

Dziennik Urzędowy C 218

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 52

11 września 2009

| <u>Powiadomienie nr</u> | <u>Spis treści</u> | <u>Strona</u> |
|-------------------------|--|---------------|
| | I <i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i> | |
| | OPINIE | |
| | Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny | |
| | 451. sesja plenarna 25–26 lutego 2009 r. | |
| 2009/C 218/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej służby obywatelskiej (opinia rozpoznawcza) | 1 |
| 2009/C 218/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Współpraca i transfer wiedzy między ośrodkami badawczymi, przemysłem i MŚP istotnym warunkiem innowacji” (opinia z inicjatywy własnej) | 8 |

PL
**Cena:
22 EUR**

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**451. sesja plenarna 25–26 lutego 2009 r.**

| | | |
|---------------|--|----|
| 2009/C 218/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych | 15 |
| 2009/C 218/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Aspekty regulacyjne nanomateriałów | 21 |
| 2009/C 218/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG, 78/855/EWG i 82/891/EWG oraz dyrektywę 2005/56/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących sprawozdawczości i dokumentacji w przypadku połączeń i podziałów | 27 |
| 2009/C 218/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE | 30 |
| 2009/C 218/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA) | 36 |
| 2009/C 218/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 87/372/EWG w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie | 41 |
| 2009/C 218/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Rady dotyczącego ochrony zasobów rybnych poprzez środki techniczne | 43 |
| 2009/C 218/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczącego planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej | 46 |
| 2009/C 218/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnotowego programu oznakowania ekologicznego | 50 |



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

451. SESJA PLENARNA 25–26 LUTEGO 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej służby obywatelskiej (opinia rozpoznawcza)

(2009/C 218/01)

W piśmie z dnia 3 lipca 2008 r. w ramach sprawowania przez Francję przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej francuski minister spraw zagranicznych i europejskich zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie

„europejskiej służby obywatelskiej.”

Sekcja Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Thomas JANSON, a współsprawozdawcą był Ionuț SIBIAN.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 do 7–9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę prezydencji francuskiej. Pragnie również odwołać się do zalecenia Rady z 20 listopada 2008 r. w sprawie mobilności młodych wolontariuszy w Unii Europejskiej⁽¹⁾. Niemniej, biorąc pod uwagę dużą różnorodność form udziału ludzi młodych w życiu społecznym, najlepszym sposobem podejścia do tej kwestii jest oparcie inicjatywy europejskiej na następujących zasadach:

- współpracy w ramach działalności wolontariackiej dostępnej dla wszystkich, nieodpłatnej, podejmowanej z własnej, nieprzymuszonej woli oraz posiadającej wartość edukacyjną (uczenie się pozaformalne) i społeczną;
- jej cechą charakterystyczną jest określony czas jej wykonywania, jasne cele, treść, zadania, struktura i ramy, odpowiednie wsparcie oraz ochrona prawna i socjalna;
- jest również podejmowana w kontekście europejskim i transnarodowym.

1.2 Aktywne zaangażowanie w życie społeczne, w tym udział w wymianach transnarodowych, jest bardzo korzystne dla rozwoju osobistego, szczególnie ludzi młodych, jak również dla rozwoju zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w

Europie. Dla wolontariuszy stanowi to jedyną w swoim rodzaju okazję do uczenia się, zarówno w kontekście formalnym, jak i pozaformalnym, oraz do nabycia umiejętności społecznych i językowych. Może to również wykształcić poczucie obywatelstwa europejskiego i wzmocnić zamiar kontynuowania tego rodzaju zaangażowania w późniejszym okresie życia. Włączenie do tych działań innych grup wiekowych, na przykład osób starszych, pozwoli im na wykorzystanie swego doświadczenia, co wpłynie korzystnie na ich zdrowie i jakość życia. Wspólna aktywność w ramach działalności wolontariackiej osób należących do różnych grup wiekowych przyczynia się także do promowania porozumienia między pokoleniami.

1.3 EKES jest zdania, że Unia powinna stawiać ambitne zadania w zakresie szerszego udziału ludności w społeczeństwie obywatelskim. Pierwszym krokiem powinna być realizacja zaleceń EKES-u sformułowanych w poprzedniej opinii⁽²⁾.

1.4 Z tego powodu EKES z zadowoleniem przyjąłby zainicjowanie przez państwa członkowskie współpracy między organizatorami działalności wolontariackiej, która wśród różnych form wolontariatu obejmowałaby także element transnarodowy.

