgodniły wspólną metodę. W tym względzie bardzo pomocna może być międzydyrekcyjna grupa ds. rozwoju miast⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Międzydyrekcyjna grupa ds. rozwoju miast została utworzona w 2007 r. Swoich przedstawicieli mają w niej wszystkie dyrekcje generalne zajmujące się kwestiami, które dotyczą miast.

4.3 Bardziej spójna prezentacja i większa dostrzegalność wspólnej metody na szczeblu UE może także stanowić dobry przykład dla rządów i ministerstw, który umożliwi im wypracowanie zintegrowanego podejścia do regionów i miast tam, gdzie go na szczeblu krajowym zwykle brakuje. Pomocne będzie w każdym razie zlikwidowanie w pewnym stopniu przepaści między szczeblem UE oraz regionami i miastami.

4.4 Elastyczne wdrażanie wielopoziomowego sprawowania rządów oraz związane z tym synergie mogą stanowić pożądany bodziec do dostosowywania praktyk administracyjnych w państwach członkowskich. Ponieważ ostatecznym celem polityki regionalnej jest jak największe zaktywizowanie (ukrytego) potencjału regionów i miast, struktury rządowe muszą być odpowiednio zorganizowane w przejrzysty i spójny sposób.

4.5 Fundusze UE, przy ścisłej koordynacji z programami krajowymi, muszą oferować stymulujące zachęty do wspierania rozwoju tego potencjału.

4.6 Komisja odgrywa także szerszą rolę w łączeniu regionów i miast z Europą oraz we wspieraniu ufnych we własne siły, prężnych i rozwijających się w sposób zrównoważony regionów i miast — poprzez wyjaśnianie, także na szczeblu zdecentralizowanym, znaczenia strategii lizbońskiej (które jak dotąd nadal nie jest jeszcze dobrze rozumiane), poprzez zwiększenie świadomości co do przyszłej roli miast i obszarów wielkomiejskich oraz poprzez rozpowszechnianie przykładów skutecznego podejścia w całej Europie⁽¹³⁾. Pomocne mogą być tu także wyspecjalizowane instytuty badawcze i uniwersytety.

4.7 Według EKES-u z pewnością nie oznacza to nowych procedur biurokratycznych, ale raczej mniej biurokracji oraz celową i spójną decentralizację.

4.8 Zdaniem EKES-u decentralizacja jest bardzo obiecująca w tym względzie, iż akcentuje odpowiedzialność władz regionalnych i lokalnych oraz sprzyja rozliczalności.

4.9 Odpowiedzialność i rozliczalność są bardzo ważne. Stanowią podstawę zasadniczych wymogów w zakresie rozwoju regionalnego, którymi są przywództwo, wizja i spójność. Mamy tego wybitne przykłady w Europie⁽¹⁴⁾.

4.10 UE i rządy krajowe powinny brać pod uwagę mechanizmy i metody działania w regionach i miastach odnoszących sukcesy, z uwzględnieniem obszarów metropolitalnych. To nie są małe „państwa”. Mają one inny charakter, zarządzania nimi zasadniczo różni się od zarządzania na szczeblu państwa.

⁽¹³⁾ Komisja opracowała w formie analizy porównawczej specjalistyczne informacje dotyczące 26 regionów Francji.

⁽¹⁴⁾ Jednym z takich przykładów jest Bilbao, gdzie dwadzieścia lat dobrego przywództwa, wizji i spójności stworzyło nowoczesną, zorientowaną na przyszłość metropolię w regionie, który na początku lat 80-tych był całkowicie zaniedbany i w złym stanie. To przywództwo w Bilbao było wspierane pod względem finansowym przez rząd centralny i rząd baskijski oraz przez prowincję, co jest przykładem skutecznego partnerstwa publiczno-publicznego, jak również przez przekonujące partnerstwo z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i z sektorem prywatnym.

4.11 Ich podejście jest często inspirowane przez konkretne cele, które stanowią siłę napędową całości rozwoju⁽¹⁵⁾; ich wizerunek jest najczęściej definiowany przez poprawę warunków dla inwestycji (zagranicznych), klastrów i zasobów ludzkich. Jednocześnie bardzo duże znaczenie przypisuje się obecnie rozwojowi zrównoważonemu, a także integracji społecznej, jakości pracy i warunkom życia.

4.12 Dla urzędników z miast i regionów można stworzyć europejski program wymiany. Bardzo korzystna będzie ponadgraniczna wiedza na temat wzajemnych metod i strategii, np. dotyczących rozwoju przestrzennego, promowania atrakcyjności gospodarczej i mieszkalnictwa socjalnego.

4.13 EKES sugeruje utworzenie programów partnerstwa regionów i miast z całej Europy, takich, jakie już istnieją w wielu innych dziedzinach polityki, aby ich regiony przyzwyczyły się do zdecentralizowanych programów i procedur.

4.14 Takie dobrze zorganizowane programy wymiany na terenie Europy mogą przyczynić się do zmiany mentalności i nastawienia do promowania wyrazistości i prężności regionów i miast. Jak wynika z wielu przykładów regiony i obszary metropolitalne często otrzymują pozytywne impulsy dzięki dynamice internacjonalizacji gospodarczej. Znajdują nowe sposoby, aby z powodzeniem znaleźć swoje miejsce na mapie.

4.15 Programy wspólnotowe mogą wspierać tę świadomość dzięki projektom współfinansowanym przez fundusze lub poprzez ukierunkowane informacje i doradztwo zapewniane przez urzędników Komisji. Działania te mogą być wspierane przez wyspecjalizowane ponadgraniczne organy doradcze. Wsparcie PE, umożliwiające nadanie struktury temu już toczącemu się procesowi, byłoby także bardzo pomocne.

4.16 EKES popiera propozycję PE dotyczącą utworzenia oficjalnej Rady UE ds. Rozwoju Terytorialnego. Podkreśliłoby to znaczenie wielopoziomowego sprawowania rządów. Byłoby to dobrą platformą rozwoju idei dotyczących holistycznego podejścia do regionów i miast. Decyzje i uzgodnienia dokonywane w Radzie byłyby dzięki temu bardziej obligatoryjne.

4.17 W oparciu o pierwszy program działań (2007 r.)⁽¹⁶⁾ można by rozpocząć europejską dyskusję na temat modernizacji systemów i praktyk administracyjnych w relacjach państwo — regiony/miasta. Jej celem powinno być: ograniczenie procedur biurokratycznych, budowanie zaufania, promowanie regionów prężnie funkcjonujących i zgodnych z kryteriami zrównoważonego rozwoju oraz przejrzystości, skrócenie odległości między szczeblami zdecentralizowanymi i szczeblem UE.

⁽¹⁵⁾ Wśród nich interesującym przykładem jest węzeł szybkich kolei w Lille, igrzyska olimpijskie i 500. rocznica odkrycia Ameryki przez Kolumba w Barcelonie oraz zorientowane na przyszłość, nowe centrum miasta w Birmingham. W tych wszystkich przypadkach te stymulujące cele stanowiły nowy punkt wyjścia dla nowego rozwoju.

⁽¹⁶⁾ Zob. Pierwszy program działań, s. 5: „Nowe formy zarządzania terytorialnego są potrzebne w celu wspierania lepiej zintegrowanego podejścia i elastycznej współpracy między różnymi poziomami terytorialnymi”.

4.18 Sugestie te powinny być uważane za część lepszego zarządzania relacjami między władzami publicznymi na wszystkich szczeblach. Nie powinny one być już dłużej postrzegane w ramach hierarchii kompetencji między poszczególnymi szczeblami władzy. Przeciwnie, w opinii EKES-u wielopoziomowe sprawowanie rządów to elastyczny model stosunków między Komisją, rządami krajowymi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, specjalnie dostosowany do konkretnych sytuacji i względów tematycznych.

5. Dobre rządy zakładają istnienie partnerstwa ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim

5.1 Zdaniem EKES-u nowoczesne zarządzanie na szczeblu lokalnym i regionalnym wymaga aktywnego udziału różnych grup społeczności lokalnych i regionalnych. Mogą one wnieść zróżnicowane kompetencje i poglądy, odpowiadające konkretnym potrzebom. Zostało to także pośrednio lub bezpośrednio dostrzeżone w wielu dokumentach Rady (¹⁷).

5.2 Głównym punktem odniesienia dotyczącym partnerstwa jest art. 11 rozporządzenia ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, w którym wzywa się do partnerstwa, tzn. konsultacji z partnerami gospodarczymi i społecznymi i podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie oraz do zapewnienia ich udziału (¹⁸).

5.3 Zdaniem EKES-u dobre rządy w polityce regionalnej obejmują odpowiedzialny i przejrzysty udział reprezentatywnych i prawowitych, wyraźnie określonych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym. Konsultacje i udział powinny mieć miejsce w trakcie określania, programowania i oceny projektów regionalnych. Taka współpraca powinna także mieć miejsce w przypadku projektów międzyregionalnych i transgranicznych, m.in. w ramach europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (¹⁹).

5.4 W ujęciu bardziej ogólnym EKES sądzi, że decentralizacja jest korzystna, ponieważ sprzyja odpowiedzialności i rozliczalności władz lokalnych i regionalnych, co pobudzi do działania

także pozarządowe zainteresowane podmioty, takie jak partnerzy społeczni, izby handlowe, przedsiębiorstwa, agencje rozwoju, instytucje mieszkaniowe, organizacje quasi-pozarządowe, agencje ds. ochrony środowiska, organizacje społeczne, instytucje edukacyjne wszystkich stopni, architekci i artyści.

5.5 Pomimo deklarowanych zamiarów Rady i stałego dialogu między Komisją a państwami członkowskimi i regionami mającego na celu wspieranie takiego partnerstwa, ilość jego przykładów w praktyce jest nadal ograniczona (²⁰). W wielu przypadkach po prostu go nie ma. Dobre przykłady powinny być publikowane.

5.6 Samo reprezentatywne społeczeństwo obywatelskie musi także być w zadawalającym stopniu zorganizowane na szczeblu regionalnym i posiadać właściwe kompetencje. Warunki te nie jest łatwo spełnić w sytuacji, gdy społeczeństwo obywatelskie jest słabo rozwinięte lub gdy odzwierciedla szeroki wachlarz czasami sprzecznych interesów.

5.7 Komisja powinna także otrzymać możliwość pełnienia roli katalizatora i propagatora krzywych uczenia się w zdecentralizowanym sprawowaniu rządów.

5.8 Także świadomość i wizja dotyczące potrzeby zmian i dostosowań w regionach i miastach mogą sprzyjać lepszemu i szerszemu partnerstwu. Doświadczenie pokazuje, że spójność wizji wśród władz publicznych stwarza możliwość nasilenia współpracy z innymi zainteresowanymi stronami. Artykuł 11 ogólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych poświęcony partnerstwu powinien być brany pod uwagę w tej samej perspektywie.

5.9 Możliwości jest wiele. Lepsze sprawowanie rządów na szczeblu zdecentralizowanym uczyni społeczeństwo jako całość przężniejszym i lepiej przygotowanym na przyszłość.

5.10 Z uwagi na to, że Komisja Europejska ma zamiar opublikować jeszcze w tym roku dokument dotyczący kwestii partnerstwa w ramach polityki spójności UE, EKES ponownie, bardziej szczegółowo zajmie się tym zagadnieniem w oddzielnej opinii.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

(¹⁷) Zob. pkt 2.

(¹⁸) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., które ma być stosowane do wszystkich unijnych programów w zakresie polityki spójności w latach 2007-2013. Nie trzeba przypominać, że partnerstwo na szczeblu krajowym, jak by nie było ważne, nie może zastąpić partnerstwa z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym.

(¹⁹) Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. To rozporządzenie dotyczące współpracy terytorialnej ogranicza się tylko do kwestii administracyjnych.