⁽¹⁾ 14825/08, JEUN 101.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie «Działalność wolontariacka: jej rola w społeczeństwie europejskim i jej oddziaływanie», sprawozdawca: Erika KOLLER (Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

1.5 EU mogłaby wspierać europejską inicjatywę na rzecz działalności obywatelskiej⁽¹⁾, łącząc strategie i działania na rzecz programów wymiany, które nie skupiałyby się tylko na młodzieży, tak jak to ma miejsce dzisiaj. Jednym z celów mogłoby być przyczynienie się do integracji europejskiej. EKES uważa za oczywiste, że Unia Europejska powinna przeznaczać więcej środków finansowych na tego rodzaju programy. Powinno to umożliwić w pierwszym okresie podwojenie wskaźnika uczestnictwa w wymianach młodzieżowych oraz znaczący wzrost wskaźników uczestnictwa w innych grupach wiekowych.

1.6 EKES uważa, że należy w większym niż dotychczas stopniu ukierunkowywać działania na osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza na młodych ludzi, którzy mają mniejsze możliwości.

1.7 Aby wzmocnić współpracę między istniejącymi programami krajowym i europejskimi niezbędne jest zmniejszenie przeszkód technicznych oraz rozwiązanie kwestii ubezpieczenia zdrowotnego i wypadkowego. W tym celu Unia Europejska mogłaby rozważyć opracowanie swoistego oznakowania programów wymiany, które spełniają unijne kryteria jakości. Jakość działalności wolontariackiej, niezależnie od tego, jaką przybierze formę, jest ważna i należy ją zapewnić przy pomocy odpowiednich środków.

1.8 EKES jest zdania, że ważne jest, by wspierać udział w programach krajów trzecich, jako wkład do pracy EKES-u na rzecz realizacji celów milenijnych oraz europejskiej polityki rozwoju i pomocy humanitarnej.

1.9 UE powinna ocenić znaczenie tego sektora poprzez inicjowanie i wspieranie badań, a także opracowywanie statystyk.

1.10 Należy także rozwiązać kwestie ubezpieczenia, zdrowia i bezpieczeństwa. Trzeba zapewnić wolontariuszom odpowiednią ochronę socjalną w trakcie pełnienia służby, ale staje się to trudne, jeśli przepisy dotyczące ochrony socjalnej dla wolontariuszy w przypadku pracy poza granicami kraju różnią się w poszczególnych państwach. W związku z tym EKES zachęca Komisję do propagowania wspólnego podejścia do tych kwestii i wzywa państwa członkowskie i odpowiednie instytucje do rozwiązania tych ważnych zagadnień.

1.11 EKES zdaje sobie sprawę, że należy w dalszym ciągu zajmować się tą tematyką, na przykład podczas konferencji. Powinny w tym uczestniczyć wszystkie właściwe krajowe organy, Komisja Europejska i organizacje pozarządowe działające w sektorze młodzieży lub wolontariatu, tak aby wesprzeć opracowanie ram europejskiej inicjatywy na rzecz działalności obywatelskiej.

⁽¹⁾ Aby uniknąć ewentualnych nieporozumień wynikających z różnego rozumienia pojęcia „służba obywatelska” w różnych państwach członkowskich, EKES w niniejszej opinii stosuje pojęcie „inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej”.

2. Punkt wyjścia

2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę prezydencji francuskiej, by zwrócić się do EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie europejskiej służby obywatelskiej.

2.2 Niemniej, biorąc pod uwagę dużą różnorodność form czynnego udziału ludzi młodych w życiu społecznym, czy to służbę obywatelską, wolontariat, czy też inne formy uczestnictwa, należy ustalić jasne ramy i definicję inicjatywy europejskiej. EKES uważa, że najlepszym sposobem rozstrzygnięcia tej kwestii na szczeblu europejskim jest wyjście poza ramy tradycyjnej służby obywatelskiej i oparcie inicjatywy europejskiej na następujących zasadach:

- jest to działalność wolontariacka dostępna dla wszystkich, nieodpłatna, podejmowana z własnej, nieprzymuszonej woli oraz posiadająca wartość edukacyjną (uczenie się pozaformalne) i społeczną;
- jej cechą charakterystyczną jest określony czas jej wykonywania, jasne cele, treść, zadania, struktura i ramy, odpowiednie wsparcie oraz ochrona prawna i socjalna;
- jest również podejmowana w kontekście europejskim i transnarodowym.

2.3 Służba ta mogłaby nosić nazwę europejskiej inicjatywy na rzecz działalności obywatelskiej i obejmować różne tradycje oraz przyjęte sposoby działania w zakresie działalności wolontariackiej, w tym na przykład służbę obywatelską w różnych państwach członkowskich.

2.4 Już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą znalazły się postanowienia dotyczące wymiany młodych pracowników w celu wsparcia i pogłębienia solidarności między narodami Europy.

2.5 We wcześniejszej opinii poświęconej działalności wolontariackiej⁽²⁾ EKES poczynił szereg zaleceń. Oto niektóre z nich:

- ogłosić Rok Wolontariusza oraz opublikować białą księgę na temat działalności wolontariackiej i aktywności obywatelskiej w Europie;
- zachęcać rządy państw członkowskich do stworzenia krajowej polityki dotyczącej działalności wolontariackiej;
- państwa członkowskie powinny opracować takie ramy prawne, w których prawo do wykonywania działalności wolontariackiej byłoby niezależne od statusu prawnego lub społecznego danej osoby;
- uwzględnić potrzebę istnienia na szczeblu europejskim rzetelnych i porównywalnych danych statystycznych w tej dziedzinie;

⁽²⁾ Zob. opinię EKES-u sprawie: „Działalność wolontariacka: jej rola w społeczeństwie europejskim i jej oddziaływanie”, sprawozdawca: Erika KOLLER (Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

— system finansowania, polityka i programy Unii Europejskiej powinny być bardziej przychylnie dla działalności wolontariackiej oraz należy stworzyć ogólnoeuropejską infrastrukturę krzewienia tej działalności;

— zapewnić dostęp do ogólnoeuropejskich programów działalności wolontariackiej całemu społeczeństwu.

2.6 EKES uważa, że choć poczynione zostały postępy, wiele z tych zaleceń i propozycji nie zostało jeszcze zrealizowanych. W tej opinii EKES ponownie podkreśla potrzebę wdrożenia zaleceń zawartych w poprzedniej opinii oraz podniesienia aspiracji w odniesieniu do szczególnego aspektu działalności wolontariackiej, jakim jest wolontariat.

2.7 EKES jest przekonany, że istnieje potrzeba większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską. Europejska inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej, stawiająca sobie ambitne cele i dostępna dla wszystkich grup wiekowych, może również pomóc przywrócić zaufanie przeciętnego obywatela do Unii Europejskiej. Propagowanie aktywności obywatelskiej przyczynia się do umocnienia zasad przyświecających Unii Europejskiej, tj. zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i praw podstawowych, równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji.

2.8 EKES podkreśla potrzebę zwiększonego i czynnego udziału wszystkich osób, a zwłaszcza młodzieży i osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w życiu społecznym w celu wzmocnienia ich obywatelskiej postawy i poczucia solidarności. Należy pogłębić współpracę między państwami członkowskimi, Komisją Europejską i EKES-em w dziedzinie służby obywatelskiej.

2.9 W obecnie obowiązującym Traktacie podstawę prawną dla polityki dotyczącej młodzieży i działań w zakresie obywatelstwa stanowią artykuły 149 i 151, które wykluczają jakkolwiek harmonizację przepisów, ale dają UE możliwość zachęcania do współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i sprzyjania rozwojowi wymiany młodzieży. Traktat lizboński poszerza do pewnego stopnia zakres polityki dotyczącej młodzieży, dodając słowa dotyczące uczestnictwa młodzieży w demokratycznym życiu Europy.

2.10 Traktat lizboński ustanowi, po wejściu w życie, ramy wspólnego wkładu młodych Europejczyków do akcji humanitarnej Unii Europejskiej – Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej.

2.11 Obecnie działalność wolontariacka jest prowadzona głównie poprzez otwartą metodę koordynacji w ramach polityki UE dotyczącej młodzieży, na którą składają się trzy priorytetowe nurty:

— zachęcanie młodych ludzi do czynnej postawy obywatelskiej i do udziału w społeczeństwie obywatelskim;

— promowanie wolontariatu wśród młodych ludzi;

— udoskonalenie informacji przekazywanych młodym ludziom oraz obecnych usług informacyjnych dla młodych ludzi, promujących wśród nich wolontariat oraz zachęcających do lepszego zrozumienia młodzieży i zwiększenia wiedzy na jej temat.