(²⁰) Przy wielu okazjach EKES apelował o partnerstwo we wdrażaniu polityki regionalnej np. w opinii w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz. U. C 10 z 14.1.2004, s. 21, oraz w opinii w sprawie „Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w stosowaniu wspólnotowej polityki spójności i rozwoju regionalnego”, Dz. U. C 309 z 16.12.2006, s. 126. Partnerstwo regionalne powinno być zagwarantowane w innych dziedzinach, takich jak np. program na rzecz konkurencyjności oraz innowacji i 7. programu ramowego, zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 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.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwolnień od podatku stosowanych do sprowadzania na stałe majątku osobistego z państw członkowskich (wersja ujednolicona)

COM (2008) 376 wersja ostateczna — 2008/0120 (COD)

(2009/C 77/31)

Dnia 18 czerwca Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zwolnień od podatku stosowanych do sprowadzania na stałe majątku osobistego z państw członkowskich (wersja ujednolicona)*.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 17 września) Komitet jednogłośnie postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 17 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką

(2009/C 77/32)

Pismem z dnia 11 lipca 2007 r. komisarz Louis Michel odpowiedzialny za rozwój i pomoc humanitarną zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

Partnerstwa strategicznego między UE a Afryką.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był: Gérard DANTIN.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 89 głosami przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W kontekście globalizacji właściwej naszemu nowemu stuleciu **stosunki między Europą a Afryką muszą znacznie się zmienić**. Wyciągnąwszy wnioski z przeszłości należy w nich dążyć do partnerstwa opartego na zasadach równych zobowiązań i uprawnień. W rzeczywistości po dziesiątkach lat współpracy i pomocy na rzecz rozwoju krańcowe ubóstwo Afryki wciąż postępuje i pogłębia się: owoce źle ukierunkowanego wzrostu gospodarczego, który w niewielkim stopniu przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, są rozdzielane niesprawiedliwie powodując pogłębianie się nierówności. Ponad 55 % ludności Afryki Subsaharyjskiej żyje za mniej niż 1 dolara dziennie, a prawie 70 % całkowitej liczby miejsc pracy to zatrudnienie nieformalne zazwyczaj zapewniające minimalne środki utrzymania, z czego ponad 57 % przypada na rolnictwo. Stwarza to obraz sytuacji dramatycznego braku godziwego i produktywnego zatrudnienia.

1.2 Jest to ważne wyzwanie, zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju i stabilizacji kontynentu afrykańskiego, ale także bezpieczeństwa kontynentu europejskiego i jego zdolności do osiągnięcia trwałego wzrostu.

1.3 **Polityka rozwojowa** prowadzona dotąd przez Unię Europejską zgodnie z różnymi porozumieniami (z Lome, Jaunde, Kotonu) i przeznaczone na nią środki finansowe **nie przyniosły pożądaných rezultatów**, zwłaszcza w dziedzinie tworzenia godziwych miejsc pracy. Stwierdziwszy ten stan rzeczy, musimy też powiedzieć, że **nie można się pogodzić z tą sytuacją**, że musi się ona zmienić. Stąd też Komitet wyraża zadowolenie z powodzenia szczytu UE i Afryki, który odbył się w dniach 8 i 9 grudnia 2007 r. w Lizbonie.

1.3.1 Szczególnym powodem do zadowolenia jest przekrojowe uwzględnienie zagadnienia zatrudnienia.

1.4 EKES sądzi bowiem, że tworzenie godziwego zatrudnienia jest kluczowym elementem działań na rzecz zmniejszania nierówności, ubóstwa oraz na rzecz integracji społecznej i tworzenia godnych warunków życia, czyli działań niezbędnych do stopniowej eliminacji postaw ekstremalnych i konfliktów, a zatem do zapewnienia stabilności państw.

1.5 Komitet sądzi, że dla rozwoju godziwych miejsc pracy konieczne jest prowadzenie takich działań, w których będzie on istotnym celem i które będą oddziaływać na parametry określone w poniższych punktach. Choć są one z natury różne, łączy je silna synergia, która sprawia, że oddziałują one na siebie wzajemnie i jako całość stanowią jeden obszar polityki.

1.5.1 Wzrost wywodzący się głównie z wydobycia bogactw naturalnych stwarza niewiele miejsc pracy. **Należy go więc przekierować na wyroby powstałe w wyniku wstępnego przetwarzania i na produkty gotowe.** Inwestycjom musi więc przyświecać ten cel i należy je kierować na sektory wytwarzające dużą wartość dodaną.

1.5.2 **Olbrzymie znaczenie ma sektor prywatny, a poprzez niego MŚP.** UE musi z rozwoju MŚP uczynić jedną z głównych dziedzin swej współpracy politycznej.

1.5.3 Obecny wzrost cen surowców jest dodatkowym elementem, który powinien doprowadzić do **obrona sektora rolnego za strategiczny priorytet rozwoju.** Skoro rolnictwo prowadzi się na znacznych polaciach ziemi i zajmuje się nim znaczna część ludności wiejskiej, musi ono przyczynić się do samowystarczalności żywnościowej, rozwoju przemysłu przetwórczego i w rezultacie do zahamowania odpływu ludności z obszarów wiejskich.

Należy zaplanować krótko-, średnio- i długoterminową politykę rolną dbając o priorytetowe przydzielenie środków na jej realizację. Politykę tę należy opracować wspólnie z organizacjami rolniczymi.

1.5.4 Nieodłącznym elementem każdej strategii rozwoju jest **rozwój zasobów ludzkich.** Należy więc już obecnie przeprowadzić analizę potrzeb w zakresie zatrudnienia, potrzeb rynku pracy, przygotować prognozy oraz **przygotować się na główne wyzwania związane z dostosowaniem kształcenia zawodowego do zatrudnienia.**

1.5.5 **Choć zostały poczynione postępy w zakresie integracji gospodarczej regionalnej i subregionalnej,** to należy jeszcze wykorzystać jej potencjał handlowy. Trzeba zwłaszcza skoordynować środki podjęte w celu zharmonizowania procedur celnych, rozwinąć infrastruktury, zapewnić swobodę przemieszczania się obywateli. W tym kontekście Komitet wyraża żal, że do chwili obecnej nie zostały sfinalizowane **regionalne negocjacje** w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym, których celem jest między innymi integracja regionalna.

1.5.6 Każdej polityce rozwoju musi towarzyszyć **dialog społeczny,** który ją także wzbogaca, szczególnie poprzez negocjacje w sprawie układów zbiorowych. **Wskazane jest wobec tego tworzenie i rozwijanie silnych i niezależnych organizacji pracodawców i pracowników.**

1.5.7 **Dla rozwoju zatrudnienia niezbędny jest udział podmiotów niepaństwowych,** który też musi być elementem centralnym wspólnej strategii UE i Afryki. Z tego też powodu muszą one zostać włączone w przygotowanie i wdrażanie krajowych i regionalnych planów indykacyjnych.

1.5.8 **„Dobre rządy”** są warunkiem zdobycia zaufania inwestorów. Z tego punktu widzenia są one istotnym elementem dla zatrudnienia. Należy je ująć w ich ogólnej wizji, zwłaszcza jeśli chodzi o poszanowanie praw człowieka i pracowników, w tym swobody związkowe, standardy pracy oraz **zagadnienie korupcji.** W odniesieniu do tego ostatniego punktu UE i państwa członkowskie **muszą uzależnić swą pomoc finansową od możliwości przesłедzenia wykorzystania przyznanych środków.**

2. Wprowadzenie

2.1 W piśmie z dnia 11 lipca 2007 r. komisarz Louis MICHEL odpowiedzialny za rozwój i pomoc humanitarną zwrócił się do Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego o przygotowanie opinii rozpoznawczej w sprawie różnych kwestii związanych z komunikatem „Od Kairu do Lizbony — Partnerstwo strategiczne między UE a Afryką”, dotyczących w szczególności **sposobów zmniejszenia deficytu miejsc pracy w Afryce.**

2.2 EKES wyraża zadowolenie z powodu tego wniosku, który wpisuje się w ramy polityki rozwoju prowadzonej w Afryce od dziesięcioleci, a jednocześnie ma na celu podjęcie refleksji na temat przyszłości, której obraz kształtują przede wszystkim decyzje podjęte podczas szczytu między UE a Afryką uwzględnione w deklaracji zatytułowanej „Partnerstwo strategiczne” i uzupełnionej „Pierwszym planem działania (2008-2010)”, mającym zapewnić jej wdrożenie.

2.3 Zwracając się do Komitetu z wnioskiem dotyczącym **zatrudnienia,** Komisja pokazała, że zamierza uczynić z niej podstawowy cel swojej polityki rozwoju, podobnie jak to uczyniła stwierdzając, że partnerzy ekonomiczni i społeczni mają rolę do odegrania w **zwalczaniu ubóstwa poprzez tworzenie godziwych miejsc pracy.** EKES wyraża z tego powodu zadowolenie.

Po krótkim przedstawieniu wcześniejszej polityki i jej wyników z uwzględnieniem obecnej sytuacji Afryki i przyszłej polityki, w niniejszej opinii uwypuklone zostaną zasadnicze działania, które zdaniem Komitetu powinny zostać przeprowadzone, aby przyczynić się do tworzenia godziwych miejsc pracy. Niniejsza analiza zostanie przeprowadzona w świetle wytycznych i planu działania przyjętych na szczycie UE i Afryki, który odbył się w dniach 8 i 9 grudnia 2007 r. w Lizbonie. W tym celu w opinii zostaną uwzględnione wcześniejsze prace EKES-u dotyczące rozwoju Afryki (¹).

(¹) CESE 1205/2004: *Le rôle des organisations des femmes en tant qu'acteurs non étatiques dans le champ de l'Accord de Cotonou* („Rola organizacji kobiet jako podmiotów niepaństwowych w ramach umowy z Kotonu”), sprawozdawca: FLORIO, wrzesień 2004 r.

CESE 1497/2005: „Włączenie aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym”, sprawozdawcy: PEZZINI i DANTIN, grudzień 2005 r.

CESE 753/2006: „Priorytetowe traktowanie Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: BEDOSSA, maj 2006 r.

CESE 673/2007: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”, sprawozdawca: S. SHARMA, grudzień 2007 r.

Sprawozdania komitetu monitorującego ds. AKP-UE EKES-u: „Zasoby ludzkie dla rozwoju”, sprawozdawcy: KING i AKOUETE, maj 2007 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Kontynent afrykański jest niejednorodny. Składa się z krajów, które różnią się historią, kulturą, bogactwami (surowce mineralne, ropa, diamenty itp.), klimatem lub pod względem etnicznym i w zakresie demokracji, dobrych rządów i poszanowania praw człowieka itp. Taka sytuacja prowadzi do zróżnicowania poziomów rozwoju gospodarczego i społecznego. Trudno zatem podejść do niego w sposób globalny, postrzegając go jako monolit. Nie zmienia to jednak faktu, że niektóre cechy są wspólne. Dotyczy to przede wszystkim stosunków z Europą, zarówno przeszłych, jak i przyszłych, albo też wspólnej historii, która doprowadzi do wspólnej przyszłości wpisującej się w równie wspólną dynamikę zmian.

3.2 W kontekście globalizacji w nowym wieku stosunki między Europą a Afryką **powinny zmienić się znacząco** czerpiąc z doświadczeń przeszłości. W tej kwestii należy uświadomić sobie konieczność budowania wspólnej przyszłości, która musi wywodzić się raczej ze wspólnych wyzwań i zagrożeń oraz logiki wspólnych interesów niż z momentów wspólnej historii, współczucia lub wierności, kosztem ryzyka skonfrontowania niektórych partnerów na każdym z obu kontynentów z ich sprzecznościami.

3.3 Wyzwanie jest znaczące. Piętnaście kilometrów od terytorium europejskiego kontynent afrykański skupia na swoim obszarze wszelkie poważne zagrożenia współczesnego świata: niekontrolowaną migrację, pojawiające się epidemie, katastrofy klimatyczne i ekologiczne, zagrożenia terrorystyczne itp. Niemniej jednak jest to również obszar, którego potencjał jest najbardziej obiecujący zarówno pod względem zasobów naturalnych, jak i przewidywanego popytu czy zapotrzebowania na inwestycje.

3.4 Niewątpliwie Unia Europejska jest wciąż najważniejszym partnerem gospodarczym kontynentu afrykańskiego, udziela mu również największego wsparcia. Niemniej jednak ten historyczny monopol został ostatnio złamany przez „wschodzących inwestorów”, przede wszystkim Chiny, a także Indie, największe kraje Ameryki Łacińskiej i monarchie z Zatoki Perskiej, a nawet Iran oraz powracające na arenę Stany Zjednoczone, które chcą zachować bezpieczeństwo dostaw energii, a jednocześnie stawiać czoła zagrożeniom terrorystycznym, rozszerzyć teren walki o wartości chrześcijańskie i demokrację oraz zablokować niepokojącą obecność chińską^(?).

3.5 Tymczasem nie ma wątpliwości, że obecnie bezpieczeństwo kontynentu europejskiego, a także jego zdolność do zachowania wysokiego wzrostu w dłuższej perspektywie będą miały ścisły i natychmiastowy związek z rozwojem i stabilizacją kontynentu afrykańskiego. W perspektywie długo- i średnioterminowej Europa nie może być wyspą dobrobytu leżącą piętnaście kilometrów od kontynentu, który cechuje bieda. Trwały rozwój Unii Europejskiej wymaga uświadomienia sobie, że Afryka jest obecnie terytorium wobec niej granicznym.