2.12 Z wielu względów warto zastanowić się, jak zwiększyć czynny udział w życiu społecznym w Europie. Unia Europejska ma większą niż jakikolwiek inny kontynent odpowiedzialność za realizację celów milenijnych. Jest ona jednym z największych światowych darczyńców. Zaangażowanie europejskich obywateli w rozwiązywanie najważniejszych problemów światowych nie tylko przyczyniłoby się do ich rozwoju osobistego, lecz również do lepszego wzajemnego zrozumienia i stworzenia niezbędnych sieci kontaktów w zglobalizowanym świecie.

2.13 Krajowa służba zastępcza czasami stanowi alternatywę dla służby wojskowej. Wraz ze stopniowym znoszeniem obowiązkowej służby wojskowej i coraz większym korzystaniem z armii zawodowych w państwach członkowskich spada także liczba osób odbywających służbę zastępczą. Z drugiej strony rozwój wolontariatu młodzieży może być również atrakcyjną alternatywą służącą zaangażowaniu młodych ludzi w życie społeczne, nawet w przypadku zmniejszającej się liczby osób odbywających służbę wojskową bądź pełniących służbę publiczną.

2.14 Działalność wolontariacka i inne inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego przyciągają coraz większą uwagę. Przedstawiciele państw członkowskich, państw przystępujących oraz Komisji Europejskiej spotkali się na zaproszenie prezydencji włoskiej w roku 2004 w Rzymie na pierwszej konferencji na temat służby obywatelskiej i młodzieży. Włoska prezydencja konferencji zalecała w swoich konkluzjach m.in.:

— systematyczną i regularną wymianę informacji i sprawdzonych rozwiązań oraz zwiększoną koordynację działań między służbą obywatelską a polityką w zakresie młodzieży,

— zwiększenie zaangażowania młodych ludzi w służbę obywatelską w celu wzmocnienia ich postawy obywatelskiej oraz poczucia solidarności,

— pogłębienie współpracy między państwami członkowskimi, państwami przystępującymi oraz Komisją Europejską w dziedzinie służby obywatelskiej młodzieży.

3. Istniejące obecnie programy wymiany

3.1 Europa

3.1.1 Częścią programu «Młodzież w działaniu» jest wolontariat europejski (EVS). Wolontariusze w wieku 18–30 lat spędzają od 2 do 12 miesięcy za granicą. Mogą skorzystać ze specjalnego szkolenia, zaś zdobyte przez nich doświadczenie jest oficjalnie uznawane w ramach Youthpass. W latach 1996–2006 30 tys. wolontariuszy uczestniczyło w europejskim wolontariacie.

3.1.2 Od 2009 r. do zinstytucjonalizowanych form wolontariatu europejskiego zostają włączeni seniorzy – w ramach programu Grundtvig. Pomimo że skala tych wymian będzie początkowo niewielka, wart odnotowania jest fakt, że Komisja Europejska poszukuje form wsparcia wolontariatu realizowanego przez różne grupy wiekowe. Także działania realizowane w ramach programu KE «Europa dla obywateli» stwarzają realne możliwości wymiany wolontariuszy z różnych krajów i z różnych grup wiekowych.

3.1.3 Od wielu lat tysiące organizacji działających w krajach UE realizuje bilateralną współpracę, której ważnym elementem są wymiany wolontariuszy. Odbyna się to w formie zdecentralizowanej, a w związku z tym dane dotyczące skali zjawiska nie są dostępne. Biorąc jednak pod uwagę tylko wymiany realizowane przez organizacje działające w ramach struktur światowych, należy stwierdzić, że z pewnością uczestniczy w nich znaczna liczba Europejczyków, szczególnie młodych.

3.1.4 Wolontariat europejski opiera się na pewnych podstawowych wartościach i standardach jakości określonych w karcie wolontariatu europejskiego. Aby je chronić i gwarantować ich przestrzeganie, organizacje zainteresowane wysyłaniem lub przyjmowaniem wolontariuszy bądź koordynujące projekt wolontariatu europejskiego muszą najpierw uzyskać akredytację.

3.1.5 Europejski program Erasmus odnosił dotąd duże sukcesy w zwiększaniu mobilności studentów, a także we wspieraniu współpracy między uczelniami wyższymi. Około 90 % europejskich uczelni uczestniczy w programie Erasmus i 1,9 mln studentów wzięło w nim udział od czasu jego wprowadzenia w 1987 r. W programie tym przewidziane jest dalsze rozszerzenie działań na rzecz mobilności w przyszłości – celem jest, by do roku 2012 w programie Erasmus uczestniczyło 3 mln studentów.