3.6 „Strategię Europy wobec Afryki długo cechowały asymetryczne stosunki między **donatorem a beneficjentem**, którym

towarzyszyła fałszywe poczucie czystego sumienia z punktu widzenia ideologicznego oraz jednostronne spojrzenie z punktu widzenia naszych interesów. Ta archaiczna i nierealistyczna wizja wyrządziła poważne szkody. Należy zamknąć ten rozdział na rzecz nowej koncepcji partnerstwa między partnerami posiadającymi równe prawa i obowiązki, działającymi zgodnie z logiką wspólnych korzyści w oparciu o takie parametry jak zrównoważony rozwój, dobre zarządzanie gospodarcze, fiskalne i socjalne, transfer technologii itp.”^(?).

3.6.1 Strategia opierająca się na asymetrycznym stosunku między donatorem a beneficjentem lub między udostępniającym środki a ich beneficjentem, znajdująca konkretny wymiar przede wszystkim w treści różnych umów, które regulowały lub regulują stosunki między UE a Afryką, jest **porażką** w świetle tego, co charakteryzuje dziś sytuację gospodarczą i społeczną Afryki^(?). **Należy zatem zmienić podejście.**

W wyniku jej stosowania państwa afrykańskie znalazły się w stanie zależności, przede wszystkim finansowej, obniżenia — w wyniku ciężącego zadłużenia — dynamizmu niezbędnego do pozytywnego zaistnienia w gospodarce światowej.

3.6.1.1 Po dziesiątkach lat pomocy na rzecz rozwoju udzielanej przez Unię Europejską, wiele państw członkowskich (często dawnych kolonizatorów), organizacje międzynarodowe, w tym Bank Światowy, skrajne ubóstwo Afryki pogłębia się.

3.6.1.2 Podczas gdy kraje lub regiony wschodzące, takie jak Chiny, Indie, południowo-wschodnia Azja, Brazylia stają się światowymi potęgami gospodarczymi mającymi wpływ na światowy handel, Afryka, poza nielicznymi wyjątkami, nie odnotowuje ożywienia gospodarczego.

3.6.1.3 Dlaczego taki kraj jak Korea Południowa, która jeszcze niedawno żyła „dla ryżu i z ryżu”, stała się jednym ze światowych liderów sektora elektronicznego i stocznioowego, usług informatycznych i przemysłu samochodowego, a Afryka nie?

3.6.1.4 Europa ciągle pozostaje pierwszym importerem produktów afrykańskich. Jednak pomimo 25 lat asymetrycznych ceł wielkość eksportu z krajów afrykańskich do UE spadła o ponad połowę z 8 % w 1975 r. do 2,8 % w 2000 r. w stosunku do wielkości obrotu w handlu światowym. Takie preferencje celne nie były wystarczające. Brak konkurencyjności produktów afrykańskich przeznaczonych dla Europy zaciążył na zdolności eksportowej Afryki.

3.6.1.5 Korzyści ze wzrostu, wynikającego głównie z eksploatacji zasobów naturalnych, rozkładają się nierównomiernie, co pogłębia nierówności, w wyniku których biedni wciąż cierpią biedę lub są jeszcze biedniejsi, a bogaci jeszcze bardziej się bogacą. Taka sytuacja ma niewiele wspólnego z dobrym zarządzaniem gospodarczym uwzględniającym kwestie etyczne. Wielu Afrykańczyków głośno o tym mówi:

— „(Należy) ściągnąć środki nielegalnie zdobyte w krajach pochodzenia i składowane w bankach zagranicznych”^(?).

^(?) Przemówienie komisarza Louisa Michela podczas konferencji „UE-Chiny-Afryka” zorganizowanej przez Komisję Europejską w dniu 28 czerwca 2007 r.

^(?) Odpowiedź komisarza Louisa Michela udzielona osobie zabierającej głos podczas Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego w Kigali, 18-22 listopada 2007 r.

^(?) Nadzwyczajny szczyt Unii Afrykańskiej w sprawie zatrudnienia i walki z ubóstwem zorganizowany w dniach 3-9 września w Wagadugu. Deklaracja końcowa (art. 16).

^(?) Nathalie Delapalme, Elise Colette, Union Européenne/Afrique: „Le partenariat stratégique”. Uwagi Fundacji Roberta SCHUMANNA, grudzień 2007 r.

— „Toczy nas choroba złego rządzenia, niektóre kraje są biedniejsze niż przed rozpoczęciem wydobywania ropy, diamentów itp. W niektórych krajach przywódcy posiadają większe majątki niż dług krajowy! Zło nie pochodzi z zewnątrz, lecz od nas samych”⁽⁶⁾.

4. Od Kairu do Lizbony: nowe partnerstwo strategiczne między Afryką a Unią Europejską

4.1 Dotychczasowa polityka i przeznaczone na jej realizację środki finansowe wciąż nie przyniosły pożądanych rezultatów, w szczególności w dziedzinie tworzenia godziwych miejsc pracy. Wobec świadomości tej sytuacji nie można pozostać bezczynnym, stąd też sukces szczytu lizbońskiego, który odbył się w dniach 8 i 9 grudnia 2007 r. jest dla Komitetu powodem do zadowolenia. EKES pochwała wolę polityczną, która umożliwiła poszerzenie, a nawet ponowne określenie (poprzez jej nowe ukierunkowanie) współpracy, a tym samym stosunków zarówno handlowych, jak i politycznych między dwoma kontynentami.

4.2 Siedem lat po szczycie w Kairze, szczyt lizboński stworzył podstawy nowego partnerstwa strategicznego między Afryką a Unią Europejską, w którym obaj partnerzy są traktowani na równej stopie, opierającego się na wspólnych wartościach, zasadach i interesach, aby razem stawiać czoła globalnym wyzwaniom na scenie międzynarodowej, takim jak pokój i bezpieczeństwo, dobre rządy i prawa człowieka, migracja, energia i zmiany klimatyczne, handel, infrastruktura i rozwój.

4.3 Oryginalność i innowacyjność tej strategii leży nie tylko w jej treści, lecz również we wprowadzeniu — oprócz deklaracji dotyczącej etapu operacyjnego — ośmiu planów działań priorytetowych (zob. ZAŁĄCZNIK I do niniejszej opinii), które stanowią mapę drogową lub plan pracy jako konkretny wyraz dokonanych wyborów i priorytetów strategicznych określonych przez obydwa kontynenty. Postępy w realizacji ośmiu niezwykle ambitnych planów (na podobieństwo umowy z Kotonu) zostaną ocenione podczas następnego szczytu w 2012 r.

4.4 Komitet pozytywnie ocenia fakt, że oprócz ogólnych deklaracji, które są niewątpliwie ważne, ustalono organizacyjne ramy pracy umożliwiające przełożenie tych deklaracji na konkretne działania operacyjne, co pozwoli przede wszystkim ocenić ich wdrożenie począwszy od 2010 r.

4.5 EKES podkreśla, że każde z ośmiu partnerstw znajdujących odzwierciedlenie w planach działania może przyczynić się do rozwoju godziwych miejsc pracy w chwili, gdy ten wybór polityczny zostanie dokonany, o ile będzie im towarzyszył konkretna polityka zatrudnienia (zob. rozdział 7).

4.6 Jednakże, wychodząc poza same dokumenty, pomimo dobrej woli wyrażanej przez jedną i drugą stronę podczas szczytu, nie udało się uniknąć pojawienia się pewnych trudności i pułapek, o których mówili niektórzy decydenci afrykańscy. Dali oni do zrozumienia, że nowa strategia, pomimo swojej innowacyjności polegającej na zawarciu zrównoważonego partnerstwa, nie zmieni szybko stosunków, które jeszcze dziś są oceniane w kategorii strony dominującej i strony zdominowanej:

— krytykuje się biurokrację UE, gdyż „z Chin z łatwością można niezwłocznie sprowadzić niezbędne traktory ...”;

⁽⁶⁾ Wystąpienie przewodniczącego RSG jednego z francuskojęzycznych państw Afryki Zachodniej podczas Zgromadzenia Generalnego UCESA (Unia Rad Społeczno-Gospodarczych Afryki), które odbyło się w dniach 13 i 14 listopada 2007 r. w Wagadugu.

— domaga się od UE odszkodowania dla Afryki za kolonizację i grabież dóbr albo akceptacji imigrantów ...;

— wyraża wątpliwości co do możliwości zawierania umów o partnerstwie gospodarczym w prawdziwym duchu partnerstwa ...;

— zwraca uwagę na bardzo wyraźne różnice poglądów w kwestii kryzysu w Zimbabwie ...

Droga wydaje się jeszcze daleka i pełna pułapek zanim obydwu stronom uda się zrealizować swe cele i odzyskać wzajemne zaufanie.

4.6.1 W tym świetle EKES uważa, że zrównoważone partnerstwo oznacza, że **w pierwszej kolejności** do samych rządów afrykańskich należy **podjęcie odpowiedzialności za dobre rządy, walkę z korupcją** i skierowanie inwestycji bezpośrednich i zagranicznych na zmniejszenie ubóstwa w swoich krajach. Przyjęcie przez nie odpowiedzialności w tym zakresie wzmacnia ich suwerenność i stanowi nieunikniony etap przejściowy odnowionego partnerstwa. Dlatego też rzeczywiste przestrzeganie zasady zrównoważonego partnerstwa między Unią Europejską a Afryką ma istotne znaczenie dla dążenia do tworzenia godziwego zatrudnienia i w tym leży jego sens.

4.7 EKES odnotowuje z zadowoleniem miejsce, jakie przyznano organizacjom społeczeństwa obywatelskiego zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej (stosunki EKES-u reprezentującego UE z ECOSOC reprezentującym UA)⁽⁷⁾, jak i w odniesieniu do wszystkich podmiotów niepaństwowych tworzących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie⁽⁸⁾. Aby wyrażona wola przybrała konkretną postać i wyrażała się w czynach, należy uwzględnić trudności napotkane w tej kwestii podczas wdrażania umowy z Kotonu, w przeciwnym wypadku poniesiemy porażkę.

Ogółem Komitet popiera obraną w odniesieniu do całego kontynentu orientację strategii dotyczącej stosunków UE-Afryka polegającą na dążeniu do postępu.

5. Godziwa praca stanowi konieczny cel skutecznego strategicznego partnerstwa między UE a Afryką

5.1 Artykuł 55 dokumentu ustanawiającego strategiczne partnerstwo między UE a Afryką stanowi: „Kwestie dotyczące zatrudnienia, w szczególności zabezpieczenia społecznego, niedostatecznych możliwości zatrudnienia i promowanie godnej pracy w Afryce, będą rozpatrywane wspólnie w ramach partnerstwa, a tworzenie produktywnych miejsc pracy w formalnej gospodarce, poprawa trudnych warunków życia i pracy zgodnie z programem ONZ na rzecz godziwej pracy oraz integracja gospodarki nieformalnej z formalną zostaną potraktowane priorytetowo (...)”.

5.2 Komitet pochwała formalne uwzględnienie kwestii godziwej pracy w strategicznym partnerstwie między UE a Afryką ze względu na to, że uważa, iż rozwój zatrudnienia zarówno ilościowy, jak i jakościowy stanowi kluczowy element działań na rzecz zmniejszenia nierówności, ubóstwa oraz na rzecz integracji społecznej, czyli działań niezbędnych do stopniowego eliminowania postaw ekstremalnych i konfliktów, a zatem do zapewnienia stabilności państw.

⁽⁷⁾ Zob. art. 104 i 105 deklaracji.

⁽⁸⁾ Zob. art. 106-110 deklaracji.

6. Sytuacja zatrudnienia w Afryce

Udział ludności pracującej jest wysoki (68,6 %). Stopa bezrobocia również jest wysoka (10,3 %), jednak najpoważniejszym problemem jest **brak godziwych i produktywnych miejsc pracy: 46,2 % ludności, w tym 55,4 % w Afryce Subsaharyjskiej, żyje za mniej niż 1 dolara dziennie**. Innymi słowy znaczna część aktywnej zawodowo ludności zajmuje się pracą nieformalną, zazwyczaj zapewniającą minimalne środki utrzymania. Stanowi ona 68 % wszystkich miejsc pracy, z czego 57,2 % dotyczy sektora rolnictwa pierwotnego; w większości przypadków podejmuje się jej młodzież i kobiety, które odgrywają determinującą rolę jako oś wspólnoty gospodarczej i rodzinnej, tym samym mając podstawowe znaczenie dla organizacji struktury gospodarczej i społecznej w Afryce. (zob. załącznik II do niniejszej opinii)

7. Tworzenie godziwych i wydajnych miejsc pracy

W świetle powyższych uwag priorytetem dla Afryki jest tworzenie godziwych i produktywnych miejsc pracy, podlegających wolnemu wyborowi, gdyż tylko w ten sposób można skutecznie przyczynić się do wyeliminowania ubóstwa, stworzenia warunków godnego życia, wprowadzenia skutecznej ochrony społecznej dostępnej dla wszystkich uwzględniając na wszystkich poziomach zagadnienia płci, a także młodzieży, z którymi wiąże się przyszłość Afryki, a częściowo także kwestie solidarności między pokoleniami.