3.1.6 Program Leonardo da Vinci wspiera mobilność osób odbywających wstępne kształcenie lub szkolenie zawodowe, mobilność pracowników i osób samozatrudnionych oraz mobilność osób zatrudnionych w sektorze kształcenia i szkolenia zawodowego.

3.2 Państwa członkowskie

3.2.1 EKES dostrzega różne formy i tradycje służby obywatelskiej i inne formy działalności wolontariackiej w państwach członkowskich, których celem jest aktywność obywatelska, solidarność i rozwój społeczny. Podkreśla rolę i wkład organizacji pozarządowych zaangażowanych w dziedzinę pracy młodzieży lub wolontariatu. Jest także świadomy faktu, że nie ma wielu informacji pozwalających na opisanie programów służby obywatelskiej lub działalności wolontariackiej w państwach członkowskich.

3.2.2 W wielu państwach członkowskich, takich jak Niemcy, Włochy i Francja, wprowadzono już pewne formy służby

obywatelskiej dla młodych ludzi (obowiązkowej lub ochotniczej). Parę innych krajów jest w trakcie wprowadzania takiej służby lub rozważa jej wprowadzenie.

4. Europejska inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej

4.1 Aktualne inicjatywy polityczne

Komitet z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Rady mające na celu propagowanie mobilności młodych wolontariuszy w Europie. Przychylnie odnosi się również do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie roli działalności wolontariackiej w kształtowaniu spójności gospodarczej i społecznej. Rezolucja ta ukazuje potrzebę zmobilizowania środków na rzecz działalności wolontariackiej i udostępnienia programów również dla grup innych niż ludzie młodzi.

EKES z zadowoleniem przyjmuje także fakt opublikowania przez Komisję zaproszenia do składania wniosków dotyczących działania przygotowanego Amicus, aby rozpropagować międzynarodowy charakter uczestnictwa młodzieży w służbie obywatelskiej i wolontariacie, stworzyć europejskie ramy oraz umożliwić przeprowadzenie prób i oceny.

4.1.1 Dlatego też EKES byłby rad, gdyby państwa członkowskie o silnych tradycjach i zainteresowaniach w tym obszarze zainicjowały współpracę, w której istniejące formy służby obywatelskiej i zastępczej mogłyby obejmować element transnarodowy.

4.1.2 EKES zgadza się, że brak skoordynowanych działań między różnymi systemami krajowymi oraz niedobór dostępnych informacji ograniczają możliwości wolontariatu europejskiego, co stanowi powód do zaniepokojenia. Komitet przyjmuje natomiast także z zadowoleniem wysiłki na rzecz osiągnięcia lepszej rozpoznawalności wolontariatu europejskiego, porównywalnej do programu ERASMUS.

4.2 Jakie cele należy wyznaczyć?

4.2.1 EKES jest zdania, że UE powinna wytyczyć ambitne cele szerszego udziału ogółu ludności w społeczeństwie obywatelskim. Pierwszym krokiem powinna być realizacja zaleceń przedstawionych przez EKES w jego wcześniejszej opinii (zob. punkt 2.5).

4.2.2 UE powinna promować europejską inicjatywę na rzecz działalności obywatelskiej, łącząc strategie i działania na rzecz programów wymiany, które nie tylko kładłyby nacisk na ludzi młodych, ale również wzmacniałyby wymiar europejski. Idealnie rzecz biorąc, służbę należy odbywać w kraju innym niż ojczysty. Komitet jest zdania, że Unia Europejska powinna przeznaczać więcej środków finansowych na takie programy.

4.2.3 Na początkowym etapie celem powinno być podwojenie liczby osób uczestniczących w młodzieżowej wymianie wolontariuszy. Powinno to być możliwe, biorąc pod uwagę fakt, że obecnie ponad 100 tys. studentów uczestniczy w programie Erasmus, podczas gdy jedynie bardzo mały odsetek europejskiej młodzieży bierze udział w innych programach wymiany w Europie. W dalszej perspektywie można by było dążyć do osiągnięcia takiej samej liczby uczestników jak w wypadku programu Erasmus.

4.2.4 Zdaniem EKES-u konieczne jest skierowanie tej służby w większym stopniu do młodych osób znajdujących się w trudnym położeniu. Tego rodzaju grupa odniosłaby największe korzyści z udziału w społeczeństwie obywatelskim, lecz często nie ma ku temu odpowiednich środków finansowych ani wykształcenia.