Bez produktywnych miejsc pracy dążenie do godziwego poziomu życia, rozwoju gospodarczego i społecznego, a także rozkwitu jednostki będzie jedynie mrzonką. Osiągnięcie tych celów wymaga rozwoju zasobów ludzkich i rozwoju przedsiębiorstw sektora prywatnego. Aby osiągnąć swą pełnię, tego rodzaju dynamika musi wpisywać się w ramy sprzyjające jej rozkwitowi, w których jest miejsce dla demokracji, państwa prawa, dobrych rządów, poszanowania praw człowieka i praw społecznych itp.

Partnerstwo strategiczne między UE a Afryką przyjęte na szczycie lizbońskim traktuje wymiar zatrudnienia w sposób przekrojowy. Przedmiotem niniejszego rozdziału jest pogłębienie tej kluczowej kwestii w postaci analiz i propozycji wytycznych. Takie zadanie wymaga refleksji nad głównymi elementami, które mogą sprzyjać realizacji celu. Jest to podejście zasadniczo makroekonomiczne. Jednakże, aby poruszyć kwestię różnorodności działań, warto w późniejszym terminie sporządzić spis różnych działań prowadzonych przez europejskie organizacje pozarządowe działające w obszarze pomocy na rzecz rozwoju w Afryce, który wykazywałby różnorodność realizowanych przez nie programów, przede wszystkim wraz z samorządami i/lub ugrupowaniami lokalnymi (spółdzielnie, zrzeszenia ogrodnicze, placówki szkolne lub zdrowotne itp.), przyczyniających się do rozwoju zatrudnienia.

Jednakże, wykraczając poza powyższe uwagi, Komitet pragnie zdecydowanie podkreślić, że **rozwój Afryki, a więc tworzenie godziwych i produktywnych miejsc pracy nie mogą zostać osiągnięte bez większej stabilności państw wchodzących w jej skład**. Tymczasem wiele krajów jest pogrążonych w niekończących się konfliktach. W ciągu ostatnich dziesięciu lat w Gwinei, Liberii i Sierra Leone, czyli w krajach, które posiadają zasoby naturalne, w tym diamenty i drewno, konflikty wywołały w regionie poważny kryzys, który doprowadził do przemieszczania się znacznych fal uchodźców. Nie wspominając o konfliktach w Darfurze, Ugandy rozdziera Sudan, „zapomnianej wojnie” w północnej Ugandzie, utrzymującym się zagrożeniu

we wschodniej i północnej części Republiki Środkowoafrykańskiej i niestabilności w Kongu. Biorąc pod uwagę tę sytuację, Unia Europejska, a w ujęciu ogólnym wspólnota międzynarodowa, mają ważną rolę do odegrania w tej determinującej dla przyszłości kontynentu kwestii. Pomijając popełnione okrucieństwa, których nikt nie może ani ignorować, ani akceptować, nie ulega przecież wątpliwości, że zatrudnienie może przyczynić się do stabilności państw, lecz niestabilność uniemożliwia ich rozwój a więc i tworzenie miejsc pracy.

7.1 Wzrost dający pracę

7.1.1 W kwestii wzrostu gospodarczego rok 2006 był pomyślny dla Afryki, zważywszy że w Afryce Północnej stopa wzrostu wyniosła 6,3 %, a w Afryce Subsaharyjskiej — 4,8 %, przy czym należy pamiętać o wyraźnych kontrastach między różnymi krajami.

7.1.2 Są to dobre wskaźniki, zwłaszcza w porównaniu z wynikami Unii Europejskiej, lecz ze względu na stagnację, a nawet regres wydajności, źle ukierunkowane inwestycje, niską wartość dodaną zasadniczej części produkcji przemysłowej lub rolnej, gwałtowny wzrost liczby ludności i ogromny deficyt godziwych miejsc pracy **potrzebny jest dwucyfrowy wzrost, który zapewniłby jednocześnie poprawę jakościową i ilościową zatrudnienia**. Według szacunkowych danych konieczny jest wzrost na poziomie co najmniej 9 %, by osiągnąć pozytywne wyniki realizacji Celów Milenijnych, które tak czy owak nie zawierają celu w zakresie zatrudnienia, co jest godne pożałowania.

7.1.3 Osiągany wzrost w niewielkim stopniu prowadzi do tworzenia miejsc pracy, ponieważ jego pochodzenie temu nie sprzyja. Pochodzi on bowiem często ze zwiększonego wydobycia bogactw naturalnych, prowadzonego często w warunkach pracy na granicy dopuszczalności. Jego rentowność gwałtownie wzrosła w ostatnich czasach, w szczególności w krajach posiadających złoża naftowe, w związku ze wzrostem cen baryłki ropy. Pomijając fakt, że taka sytuacja jest zmienna, gdyż wynika z wahań kursów, nie przyczynia się ona do powstawania dodatkowych miejsc pracy. Dotyczy to również innych zasobów naturalnych, gdyż są one eksportowane w stanie surowym. Dodatkowo, nawet jeżeli klasa średnia gromadzi korzyści płynące ze zwiększenia działalności, zazwyczaj konsumuje produkty importowane, co również nie ma wpływu na lokalne zatrudnienie.

7.1.4 Pozyskane z wydobycia ropy środki, których sposób i miejsce wykorzystania nie zawsze są znane, powinny zostać zainwestowane w wytwarzanie produktów przetworzonych o dużej wartości dodanej, które przyczynią się do wzrostu powodującego powstawanie wielu miejsc pracy. Dotyczy to również innych zasobów naturalnych lub produktów rolnych, które mogą sprzyjać rozwojowi przemysłu rolno-spożywczego w ramach ustrukturyzowanej, finansowanej i priorytetowej polityki rolnej (zob. 7.4 i załącznik IV do niniejszej opinii).

7.1.5 Wzrost przyczyniający się do powstawania miejsc pracy w optymalnej liczbie nie będzie wynikał ze zwykłego wydobycia surowców lub tradycyjnych czy też masowych upraw rolnych (trzcina cukrowa, bawełna, banany, orzechy arachidowe, kakao itp.). Wynika on również z rozwoju przemysłu przetworczego wytwarzającego produkty o wysokiej wartości dodanej, co w ujęciu długofalowym stanowi lepsze rozwiązanie pozwalające uniknąć pogorszenia warunków wymiany handlowej, prowadzące do udziału w gospodarce subregionalnej, regionalnej, a następnie światowej, aby dzięki wyciągniętym korzyściom zmieścić w kierunku nowego etapu rozwoju.

7.2 Inwestycje ukierunkowane na dywersyfikację

O ile bez wzrostu nie ma nowych miejsc pracy lub jest ich niewiele, tak też nie będzie wzrostu bez inwestycji dobrej jakości.

Na ogół przyjmuje się, że osiągnięcie znacznej rocznej stopy wzrostu przez kilka lat obrotowych (zob. pkt 7.1.2) wymaga, aby stopa inwestycji oscylowała w granicach 22-25 % PKB, podczas gdy w ostatnich latach wynosiła jedynie 15 %. Aby osiągnąć takie tempo wzrostu, można zastosować dwa źródła inwestycji.

7.2.1 Inwestycje wewnętrzne

7.2.1.1 Po pierwsze należy inwestować w sektory o dużej wartości dodanej i znacznych możliwościach produkcyjnych, cechujące się dużym potencjałem tworzenia miejsc pracy, takie jak infrastruktura, rolnictwo i zrównoważony rozwój, ochrona środowiska naturalnego, kultura, transport, rybołówstwo, eksploatacja lasów, technologie informacyjne i komunikacyjne, przemysł (wstępne przetwarzanie i produkty gotowe). Inwestycje powinny również obejmować segmenty, które uczestniczą w tworzeniu odpowiednich ram dla przyciągania zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Chodzi również o dążenie do stworzenia spirali sukcesu: inwestycje wewnętrzne — produkcja — handel — zyski — kolejne inwestycje wewnętrzne.

7.2.1.2 Inwestycje wewnętrzne, albo też mobilizacja wewnętrznych zasobów finansowych, w przeciwieństwie do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, pozwolą Afryce samodzielnie określić własne priorytety rozwoju.

7.2.1.3 Gdzie znaleźć fundusze na inwestycje wewnętrzne?

- uruchomienie ogromnych dochodów, widocznych lub ukrytych, uzyskanych w wyniku wydobywania zasobów naturalnych (ropa, gaz, węgiel, diamenty, drewno, surowce mineralne: chrom, platyna, kobalt lub mangan, miedź, żelazo, uran itp.)⁽⁹⁾. (Co się dzisiaj z nimi dzieje? Co się stało na przykład z dochodami z cukru, za który płacono trzykrotność ceny światowej?);
- wprowadzenie podatku od wartości dodanej dla towarów i usług (VAT) doprowadziło do zwiększenia dochodów publicznych w sposób ograniczony i niekompletny. Można to poprawić;
- poprawa systemu ściągania podatków pozwoliłaby podwoić dochody podatkowe w niektórych krajach;
- duże wahania stosunku dochodów podatkowych do PKB (od 38 % w Algierii i Angoli do mniej niż 10 % w Nigrze, Sudanie i Czadzie) wykazują, że kraje o bardzo niskim wskaźniku mogą znacznie zwiększyć dochody;
- formalizacja nielegalnej pracy, która poszerza podstawę opodatkowania, pozwoli zwiększyć podstawę środków;

⁽⁹⁾ Sama Afryka posiada prawie całe światowe zasoby chromu (przede wszystkim w Zimbabwie i w RPA), 90 % zasobów platyny (RPA) i 50 % zasobów kobaltu (Demokratyczna Republika Konga, Zambia).

Wszystkie te ulepszenia powinny przyczynić się do jakościowego i ilościowego zwiększenia działań w ramach polityki publicznej.

— W niektórych krajach fundusze przesyłane przez pracowników, którzy wyemigrowali, stanowią ważne źródło rozwoju⁽¹⁰⁾. W 2004 r. osiągnęły one kwotę około 16 miliardów dolarów. Szacuje się, że zarejestrowane i niezarejestrowane fundusze przewyższają pomoc publiczną na rzecz rozwoju i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Jeżeli środki te, które nie są źródłem zadłużenia, przechodziłyby przez oficjalny system bankowy krajów afrykańskich — pod warunkiem, że byłby on pewny, wiarygodny i skuteczny — mogłyby mieć istotny wpływ na zdolność inwestycyjną. Widać tu, na podstawie tego jednego punktu, **jak ważne jest dla krajów afrykańskich zagadnienie imigracji**. Taka waga tego zagadnienia usprawiedliwia potrzebę dogłębnych dyskusji pomiędzy UE, poszczególnymi państwami członkowskimi i odnośnymi krajami afrykańskimi na temat wszelkich zmian dotyczących uregulowania przepływów migracyjnych⁽¹¹⁾.

— Odpływ kapitału nadal pozbawia kraje afrykańskie znacznej ilości środków na inwestycje. **Odpowiada on podwojonej całkowitej kwocie długu kontynentu afrykańskiego**⁽¹²⁾, co skłania niektórych ekspertów do wyrażania opinii, że Afryka jest „wierzycielem netto” reszty świata. Jeżeli środki te zostałyby przeznaczone na inwestycje produkcyjne, pozwoliłyby stworzyć miejsca pracy i zapewnić dochody znacznej części ludności. Oprócz zatrzymania odpływu, co zostało uczynione w niektórych krajach europejskich, rządy mogłyby objąć tymczasową amnestią repatriację tego kapitału.

Z takimi perspektywami i podejmując niezbędne reformy, w szczególności w sektorze finansowym i budżetowym, Afryka mogłaby pozyskiwać zdecydowanie więcej środków własnych na finansowanie wybranych przez siebie inwestycji produkcyjnych.

7.2.2 Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Wkład bezpośrednich inwestycji zagranicznych ma zasadnicze znaczenie dla gospodarczego rozwoju kontynentu. Jeżeli są dobrze ukierunkowane, odgrywają one istotną rolę w procesie rozwoju krajów przyjmujących, dostarczając zarówno kapitału, jak i technologii, wnosząc kompetencje, wiedzę specjalistyczną i dostęp do rynku, co prowadzi do większej skuteczności w używaniu zasobów i większej wydajności.

7.2.2.1 Podczas gdy średni roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Afryki podwoił się w latach osiemdziesiątych (kiedy osiągnęły one kwotę 2,2 miliarda dolarów) w stosunku do lat siedemdziesiątych, w latach dziewięćdziesiątych zdecydowanie wzrósł, osiągając kwotę 6,2 miliarda dolarów, a następnie 13,8 miliardów dolarów w latach 2000-2003. Mimo to, na kontynent afrykański trafia obecnie jedynie 2-3 % kwoty światowych inwestycji po osiągnięciu szczytowego wyniku rzędu 6 % w połowie lat siedemdziesiątych i niecałe 9 % kwoty inwestycji skierowanych do krajów rozwijających się, podczas gdy w 1976 r. osiągnęły one rekordowy poziom 28 %.