4.2.5 Tego rodzaju inicjatywa powinna obejmować nie tylko młodzież, lecz również inne grupy społeczne. Wprawdzie społeczeństwo europejskie starzeje się, lecz obecnie ludzie starsi są bardziej aktywni niż wcześniej i chcą odgrywać bardziej zauważalną rolę w społeczeństwie. Włączenie do programu innych grup, takich jak emeryci, sprzyałoby aktywności osób starszych, a także zbliżyłoby do siebie nowe grupy ludności z różnych krajów. Umożliwiłoby to osobom starszym udział w życiu społecznym, a także pozwoliłoby im wykorzystać swoje doświadczenie życiowe i czuć się potrzebnymi. Miałyby to pozytywny wpływ na ich stan zdrowia i jakość życia. Wspólne działanie ludzi młodych i osób starszych w ramach działalności wolontariackiej może także zwiększyć porozumienie pomiędzy pokoleniami, wymianę doświadczeń i zapewnić wzajemne wsparcie.

4.2.6 Ważne jest zapewnienie lepszej koordynacji między istniejącymi programami krajowymi i europejskimi. Ograniczyłyby to bariery techniczne, takie jak brak wzajemnej uznawalności doświadczeń i kwalifikacji zdobytych przez młodych ludzi w ramach służby obywatelskiej oraz problemy dotyczące ubezpieczenia zdrowotnego i wypadkowego. Z tego względu Unia Europejska powinna zdecydować się na swoiste oznakowanie programów wymiany spełniających unijne normy jakości.

4.2.7 Obecnie wsparcie ze strony państwa jest ważne dla stymulowania rozwoju programu i gwarantowania jakości. Jednak żadne państwo nie pokrywa wszystkich kosztów projektów wolontariatu. Zwłaszcza w przypadku działań transnarodowych często poszukuje się dodatkowych, prywatnych źródeł finansowania. Dlatego też, aby zachęcić do wymiany i wzmocnić europejską inicjatywę na rzecz działalności obywatelskiej, UE musi znacznie zwiększyć swój budżet na działalność wolontariacką (w tym wymiany), tak by pokryć na przykład wydatki związane z koordynacją, tworzeniem zachęt i subsydiów krzyżowych pomiędzy poszczególnymi krajami. EKES zachęca także państwa członkowskie do większego finansowania tych działań.

4.2.8 EKES uważa, że ważne jest propagowanie objęcia zakresem służby krajów trzecich, tzn. wolontariusze mogliby

odbywać służbę za granicą. To przyczynia się do postępów prac UE na rzecz celów milenijnych oraz wdrażania europejskiej polityki rozwoju i pomocy humanitarnej. Inicjatywa promująca szersze ramy i większą liczbę wymian powinna być również skoordynowana z europejskim ochotniczym korpusem pomocy humanitarnej przewidzianym w traktacie lizbońskim. Korpus ten powinien także w perspektywie długofalowej obejmować nie tylko grupy młodych ludzi. W tym kontekście ważne jest zapewnienie, by polityka wizowa UE nie stwarzała niepotrzebnych przeszkód do tego rodzaju wymiany.

4.2.9 Wreszcie UE powinna także podkreślić i ocenić znaczenie tego sektora poprzez inicjowanie i wspieranie badań, a także opracowywanie statystyk. Współpraca pomiędzy istniejącymi służbami obywatelskimi musi być szerzej omawiana, kontynuowana i monitorowana w odpowiednich ramach instytucjonalnych.

4.3 Korzyści i wyzwania

4.3.1 Europejska inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej przyczyni się do wzmocnienia uniwersalnych i europejskich wartości, takich jak wolność, demokracja i poszanowanie praw człowieka, a także podstawowych wolności i rządów prawa. Ponadto jej celem powinno być także rozwijanie umiejętności społecznych, językowych i w zakresie nawiązywania kontaktów, dalsze budowanie Unii Europejskiej i poprawa jej funkcjonowania, a także nabywanie i wymiana doświadczeń. Często motywacją młodych ludzi do bycia wolontariuszem jest chęć zdobycia wiedzy lub lepsze poznanie siebie i własnych możliwości, co sprzyja sprostaniu wymaganiom społeczeństwa opartego na wiedzy.

4.3.2 EKES uważa, że istnieją znaczne możliwości współpracy transnarodowej i wymiany wolontariuszy w wielu dziedzinach (np. włączenie społeczne, potrzeby ludzkie, dzieci i młodzież, sport, informacja, ochrona dziedzictwa, kultura i sztuka, środowisko, ochrona ludności itp.), co może wzmocnić europejski wymiar obywatelstwa.