⁽¹⁰⁾ Zob. EKES 673/2007 „Migracja i rozwój: szanse i wyzwania” Sprawozdawca Sukhdev SHARMA, grudzień 2007 r.

⁽¹¹⁾ Drugie wspólne posiedzenie EKES-u i UCESA (Union des CES Africains — Stowarzyszenie RSG Afryki). Deklaracja Przewodniczących.

⁽¹²⁾ „Le développement économique en Afrique”, sprawozdanie CNUCED z dnia 26 września 2007 r.

7.2.2.2 Cechą właściwą dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych skierowanych do Afryki jest atrakcyjność zasobów naturalnych tego kontynentu. Wyjaśnia to nierównomierny podział przeznaczonych dla niej inwestycji. W ciągu ostatnich dwudziestu lat dwadzieścia cztery kraje Afryki sklasyfikowane jako zależne od ropy i surowców mineralnych pozyskały średnio trzy czwarte kwoty bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

7.2.2.3 Należy przekierować bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zwłaszcza do sektorów wytwórczych zapewniających znaczną dywersyfikację produkcji konkurencyjnej, którą ułatwia transfer technologii. Aby zachęcić do bezpośrednich inwestycji zagranicznych i zapewnić ich skuteczność, Afryka musi kontynuować wysiłki w tworzeniu właściwych ogólnych ram, które będą atrakcyjne dla inwestorów. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą napływać i przyczyniać się do rozwoju tylko wtedy, gdy wcześniej spełnione zostaną niektóre warunki. Chodzi o jakość struktury gospodarczej i infrastruktury, wielkość danego rynku — stąd znaczenie integracji regionalnej, szkolenie siły roboczej (zob. „Zasoby ludzkie”), wzmocnienie i stabilność władzy publicznej i dobre rządy. Ponadto skuteczność bezpośrednich inwestycji zagranicznych wymaga, aby były one zgodne z wizją gospodarki krajowej i jej włączenia w mechanizmy na szczeblu subregionalnym, regionalnym i światowym. W tym celu należy opracować prawdziwą krajową strategię rozwoju, jak to miało miejsce w południowo-wschodniej Azji w latach 70. oraz 80.

7.2.2.4 Jednakże bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie rozwiążą wszystkiego, w szczególności nie zapewnią dobrych rządów, demokracji, państwa prawa, poszanowania praw człowieka, nie wyeliminują korupcji i odpływu kapitału itp. W świetle tego stwierdzenia należy podkreślić, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne z Chin znacznie wzrosły w ostatnich czasach przede wszystkim w wyniku istotnych wysiłków dyplomatycznych, których apogeum stanowił szczyt między Chinami a Afryką. Chińskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne koncentrują się prawie wyłącznie na sektorach wydobywczych, aby zagwarantować sobie surowce niezbędne do rozkwitu własnej gospodarki.

7.2.2.5 Wartość handlu między Chinami a Afryką wzrosła dwudziestokrotnie w ciągu dziesięciu lat z 3 miliardów dolarów w 1998 r. do 55 miliardów dolarów w 2006 r. Niemniej jednak z punktu widzenia interesów afrykańskich chińska metoda rodzi liczne pytania. Często utwierdza ona rządy, których orientacje polityczne nie zawsze zmierzają w kierunku demokracji, państwa prawa, zmniejszanie ubóstwa⁽¹³⁾. Z tego punktu widzenia konflikt w Darfurze jest pouczający, podobnie jak postawa chińska w Zimbabwie. Ponadto metoda chińska rodzi obawy na płaszczyźnie rozwoju (zob. załącznik III do niniejszej opinii).

7.2.2.6 Jeżeli chodzi o inwestycje, obecność państw członkowskich w Afryce jest bardzo widoczna. Aby ją rozszerzyć, można:

- zaproponować konkretne zachęty dla przedsiębiorstw UE, na przykład w postaci kredytów podatkowych;
- wykorzystać istniejące instrumenty rozwoju po ich przejrzeniu i wzmocnieniu. Wzmocnić na przykład efektywność

inwestycji oraz Instrument inwestycyjny EBI i poprawić ich skuteczność, tak aby stały się użyteczne dla sektora prywatnego;

- wprowadzić mechanizm lub organ zapewniający odpowiednią gwarancję inwestycji finansowanych w odpowiedni sposób, na podobieństwo rozwiązania określonego w art. 77 ust. 4 umowy z Kotonu.

7.3 MŚP narzędziem rozwoju gospodarczego

Sektor prywatny, jego umocnienie i zróżnicowanie mają podstawowe znaczenie dla rozwoju zrównoważonego, tworzenia miejsc pracy i, co za tym idzie, do zmniejszania ubóstwa.

Tymczasem w większości krajów afrykańskich daje się zauważyć brak powiązania między sektorem nieformalnym i mikroprzedsiębiorstwami, które raczej są sektorem minimum socjalnego niż właściwym bodźcem gospodarki, a oddziaływaniami dużych przedsiębiorstw zagranicznych funkcjonujących na zasadzie samowystarczalności i w konsekwencji wnoszących niewielki wkład w gospodarkę lokalną.

Powstaje zatem kwestia tworzenia warunków dla zakładania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które złożą się na spójną strukturę gospodarczą przyczyniającą się **do rozwoju sektora prywatnego, który jest niezbędny do rozwoju kontynentu.**

Aby promować rozwój MŚP, należy przede wszystkim:

- pogłębić integrację regionalną (zob. pkt 7.8), aby wykroczyć poza wąskie rynki lokalne;
- zmniejszyć obciążenia administracyjne, zwiększyć wiarygodność sądów, dostosować infrastrukturę, w tym niematerialną (infrastruktura komunikacji) do ich potrzeb;
- stworzyć możliwości finansowe (zob. pkt 7.2.1: inwestycje wewnętrzne) służące ich powstawaniu i finansowaniu. W tym celu należy przede wszystkim poprawić otoczenie biznesowe ustanawiając np. pomoc na rzecz rozwoju rynku i wprowadzania produktów na rynek, zapewnić pomoc w dostosowaniu się do wymogów formalnego finansowania i rozszerzyć ofertę finansowania poprzez większe wykorzystywanie prywatnego sektora pozafinansowego.
- **Unia Europejska musi uczynić z rozwoju MŚP jedną z osi swojej polityki współpracy z Afryką.** Za pośrednictwem państw członkowskich i ich przedsiębiorstw musi sprzyjać tworzeniu MŚP oraz wspierać ich powstawanie, w szczególności poprzez sprzyjanie inwestycjom w drodze zachęt podatkowych (kredyty podatkowe, preferencyjne pożyczki, rola EBI itp.);
- poprzez systematyczny transfer technologii (wiedza specjalistyczna, informowanie), który ewentualnie mógłby następnie stać się punktem wyjścia dla programów badawczych i rozwojowych. Wszystkie przedsiębiorstwa europejskie podpisujące umowy na dostawę sprzętu, produktów przemysłowych itp. powinny zobowiązać się do przekazania technologii (takie rozwiązanie jest stosowane w odniesieniu do Chin m.in. w dziedzinie energii jądrowej i aeronautyki, dlatego więc nie miałyby funkcjonować w odniesieniu do Afryki w przypadku mniej zaawansowanych produktów, nawet jeżeli sumy wchodzące w grę są mniejsze);

⁽¹³⁾ Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE. Projekt sprawozdania w sprawie wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) na państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku, sprawozdawcy: Astrid LULLING i Timothy HARRIS, Kigali, listopad 2007 r.

- poprzez propagowanie i tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, co można osiągnąć uwzględniając w programach szkoleniowych troskę o pobudzanie ducha przedsiębiorczości;
- poprzez rozwój wspólnych przedsiębiorstw łączących elementy afrykańskie i europejskie (kapitał, siła robocza, zarządzanie itp.)

7.4 Rozwój nowoczesnego i konkurencyjnego rolnictwa

Rolnictwo, rybołówstwo i gospodarka leśna są istotnymi elementami rozwoju obszarów wiejskich i muszą stanowić podstawowy priorytet strategiczny rozwoju Afryki.

Sektory te stanowią podstawę rozwoju pierwotnego, a ze względu na ich wpływ na dużą część tego obszaru kształtują strukturę życia ekonomicznego i społecznego. Taki rozwój jest niezbędny do osiągnięcia samowystarczalności żywnościowej, ponieważ reprezentuje zasadniczą dziedzinę gospodarki krajów afrykańskich, przyczyniając się do stabilizacji ludności tym bardziej, że przedstawia znaczny potencjał tworzenia miejsc pracy. Mając na względzie znaczenie afrykańskiego rolnictwa — 57,2 % ludności czynnej zawodowo zajmuje się rolnictwem, w porównaniu do 5 % w krajach przemysłowych — można jedynie wyrazić zdziwienie, że tylko 1 % środków z 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju został przeznaczony na rolnictwo. Stwierdzenie to utwierdza w przekonaniu, że społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności rolników, należy włączyć w opracowywanie krajowych planów indykatorynych. W porównaniu, Bank Światowy przeznaczył 8 % swych środków na rolnictwo przynajmniej, że jest to niedostateczne.

W obecnym okresie niespotykanego dotąd ciągłego wzrostu cen surowców rolnych na rynkach światowych i, co za tym idzie, produktów spożywczych, stopniowy rozwój rolnictwa może nastąpić jedynie poprzez wdrażanie poważnej, ustrukturyzowanej i planowanej polityki rolnej w perspektywie krótko-, **średnio- i długoterminowej. Taka polityka musi być traktowana priorytetowo wśród zagadnień budżetowych i finansowych w szerokim rozumieniu tych pojęć** i być dostosowana do ograniczeń właściwych dla różnych krajów i dla kontynentu jednocześnie uwzględniając podejście regionalne.

Z myślą o zapewnieniu maksymalnego powodzenia wprowadzeniu takiej polityki, powinna ona być opracowywana i wdrażana przy pomocy afrykańskich organizacji rolnych i obejmować w szczególności mechanizmy ochrony: czy można uznać za normalne, że Senegal importuje ryż z Azji, podczas gdy istniejący potencjał nawadniania obszarów przyrzecznych nie jest wykorzystywany?

Racjonalna polityka promowania zatrudnienia w sektorze rolnym może opierać się przede wszystkim na aspektach przedstawionych w załączniku IV do niniejszej opinii.

7.5 Zasoby ludzkie kluczowym elementem polityki zatrudnienia

Rozwój zasobów ludzkich jest jednym z niezbędnych czynników każdej strategii rozwoju. Edukacja i kształcenie odgrywają pierwszoplanową rolę w tym procesie, który zapewnia tworzenia elastycznej siły roboczej pod względem zróżnicowania możliwości zatrudnienia i jego dobrej jakości. Chodzi zatem o to, aby osoby odpowiedzialne za planowanie zasobów ludzkich wspólnie z podmiotami społeczno-gospodarczymi przeprowadzały analizę zapotrzebowania na zatrudnienie

i rynku pracy, dokonywały prognoz średnio- i długoterminowych, przewidywały najważniejsze problemy i wyzwania związane z adekwatnością szkolenia do zatrudnienia. Ogólnie rzecz biorąc przykład gospodarek krajów wschodzących, bądź rozwiniętych w ostatnich latach takich jak Korea, jest z tego punktu widzenia budujący.

UE i państwa członkowskie dzięki ich doświadczeniu w zakresie kształcenia oraz ukierunkowanego i wybiórczego finansowania, którego przebieg można ściśle prześledzić, muszą odgrywać główną rolę w tym zakresie. Z tego punktu widzenia Unia Europejska oferuje wiele projektów edukacyjnych, w których mogą uczestniczyć studenci z Afryki. Jest to ważne, ponieważ rozwój Afryki możliwy jest dzięki wykształconemu społeczeństwu.

Różne działania mogące doprowadzić do centralnego traktowania zagadnień zasobów ludzkich w promowaniu zatrudnienia przedstawione są w Załączniku V do niniejszej opinii.

7.6 Integracja regionalna

Istnieje powszechne przekonanie o ogromnym potencjale rozwoju handlu wewnątrz kontynentu afrykańskiego i rozwoju szerszych obszarów gospodarczych.

O ile odnotowano znaczne postępy w regionalnej i subregionalnej integracji gospodarczej, zwłaszcza w wyniku utworzenia Unii Afrykańskiej, potencjał handlowy nie został jeszcze w pełni wykorzystany. Należy lepiej koordynować środki podjęte w celu harmonizacji procedur celnych, zmniejszać przeszkody taryfowe i pozataryfowe, poprawić transport i komunikację w drodze większych nakładów inwestycyjnych w rozwój infrastruktury regionalnej i zapewnić swobodne przemieszczanie się obywateli, przede wszystkim poprzez zniesienie wiz. Wszystkie te działania muszą wpisywać się w **politykę zagospodarowania przestrzennego**, tak aby zapewnić ich ogólną spójność.