4.3.3 EKES sądzi, że europejska inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej może także wzmocnić współpracę pomiędzy państwami członkowskimi, państwami przystępującymi i państwami objętymi europejskim instrumentem sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI) pod względem aktywności obywatelskiej i solidarności.

4.3.4 Wolontariusze mogą gromadzić ważne doświadczenia pozaformalne i umiejętności poszukiwane na rynku pracy, a także tworzyć sieć kontaktów. Mogą także zdobywać kluczowe kompetencje i wiedzę w dziedzinach takich jak reklama, komunikacja, wyrażanie siebie, umiejętności społeczne, zarządzanie i szkolenia zawodowe. Działalność wolontariacka może więc stanowić ważny element w życiorysie danej osoby i jej karierze. Należy jednak zapewnić uznawalność działalności wolontariackiej młodych ludzi oraz ich uczenia się w kontekście pozaformalnym.

4.3.5 Istnieją także wyzwania. Jednym z nich jest brak statusu prawnego dla wolontariuszy. Ramy krajowe określają status wolontariusza i organizacji wolontariackich w danym kraju oraz w mniejszym stopniu poza jego granicami. Brak jest krajowych ram legislacyjnych, które podobny status prawny nadawałyby na przykład wolontariuszom w ramach wolontariatu europejskiego.

4.3.6 Trzeba też rozstrzygnąć kwestie ubezpieczenia oraz bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Należy zapewnić odpowiednią ochronę socjalną wolontariuszy w czasie ich pracy, ale staje się to trudne, jeśli przepisy dotyczące ochrony socjalnej dla wolontariuszy w przypadku pracy poza granicami kraju różnią się w poszczególnych państwach. EKES zachęca zatem Komisję do propagowania wspólnego podejścia do tych kwestii i wzywa państwa członkowskie oraz odpowiednie instytucje do rozwiązania tych ważnych zagadnień.

4.3.7 Należy podjąć wszelkie starania, by uniknąć jakiegokolwiek potencjalnego konfliktu w kwestii tego, co uznaje się za pracę za wynagrodzeniem, a co za wolontariat. Z tego względu należy jasno określić różnice między pracownikami a wolontariuszami oraz – tam, gdzie ma to zastosowanie – obowiązki tych ostatnich. Działalność wolontariacka nie ma na celu zastąpienia zatrudnienia. Dlatego też duże znaczenie ma współpraca z partnerami społecznymi.

5. Rola EKES-u i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

5.1 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest głównym sektorem działalności wolontariackiej. Już teraz wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest zaangażowanych w wolontariat europejski i inne europejskie programy. Organizacje wolontariackie powinny także nadal odgrywać istotną rolę w szerszym programie wymiany.

5.2 Jest faktem, że organizacje non profit i organizacje wolontariackie są często dostawcami różnego rodzaju usług opieki społecznej w Europie. Jednocześnie w wielu przypadkach maleje uczestnictwo w inicjatywach społecznych. W tym kontekście europejska inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej mogłaby zarówno przyczynić się do zwiększenia udziału ludności w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, jak i poprawić możliwości rozwoju tych organizacji. Ocena roli i pozycji organizacji non profit w społeczeństwie oraz dyskusja na tym zagadnieniu może przynieść zmianę w konkretnych działaniach tych organizacji oraz zwiększyć świadomość ich wkładu na rzecz społeczeństwa.

5.3 Europejska inicjatywa na rzecz działalności obywatelskiej może także wzmocnić społeczeństwo obywatelskie i wnieść w nie więcej życia. Będzie to miało pozytywny wpływ na kapitał społeczny, przyczyniając się do wzrostu zaufania, zmniejszenia korupcji oraz większego udziału w stowarzyszeniach społecznych.

5.4 Kwestia akredytacji organizacji i jakości wymiany często wpływa na organizacje społeczeństwa obywatelskiego. EKES zachęca organizacje społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich i na szczeblu europejskim do współpracy w celu określenia wspólnych zasad dotyczących akredytacji i w celu opracowania dalszych wspólnych kryteriów jakości. Odpowiednio do okoliczności mogłoby się to odbywać we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej.