Rozwój gospodarczy Afryki wymaga w pierwszym rzędzie i przede wszystkim pogłębienia rynku wewnętrznego umożliwiającego tworzenie wzrostu wewnętrznego prowadzącego do stabilizacji kontynentu i wprowadzenie go do gospodarki światowej. Integracja regionalna i rozwój rynku wewnętrznego są punktem oparcia i odskocznią, które umożliwią Afryce pozytywne otwarcie się na handel światowy.

W związku z tym Komitet wyraża żal, że **regionalne** negocjacje umów o partnerstwie gospodarczym, których jednym z celów jest właśnie integracja gospodarcza, do chwili obecnej nie zostały sfinalizowane.

7.7 Dialog społeczny

Jest niezbędny i odgrywa kluczową rolę w rozwoju godziwego i produktywnego zatrudnienia. Dlatego też musi stanowić integralną część wdrażania wspólnej strategii. Pełne zaangażowanie partnerów społecznych w życie gospodarcze i społeczne, przede wszystkim w negocjowanie układów zbiorowych, jest nie tylko jednym z wymogów demokracji, lecz również źródłem rozwoju społecznego, pokoju społecznego i konkurencyjności gospodarczej. Dialog społeczny jest uprzywilejowanym narzędziem, które umożliwi osiągnięcie porozumienia społeczno-gospodarczego prowadzącego do rozwoju.

Optymalny rozwój gospodarczy nie może bowiem istnieć, jeżeli nie towarzyszy mu równoległy rozwój społeczny. Te pojęcia muszą iść w parze, aby tworzyć dynamikę niezbędną do pełnej efektywności postępu gospodarczego prowadzącego do poprawy standardu życia, godziwych miejsc pracy i dobrobytu ludności. Należy zatem tworzyć lub rozwijać swobody związane, swobodę rokowań zbiorowych, silne i niezależne organizacje pracodawców i pracowników, które posiadają niezbędne możliwości i wiedzę, aby należycie wypełniać swoją rolę.

7.8 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie

Udział podmiotów niepaństwowych jest nierozłącznym elementem rozwoju godziwego zatrudnienia i musi stanowić centralny człon wspólnej strategii. Ich uczestnictwo nie tylko jest zgodne z wymogami demokracji uczestniczącej, lecz jednocześnie specjalistyczną wiedzę i znajomość lokalnych warunków wnoszą ci, którzy codziennie podejmują się kolejnych przedsięwzięć, produkują, zajmują się rolnictwem itp. Dlatego też należy je włączyć w opracowywanie krajowych i regionalnych programów indykatorywnych, a także traktować jako rzeczywistych partnerów rozwoju, którzy powinni korzystać z pomocy publicznej na rzecz rozwoju i postanowień umowy z Kotonu przewidującej pomoc na wzrost potencjału. Warto przytoczyć tutaj rozdział 3 opinii Komitetu 1497/2005 w sprawie niezbędnej organizacji strukturalnej, a nawet instytucyjnej społeczeństwa obywatelskiego (platforma, sieci, komitet...) umożliwiającej ustalenie czasu i miejsca koniecznych do prowadzenia debat i określenia kierunków działań. Z tego punktu widzenia **utworzenie Rady Konsultacyjnej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego na podstawie umowy o partnerstwie**

Bruksela, 18 września 2008 r.

gospodarczym CARIFORUM-WE podpisanej w grudniu 2007 r. jest przykładem, który powinien być naśladowany w Afryce (zob. deklaracja końcowa z 25. posiedzenia środowisk społeczno-gospodarczych AKP-UE, które odbyło się w dniach 4, 5 i 6 marca w Brukseli: „Lepsze partnerstwo na rzecz lepszego rozwoju”). Wywiązując się z zadania powierzonego mu na mocy umowy z Kotonu EKES, za pośrednictwem komitetu monitorującego AKP-UE, odegrał ważną rolę przyczyniając się do koordynacji, wspólnych przemyśleń oraz utworzenia sieci zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

7.9 Dobre rządy

„Dobre rządy” stanowią warunek pozyskania zaufania inwestorów i chociażby z tego powodu mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju Afryki. Wspieranie demokratycznych rządów, koniecznych na wszystkich szczeblach administracji, jest zatem kluczowym elementem dialogu w ramach partnerstwa między Europą a Afryką. Należy je postrzegać jako całość, która powinna obejmować poszanowanie praw człowieka i pracownika, w tym swobody związkowe, standardy pracy, a także państwo prawa, wzmocnienie instytucji i aparatu państwa, którego słabość i niedostateczne możliwości często hamują wdrożenie działań dotyczących współpracy, udziału społeczeństwa obywatelskiego w rzeczywistej demokracji przedstawicielskiej lub walki z korupcją. W tej ostatniej kwestii **Unia Europejska i państwa członkowskie muszą stawiać wymogi w ramach partnerstw i uzależnić pomoc od zapewnienia możliwości prześledzenia jej wykorzystania**. Na sto miliardów dolarów pomocy udzielanej co roku trzydzieści miliardów „wyparowuje” ⁽¹⁴⁾ (zob. art. 3.6.1.5 i 7.2.1.3, ostatnie tiret).

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ „Le développement économique en Afrique”, sprawozdanie CNUCED z 27 września 2007 r., wywiad z sekretarzem stanu w rządzie francuskim odpowiedzialnym za frankofonię, dInternational Labour Organisation (ILO): „African Employment Trends”, April 2007, dziennik „Le Monde” z 16 stycznia 2008 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki UE — Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego”

(2009/C 77/33)

Na sesji plenarnej w dniach 16-17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Stosunki UE — Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 17 lipca 2008 r. Sprawozdawcą była Mall HELLAM.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z dnia 18 września 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 129 głosami — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Dzięki niniejszej opinii EKES ma nadzieję przyczynić się do lepszego wdrażania zasady współodpowiedzialności i partnerstwa pomiędzy społeczeństwem obywatelskim Ukrainy, rządem ukraińskim oraz instytucjami UE poprzez umacnianie wzajemnych relacji między UE a Ukrainą oraz kształtowanie polityki UE wobec Ukrainy w taki sposób, aby stała się ona skutecznym narzędziem wspierania procesu reform i modernizacji Ukrainy.

1.2 Unia Europejska stanowi dla Ukrainy zarówno cel jak i czynnik przemian. EKES jest zdania, że silne i trwałe społeczeństwo obywatelskie⁽¹⁾ jest konieczne dla integracji Ukrainy z Unią Europejską oraz dla procesu reform w tym kraju. Wymaga to przyjęcia długoterminowej polityki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie zarówno przez UE, jak i przez rząd ukraiński.

1.3 Umocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego wymaga stworzenia korzystnych ogólnych warunków politycznych w stosunkach pomiędzy UE a Ukrainą.

1.4 Perspektywa członkostwa Ukrainy w UE odegrałyby ważną rolę pod tym względem. Należy także uwiarygodnić perspektywę ruchu bezwizowego i zaproponować Ukrainie plan działania zmierzający do jego wprowadzenia. EKES proponuje włączenie tych elementów do nowego układu o stowarzyszeniu⁽²⁾ pomiędzy UE a Ukrainą, tak by mógł on służyć jako narzędzie wspierania procesu reform i zapewnić istotną rolę społeczeństwu obywatelskiemu.

1.5 O ile chodzi o konkretną politykę na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, rząd ukraiński powinien dążyć do stworzenia na Ukrainie warunków prawnych, które sprzyjałyby społeczeństwu obywatelskiego i zapewnić jego przedstawicielom

trwałą rolę w procesie tworzenia polityki i w dialogu obywatelskim. Unia tymczasem powinna pomóc opracować strategię tworzenia potencjału ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Należy zwracać szczególną uwagę na rozwijanie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach i stale go wspierać.

1.6 EKES uznaje postępy Ukrainy na drodze do utrwalenia demokracji, umocnienia rządów prawa i przestrzegania praw człowieka, co przyczyni się do zacieśnienia stosunków z UE, pogłębienia integracji gospodarczej oraz nawiązania uprzywilejowanych kontaktów politycznych.

1.7 EKES apeluje o szybkie zakończenie negocjacji w sprawie układu o stowarzyszeniu. Proponuje także, w ścisłym porozumieniu z ukraińskim społeczeństwem obywatelskim, by zawierał on postanowienia o powołaniu wspólnego organu społeczeństwa obywatelskiego, za pomocą którego mogłoby ono jasno wyrażać swoje stanowisko w stosunkach między UE a Ukrainą.

2. UE i Ukraina: ogólne postępy współpracy i możliwości, jakie stwarza obecna sytuacja

2.1 Promowanie demokracji, dobrych rządów i rozwoju gospodarki rynkowej w krajach sąsiadujących pozostaje głównym priorytetem polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. W tym celu UE prowadzi europejską politykę sąsiedztwa (EPS), opartą na głównych zasadach partnerstwa i współodpowiedzialności, zróżnicowania i pomocy dostosowanej do potrzeb.

2.2 W ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w styczniu 2004 r. rozpoczęto konsultacje z Ukrainą w sprawie planu działania UE — Ukraina, a w grudniu 2004 r. plan został przyjęty przez Radę UE. Konsekwencje pomarańczowej rewolucji w grudniu 2004 r., która uwiidoczniała duży potencjał społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie, i proeuropejskiej postawy pomarańczowego rządu prezydenta Wiktora Juszczenki oraz Julii Tymoszenko skłoniły UE do uzupełnienia planu działania o dodatkowe czynniki motywujące. Plan działania oficjalnie przyjęto na specjalnym posiedzeniu Rady Współpracy dnia 21 lutego 2005 r. na okres trzech lat. Nakreślono w nim ambitne ramy szeroko zakrojonej współpracy z Ukrainą, uwzględniając wszystkie kluczowe obszary reform (dialog i reformy polityczne, reformy gospodarcze i społeczne oraz

(¹) W ujęciu niniejszej opinii społeczeństwo obywatelskie dzieli się na trzy grupy, zależnie od rodzaju ich działalności: 1) organizacje interesów reprezentujące i promujące interesy i wartości konkretnej grupy lub całości społeczeństwa, 2) organizacje usług świadczące usługi dla swoich członków lub szerszego spektrum klientów i 3) organizacje wsparcia zapewniające środki pomocy potrzebującym lub umożliwiające pewne działania. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego obejmują związki zawodowe, pracodawców, stowarzyszenia biznesowe, organizacje wspierające, organizacje świadczące usługi socjalne lub reprezentujące najbardziej wrażliwe grupy społeczne oraz inne podmioty, jak organizacje młodzieżowe i stowarzyszenia konsumentów. Zob. A. Zimmer, E. Priller (red.), *Future of Civil Society, Making Central European Nonprofit Organizations Work*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, ss. 16.

(²) Poprzednio umowę tę nazwano „nową rozszerzoną umową”. We wspólnej deklaracji ze szczytu UE i Ukrainy (9 września 2008 r.) wezwano do zawarcia układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Ukrainą.

rozwój, reformy rynkowe, handlowe i ustawodawcze, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, transport, energia, społeczeństwo informacyjne i ochrona środowiska, kontakty międzyludzkie).

2.3 Ukraina stanęła przed perspektywą rozpoczęcia negocjacji w sprawie nowych ram współpracy (układ o stowarzyszeniu) pod warunkiem przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów parlamentarnych w roku 2006, otworzyła się także perspektywa rozpoczęcia negocjacji w sprawie utworzenia głębokiej strefy wolnego handlu z chwilą przystąpienia Ukrainy do WTO. Innymi czynnikami motywującymi, zaoferowanymi Ukrainie w ramach planu działania, były ułatwienia wizowe, zwiększenie pomocy finansowej oraz wspieranie rozwoju kontaktów międzyludzkich.

2.4 Negocjacje dotyczące układu o stowarzyszeniu rozpoczęto w marcu 2007 r., a negocjacje dotyczące głębokiej strefy wolnego handlu w lutym 2008 r., po przystąpieniu Ukrainy do WTO. Od marca 2007 r. do lipca 2008 r. przeprowadzono dziewięć rund negocjacji. W roku 2008 weszła w życie podpisana w 2007 r. umowa dotycząca ułatwień wizowych.

2.5 Proces negocjacji w sprawie układu o stowarzyszeniu będzie miał daleko idące implikacje dla stosunków pomiędzy UE a Ukrainą, jak również dla procesu reform wewnętrznych na Ukrainie. Daje on władzom ukraińskim niepowtarzalną możliwość ustanowienia przejrzystego i usystematyzowanego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, który mógłby zapewnić wewnętrzne poparcie dla reform przewidzianych w ramach nowej umowy. Dzięki temu procesowi ukraińskie społeczeństwo obywatelskie będzie miało także szansę na skonsolidowanie się w celu określenia swoich interesów i zwrócenia na nie uwagi władz negocjujących warunki umowy.

2.6 Należy dołożyć wszelkich starań, aby proces negocjacji pomiędzy UE a Ukrainą miał charakter przejrzysty oraz uwzględniał potencjalne skutki umowy dla różnych grup społecznych, jak również dla poszczególnych obszarów wewnętrznego procesu reform na Ukrainie. Umowa ta będzie miała charakter bezprecedensowy, jako że szczybel współpracy politycznej oraz poziomu udziału we wspólnym rynku nie został określony z góry. UE nie dysponuje modelem strategii, którym mogłaby się kierować w trakcie negocjowania warunków umowy, a zatem potrzebne będzie zaangażowanie różnych zainteresowanych stron na Ukrainie i w UE. Co więcej, nowa umowa z Ukrainą ma posłużyć jako umowa wzorcowa dla dalszych negocjacji UE z innymi sąsiadami.

3. Działania EKES-u dotyczące Ukrainy

3.1 Od roku 2003 EKES rozwija stosunki z ukraińskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W 2004 r. Komitet opracował analizę oraz opinię w sprawie społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie i Białorusi oraz w Rosji i Mołdawii. W ostatnich latach rozwój stosunków między UE a Ukrainą uległ przyspieszeniu. Obecnie trwają negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu; wezwano społeczeństwo obywatelskie oraz EKES do odgrywania szerszej i bardziej znaczącej roli w kształtowaniu przyszłych stosunków. W lutym 2006 r. Komitet zorganizował w Kijowie konferencję na temat roli ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu europejskiej polityki sąsiedztwa. W przyjętej deklaracji końcowej EKES zobowiązał się wspierać rozwój organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie.

3.2 Kilka miesięcy później utworzono ukraińską Krajową Trójstronną Radę Społeczno-Gospodarczą (KTRSG). W dniach 24–25 października 2007 r. delegacja KTRSG pod przewodnictwem ukraińskiego ministra pracy złożyła wizytę w EKES-ie. Grupa Kontaktowa ds. Sąsiadów Wschodnioeuropejskich zorganizowała specjalne spotkanie poświęcone ukraińskiemu społeczeństwu obywatelskiemu.

3.3 Panuje zgoda co do tego, że istnieje wspólna wola rozpoczęcia zorganizowanej współpracy między EKES-em a KTRSG. EKES chciałby jednak szerszej reprezentacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego, czyli także aktywnych organizacji pozarządowych obok związków zawodowych i pracodawców, którzy mają swoich przedstawicieli w KTRSG. Ukraińskie społeczeństwo obywatelskie powinno zatem stworzyć platformę, która reprezentowałaby zarówno KTRSG, jak i przedstawicieli innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4. Sytuacja polityczna i gospodarcza oraz społeczna na Ukrainie

4.1 Od roku 2004 oraz od czasów pomarańczowej rewolucji Ukraina rozwija się jako młoda demokracja, pozostawiając w tyle większość poradzieckich sąsiadów. Wolne i uczciwe wybory parlamentarne stały się na Ukrainie zwyczajną praktyką, a wolność słowa i zrzeszania się, wywalczone podczas pomarańczowej rewolucji, obowiązują tu nadal.

4.2 Jednak od roku 2005, kiedy przycichła euforia związana z pomarańczową rewolucją, Ukraina stanęła w obliczu destabilizacji politycznej i rywalizacji, prowadzącej do poważnych kryzysów politycznych, w wyniku których narodził się konflikt pomiędzy wszystkimi siłami politycznymi kraju, dyskredytujący ukraińskie władze sądowe i organy ścigania. Od tego czasu życie polityczne Ukrainy cechuje brak stabilizacji politycznej i niezdolność do rozpoczęcia szeroko zakrojonych reform. Europejska polityka sąsiedztwa oraz plan działania, choć przedstawiają pewien ogólny zarys reform na Ukrainie, w żadnej mierze nie zdołały jak dotąd zmobilizować elity politycznej i ogółu społeczeństwa do dążenia ku integracji europejskiej.

4.3 Ukraińska gospodarka stale się rozwija. Jednakże poziom inflacji rośnie coraz bardziej, przekraczając 16 % w 2007 r. i stale rosnąc w 2008 r., ponieważ rząd nie wprowadził środków antyinflacyjnych. Jakkolwiek Ukraina odnotowała w ostatnich latach znaczny spadek poziomu ubóstwa, ponad 20 % Ukraińców żyje nadal poniżej granicy ubóstwa, a średni dochód w kraju wynosi około 150 euro miesięcznie. Ukraina nadal jest krajem, w którym otoczenie regulacyjne stwarza liczne przeszkody dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zakładania przedsiębiorstw. Ogólnie rzecz biorąc, Ukraina nie zdołała wdrożyć dalekosiężnych reform makroekonomicznych, a wzrost gospodarczy następował głównie wskutek czynników pozostających poza wpływem polityki rządowej.

4.4 Mimo licznych deklaracji politycznych nie odnotowano znaczących postępów w zwalczaniu korupcji na Ukrainie. Według badań Transparency International z 2007 r., około 70 % Ukraińców nie wierzy w skuteczność władz w walce z korupcją. Przeważający wpływ na proces decyzyjny mają silne grupy interesu i układy kumoterskie. Na Ukrainie pilna jest potrzeba poprawy struktur reprezentacji, form mediacji między państwem a społeczeństwem, praworządności i praktyk antykorupcyjnych.

5. Stan społeczeństwa obywatelskiego i jego rola w integracji Ukrainy z UE

5.1 Stan społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie

5.1.1 Według oficjalnych statystyk na Ukrainie zarejestrowano przeszło 50 tys. organizacji społeczeństwa obywatelskiego (OSO). Urzędnicy państwowi twierdzą, że 90 % tych organizacji dysponuje rocznym budżetem w wysokości 50–300 tys. USD. Z drugiej strony fakt że, ponad 80 % obywateli Ukrainy nie uczestniczy aktywnie w działaniach żadnej organizacji społecznej, wskazuje, że Ukraińcy w niewielkim stopniu angażują się w działalność obywatelską w porównaniu z obywatelami zarówno demokracji zachodnich, jak i państw Europy Środkowo-Wschodniej.

5.1.2 Istnieje wiele przyczyn niskiego poziomu obywatelskiego zaangażowania obywateli Ukrainy: powszechna nieufność w stosunku do organizacji oraz procesów politycznych w ogóle, będąca spuścizną „przymusowych akcji zbiorowych” z czasów rządów sowieckich, rozczarowanie wynikami reform demokratycznych i rynkowych, brak silnej klasy średniej oraz trwałość nieformalnych struktur społecznych. Cechy te, wraz z nieufnością państwa wobec inicjatyw oddolnych, doprowadziły do stagnacji ustroju Ukrainy w stanie połowicznej demokracji.

5.1.3 Niemniej odnotowano pewne postępy. W latach 2005–2006 szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kraju pracowało nad utworzeniem doktryny społeczeństwa obywatelskiego, określającej wymagania w stosunku do władz publicznych. Większość propozycji dotyczących doktryny uwzględniono w koncepcji wspierania Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego przez władze publiczne. W listopadzie 2007 r., na ogólnokrajowej konferencji zatytułowanej „Polityka publiczna a wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Nowe priorytety”, sformułowano sugestie wobec nowego rządu i parlamentu w sprawie budowy społeczeństwa obywatelskiego i dialogu obywatelskiego.

5.1.4 Aby zakończyć w pełni proces tworzenia ustawodawstwa dotyczącego OSO, niezbędne jest uchwalenie nowej ustawy o organizacjach obywatelskich, przewidującej znacznie uproszczoną i tańszą procedurę rejestracji OSO, możliwość tworzenia organizacji przez osoby prawne, zniesienie istniejących obecnie ograniczeń terytorialnych utrudniających działanie OSO i umożliwienie ochrony praw każdej jednostki.

5.1.5 Kolejnym problemem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie jest brak finansowania ze strony państwa. Według niektórych źródeł finansowanie publiczne stanowi zaledwie 2 % przychodów OSO. Jest to poziom niezwykle niski w porównaniu z sąsiadującymi z Ukrainą państwami Europy Środkowej, gdzie udział ten wynosi 30-40 %. W państwach od dawna należących do UE taki rodzaj finansowania jest głównym źródłem przychodów OSO.

5.2 Dialog społeczny

5.2.1 Związki zawodowe zrzeszone są w Federacji Związków Zawodowych Ukrainy, Krajowej Konfederacji Związków Zawodowych Ukrainy oraz Wolnych Związkach Zawodowych Ukrainy. Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych Ukrainy to krajowy ośrodek związków zawodowych na Ukrainie, utworzony w roku 2004. Powstał w wyniku rozłamów w Federacji Związków Zawodowych Ukrainy. Mimo tych oficjalnie rozwiniętych struktur, związki zawodowe odgrywały jak dotąd niewielką

rolę w ochronie interesów swoich członków, na przykład w promowaniu bezpieczeństwa pracy.

5.2.2 Jeśli chodzi o organizacje pracodawców i stowarzyszenia branżowe na Ukrainie, niektóre z nich cieszą się dość mocną pozycją i są w stanie promować swoje interesy (Federacja Pracodawców Ukrainy, Ukraińska Izba Handlowo-Przemysłowa itp.). Na Ukrainie nie istnieje jednak ustawodawstwo dotyczące lobbingu ani modele zorganizowanych konsultacji służących promocji odpowiednich interesów.

5.2.3 Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta (³) w sprawie rozwoju dialogu społecznego na Ukrainie w roku 2006 utworzono Krajową Trójstronną Radę Społeczno-Gospodarczą (KTRSG), która miała pełnić rolę organu doradczego i konsultacyjnego, podlegającego Prezydentowi Ukrainy. Ponadto na szczeblu regionalnym utworzono terytorialne trójstronne rady społeczno-gospodarcze.

5.2.4 Celem tych instytucji jest rozwój dialogu społecznego oraz zaangażowanie organów przedstawicielskich pracowników w kształtowanie i wdrażanie państwowej polityki społecznej i gospodarczej.

5.3 Rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji Ukrainy z UE

5.3.1 Jakkolwiek społeczeństwo obywatelskie Ukrainy jest raczej słabo rozwinięte, co opisano powyżej, szereg aktywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego odegrało istotną rolę w promowaniu wartości europejskich, monitorowaniu władz publicznych oraz wspieraniu określonych inicjatyw, dostarczaniu fachowej wiedzy organom władz, badaniu opinii publicznej i podnoszeniu świadomości społeczeństwa na temat UE. Działania takie są na ogół realizowane dzięki międzynarodowemu wsparciu finansowemu, mimo iż często są one zgodne z celami odpowiednich programów państwowych, a także istnieją środki prawne umożliwiające wspieranie działań OSO z budżetu państwa.

5.3.2 Wpływ tych działań na faktyczny rozwój integracji Ukrainy z UE i jej zbliżenie do Europy jest dość ograniczony. Jest to spowodowane słabą pozycją i niewielką zdolnością społeczeństwa obywatelskiego do działania, ponieważ nie jest ono wystarczająco skonsolidowane ani zorganizowane, aby wywierać wpływ na decydentów. Ponadto więzi łączące organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przeciętnych obywateli są raczej rozmyte. Organizacje i działacze społeczeństwa obywatelskiego mają zatem ograniczone możliwości mobilizowania obywateli i kształtowania opinii publicznej. Kolejną istotną przeszkodę ograniczającą wpływ społeczeństwa obywatelskiego stanowi nieustabilizowana sytuacja polityczna.

5.3.3 Kiedy organizacjom społeczeństwa obywatelskiego udaje się skutecznie promować określone decyzje polityczne, to dzieje się tak dzięki działaniom poszczególnych polityków lub urzędników służby cywilnej, którzy są otwarci i chętni do współpracy. Powołanie wicepremiera do spraw integracji europejskiej w grudniu 2007 r. stało się bodźcem dla większego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Eksperci ds. społeczeństwa obywatelskiego biorą obecnie udział w opracowywaniu programów państwowych w dziedzinie integracji z UE i pełnią rolę doradczą w różnych kwestiach należących do kompetencji wicepremiera.

(³) Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy nr 1871 z dnia 29 grudnia 2005 r.

5.3.4 Mimo tych przejawów aktywnej roli odgrywanej przez ograniczoną liczbę organizacji pozarządowych, społeczeństwo obywatelskie postrzega na ogół integrację europejską jako zagadnienie abstrakcyjne. Dopóki różnorodne organizacje społeczeństwa obywatelskiego (związki zawodowe, stowarzyszenia branżowe, organizacje konsumentów itd.) nie zrozumieją, że integracja europejska dotyczy życia codziennego a reformy będą miały konsekwencje dla wszystkich, ich rola pozostanie bierna.

6. Wnioski i zalecenia dotyczące nowej dynamicznej roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach pomiędzy UE a Ukrainą

6.1 Wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego wymaga zarówno sprzyjających warunków politycznych w stosunkach pomiędzy UE a Ukrainą, jak i konkretnych działań, ukierunkowanych na ten cel.

6.2 Jeśli chodzi o warunki polityczne i dynamiczne stosunki pomiędzy UE a Ukrainą, kluczowe znaczenie wydają się mieć następujące elementy:

6.2.1 W ramach układu o stowarzyszeniu Ukrainie należy zaproponować możliwość członkostwa w UE. Wzmocni to pozycję zwolenników reform w kraju, w tym nastawionych na ich przeprowadzenie członków społeczeństwa obywatelskiego. Czynniki motywujące związane z perspektywą członkostwa w UE, pomogą wdrażać reformy w społeczeństwie i przełamać opór niechętnych. Według ekspertów zarówno ukraińskich, jak i międzynarodowych, nawet odniesienie do artykułu 49 Traktatu UE stanowiącego, że o członkostwo może ubiegać się dowolny kraj europejski, który spełnia określone kryteria, powinno być jednoznaczny i silnym sygnałem dla Ukrainy.

6.2.2 Należy uwiarygodnić perspektywę ruchu bezwizowego oraz zaproponować Ukrainie plan działań zmierzających do wprowadzenia takiego ruchu. Przy istniejących przeszkodach utrudniających podróżowanie działacze społeczeństwa obywatelskiego mają ograniczone możliwości rozwijania skutecznej współpracy z partnerami z UE. Ogólnie rzecz biorąc, ruch bezwizowy przyczyni się do rozwoju kontaktów międzyludzkich oraz do przybliżenia Ukrainie europejskich standardów, wartości i rozwiązań.

6.2.3 Zarówno UE, jak i Ukraina powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić Ukrainie jak najpełniejsze wykorzystanie dostępnych programów i agencji wspólnotowych UE ⁽⁴⁾. Jednocześnie należy szukać nowych możliwości wzmocnienia kontaktów międzyludzkich i je rozwijać.

6.3 *Konkretne działania ukierunkowane na wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego* powinny opierać się na następujących trzech filarach:

6.3.1 Po pierwsze podmioty społeczeństwa obywatelskiego powinny odgrywać istotną rolę w procesie kształtowania poli-

tyki (rozwoju, wdrażania i monitorowania), w szczególności w zakresie polityki związanej z UE.

6.3.2 Należy prowadzić konsultacje z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w ramach procesu negocjowania układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Ukrainą, opracowywania priorytetów współpracy na kolejne lata (obecnie w ramach działań wspólnych instytucji utworzonych zgodnie z umową o partnerstwie i współpracy, a w chwili wejścia w życie układu o stowarzyszeniu zgodnie z jego zapisami dotyczącymi instytucji), przeprowadzania śródkresowych przeglądów obecnej perspektywy finansowej (krajowy dokument strategiczny ENPI dla Ukrainy na lata 2007–2013) oraz opracowywania programów rocznych w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (w szczególności definiowania priorytetów finansowania dla Ukrainy w ramach wsparcia budżetowego z ENPI).

6.3.3 Zarówno UE, jak i Ukraina powinny wspierać i brać pod uwagę niezależny monitoring ze strony społeczeństwa obywatelskiego.

6.3.4 Po drugie UE i rząd ukraiński powinny dążyć do stworzenia na Ukrainie otoczenia regulacyjnego, które byłoby przyjazne społeczeństwu obywatelskiemu. Zapewniłoby to m.in. możliwość uzyskania finansowania krajowego (w tym funduszy państwowych na przykład poprzez podzlecenie usług) organizacji obywatelskich Ukrainy, zmniejszając tym samym zależność ukraińskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego od ofiarodawców zagranicznych.

6.3.5 Po trzecie UE powinna pomóc w opracowaniu strategii budowania potencjału ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie społeczeństwo to jest dość podzielone, a jego wpływ na kształtowanie polityki państwowej jest niewielki lub zerowy. Polityka UE oraz rządu ukraińskiego powinna zmierzać ku przemianie społeczeństwa obywatelskiego w silnego partnera, a budowanie jego potencjału jest niezwykle istotnym czynnikiem tego procesu. Powinien on obejmować:

— szerzej zakrojone i bardziej dostępne możliwości finansowania ze strony UE, w szczególności dla OSO działających na zasadzie inicjatyw oddolnych, skoncentrowane nie tylko na projektach, ale także na rozwoju instytucjonalnym i ogólnej równowadze;

— programy szkoleniowe rozwijające potencjał ukraińskich OSO, skoncentrowane na zarządzaniu projektami, nawiązywaniu kontaktów, obrony własnych interesów itd., a także na lepszym informowaniu społeczeństwa ukraińskiego o możliwościach, jakie oferuje UE (włącznie z możliwościami finansowania);

— pomoc, której celem będzie wspieranie poszczególnych inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, włącznie z tworzeniem koalicji i platform przez ukraińskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący ogólnej koncepcji umożliwienia krajom partnerskim objętym europejską polityką sąsiedztwa uczestnictwa w agencjach i programach Wspólnoty, COM(2006) 724 wersja ostateczna.

6.3.6 Ponadto układ o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Ukrainą musi odgrywać rolę narzędzia w procesie reform oraz umocnić rolę społeczeństwa obywatelskiego. Poza wspomnianą wyżej perspektywą członkostwa w UE dla Ukrainy, decyzja Rady w sprawie układu o stowarzyszeniu powinna nawiązywać do art. 310 TWE⁽⁵⁾. Artykuł ten upoważnia UE do zawierania układów o stowarzyszeniu z krajami trzecimi.

6.3.7 Umowa powinna zawierać jednoznaczne zapisy mówiące o zaangażowaniu obu stron (UE i Ukrainy) w dalsze umacnianie społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie oraz umożliwianie mu uczestnictwa w dialogu obywatelskim i w procesie kształtowania polityki.

6.4 Umowa powinna objąć utworzenie wspólnego organu społeczeństwa obywatelskiego jako elementu instytucjonalnych ram stosunków UE — Ukraina. W związku z tym EKES zaleca zbudowanie trwałych, ukierunkowanych na przyszłość stosunków z ukraińskim społeczeństwem obywatelskim, poczynając od kształtowania naszych relacji np. poprzez organizację warsztatów w październiku 2008 r. w celu kontynuowania dyskusji nad ustanowieniem wspomnianego wspólnego organu z ukraińskim społeczeństwem obywatelskim.

6.4.1 Wspólny organ składałby się z równej liczby członków EKES-u oraz organu reprezentującego zorganizowane społeczeństwo obywatelskie na Ukrainie. W skład ukraińskiej delegacji mogliby wchodzić członkowie Krajowej Trójstronnej Rady Społeczno-Gospodarczej (przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych i rządu) wraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego niereprezentowanymi w KTRSG. Na

cele wspólnego organu zasiadałoby wspólnie dwaj przewodniczący, powołani przez każdą ze stron. Wspólny organ będzie zbierał się dwa razy do roku (raz w Brukseli, raz na Ukrainie). Mógłby on wydawać opinie na wniosek Wspólnej Rady lub z inicjatywy własnej w sprawie zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego. Podstawowe cele działania wspólnego organu społeczeństwa obywatelskiego UE i Ukrainy mogą obejmować:

- angażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie stosunków pomiędzy UE a Ukrainą;
- inicjowanie debaty publicznej i kształtowanie na Ukrainie świadomości w zakresie stosunków z UE oraz europejskiej integracji Ukrainy;
- promowanie zaangażowania ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie krajowego planu działania i układu o stowarzyszeniu po jego wejściu w życie, przy wzmocnieniu uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w krajowym procesie podejmowania decyzji;
- ułatwianie procesu tworzenia instytucji i konsolidacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie na różne sposoby, w tym poprzez kontakty nieformalne, wizyty, warsztaty i inne działania;
- stworzenie przedstawicielom Ukrainy możliwości zapoznania się z procesem konsultacji z UE oraz — bardziej ogólnie — z dialogiem pomiędzy partnerami społecznymi i obywatelskimi w UE.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Zob. O. Suszko, R. Chorolski, O. Szumiło, I. Szewliakow, *The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts*, „KAS Policy Paper 8”, 2007. Ponadto zob. także C. Hillion (2007), *Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine „Enhanced Agreement”*, w: „European Foreign Affairs Review” 12, s. 169–182.

ZAŁĄCZNIKI

ZAŁĄCZNIK I

CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO NA UKRAINIE ORAZ POZIOM DZIAŁALNOŚCI WG REGIONÓW

52 693	Organizacje pozarządowe i ich ośrodki
20 186	Organizacje religijne
18 960	Związki zawodowe
15 867	Parte polityczne i ich biura
10 705	Organizacje charytatywne
6 003	Stowarzyszenia współwłaścicieli budynków wielopiętrowych
5 480	Organizacje konsumenckie
982	Związki kredytowe
473	Zrzeszenia organizacji konsumenckich

Dane z 1 lipca 2007 r. Uwzględniono wszystkie zarejestrowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Eksperti twierdzą jednak, że z tej wielkiej liczby zarejestrowanych organizacji nie więcej jak 2 500 jest aktywnych społecznie

Do najaktywniejszych regionów należą:

Lwów i miasto Kijów	ponad 4 000 OSO
Obwód zaporoski	ok. 1 500 OSO
Obwód dnipropietrowski	blisko 1 000 OSO
Obwód odeski	ok. 1 000 OSO
Obwód ługański	ponad 750 OSO

Źródło: M. Łacyba, *Development of Civil Society in Ukraine*, Ukraińskie Niezależne Centrum Studiów Politycznych, 2008.

ZAŁĄCZNIK II

PRIORYTETOWE OBSZARY DZIAŁALNOŚCI UKRAIŃSKICH OSO

Praca z dziećmi i młodzieżą	45 %
Rozwiązywanie kwestii społecznych	35 %
Ochrona praw człowieka	31 %
Edukacja publiczna	28 %
Rozwój sektora OSO	19 %

Na dzień 1 stycznia 2007 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zarejestrowało **1 791** ogólnoukraińskich OSO:

412	Organizacje zawodowe	77	Stowarzyszenia kombatanów i osób niepełnosprawnych
332	Organizacje wychowania fizycznego i sportu	56	Organizacje ekologiczne
168	Stowarzyszenia oświatowe i kulturalne	45	Organizacje kobiet
153	Stowarzyszenia naukowe, techniczne i artystyczne	36	Organizacje ochrony przed skutkami katastrofy w Czernobylu
153	Organizacje młodzieżowe	13	Organizacje na rzecz dzieci
137	Organizacje na rzecz stosunków między narodami i więzi przyjaźni	9	Organizacje pracodawców
114	Związki zawodowe i ich zrzeszenia	3	Organizacje ochrony pomników historii i kultury

Źródła: M. Łacyba, *Development of Civil Society in Ukraine*, Ukraińskie Niezależne Centrum Studiów Politycznych, 2008 oraz *NGO Status and Development Dynamics 2002-2005*, Centrum Inicjatyw Twórczych Counterpart, 2006 (cytowane w: Łacyba op.cit.).

ZAŁĄCZNIK III

STRUKTURA PORÓWNAWCZA PRZYCHODÓW OSO

Badane kraje	Źródła finansowania OSO, %		
	Dotacje publiczne	Opłaty za usługi OSO	Prywatne dotacje, z wyłączeniem kosztu pracy wolontariuszy
Wielka Brytania	45 %	43 %	11 %
Niemcy	64 %	32 %	3 %
Francja	58 %	35 %	8 %
Polska	24 %	60 %	15 %
Rumunia	45 %	29 %	26 %
Węgry	27 %	55 %	18 %
Słowacja	21 %	54 %	25 %
Czechy	39 %	47 %	14 %
Rosja	1 %	36 %	63 %
UKRAINA	2 %	25 %	72 %

Źródło: M. Łacyba, *Development of Civil Society in Ukraine*, Ukraińskie Niezależne Centrum Studiów Politycznych, 2008, na podstawie następujących źródeł:

Lester M. Salomon i in., *Global Civil Society. An Overview*, The Johns Hopkins University (USA) 2003;

NGO Funding in Ukraine. Analytical Study, Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego, Kijów 2005;

The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia, Fundacja Instytut Gospodarki Lokalnej, Moskwa 2003.