5.5 EKES zdaje sobie sprawę, że należy w dalszym ciągu zajmować się tą tematyką, np. podczas konferencji. Powinny w tym uczestniczyć wszystkie właściwe krajowe organy, Komisja Europejska i organizacje pozarządowe działające w sektorze młodzieży lub wolontariatu, tak aby wesprzeć opracowanie ram europejskiej inicjatywy na rzecz działalności obywatelskiej.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 2.11

„Obecnie działalność wolontariacka młodych ludzi jest ~~prowadzona głównie poprzez otwartą metodę koordynacji~~ priorytetem otwartej metody koordynacji w ramach polityki UE dotyczącej młodzieży, na którą składają się trzy priorytetowe nurty:

- zachęcanie młodych ludzi do czynnej postawy obywatelskiej i do udziału w społeczeństwie obywatelskim;
- promowanie wolontariatu wśród młodych ludzi;
- udoskonalenie informacji przekazywanych młodym ludziom oraz obecnych usług informacyjnych dla młodych ludzi, promujących wśród nich wolontariat oraz zachęcających do lepszego zrozumienia młodzieży i zwiększenia wiedzy na jej temat.”

Wynik głosowania

Za: 49 Przeciw: 69 Wstrzymało się: 19

Punkt 4.3.7

„Należy podjąć wszelkie starania, by uniknąć jakiegokolwiek potencjalnego konfliktu w kwestii tego, co uznaje się za pracę za wynagrodzeniem, a co za wolontariat. Z tego względu należy jasno określić różnice między pracownikami a wolontariuszami oraz – tam, gdzie ma to zastosowanie – obowiązki tych ostatnich. Działalność wolontariacka nie ma na celu zastąpienia zatrudnienia. Dlatego też duże znaczenie ma współpraca organizacji reprezentujących wolontariuszy z partnerami społecznymi.”

Za: 48 Przeciw: 77 Wstrzymało się: 23

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Współpraca i transfer wiedzy między ośrodkami badawczymi, przemysłem i MŚP istotnym warunkiem innowacji” (opinia z inicjatywą własną)

(2009/C 218/02)

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Współpraca i transfer wiedzy między ośrodkami badawczymi, przemysłem i MŚP istotnym warunkiem innowacji”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 158 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia dotyczy poprawy współpracy i transferu wiedzy między ośrodkami badawczymi (*research performing organisations*), przemysłem i MŚP. Taka współpraca ma bowiem decydujące znaczenie dla opracowania innowacyjnych produktów i procesów na podstawie wyników badań naukowych.

1.2 Komitet zaleca systematyczne informowanie pracowników przemysłu i MŚP o zasobach wiedzy naukowej i technologicznej dostępnych w uniwersytetach i instytucjach badawczych UE oraz o sposobach nawiązywania odpowiednich kontaktów. Komitet zaleca zatem, by Komisja poczyniła starania o utworzenie ogólnoeuropejskiego systemu wyszukiwania (za pośrednictwem internetu), który integrowałby i uzupełniał istniejące systemy informacyjne, a zatem lepiej niż dotychczas zaspokajał to szczególne zapotrzebowanie na informacje.

1.3 Komitet wspiera dążenia do zapewnienia otwartego dostępu do publikacji naukowych za pośrednictwem internetu. Jednakże z reguły wiąże się to ze zwiększonymi kosztami dla sektora publicznego. Z tego względu należy dążyć do porozumień dotyczących wzajemnych uregulowań między państwami członkowskimi UE oraz z państwami pozaeuropejskimi. Jednocześnie nie należy ograniczać swobody ośrodków badawczych i naukowców w zakresie możliwości wybrania takiego czasopisma czy forum dla publikacji swoich wyników, które zapewniłoby najlepsze rozpowszechnienie i uznanie osiągniętych przez nich wyników w skali światowej.

1.4 Komitet zaleca kontynuowanie rozważań dotyczących otwartego dostępu do danych naukowych, ale również wyznaczenie dla niego granic. Nie należy go rozumieć jako przed-

wczesnego otwartego dostępu do wszystkich danych wynikających z procesu badań naukowych, w tym tak zwanych surowych danych. Komitet zaleca Komisji ostrożne i stopniowe postępowanie, przy zaangażowaniu zainteresowanych naukowców.

1.5 Uwzględniając zróżnicowanie kultury pracy w ośrodkach badawczych i przemyśle, Komitet zaleca zapewnienie sprawiedliwej równowagi interesów. Dotyczy to konfliktu między wczesną publikacją wyników a zachowaniem niezbędnej poufności, jak również praw własności intelektualnej, w tym patentów.

1.6 Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedstawione w międzyczasie przez Komisję wyjaśnienie, że jej zalecenie dotyczące zarządzania prawami własności intelektualnej nawet w przypadku badań prowadzonych na zlecenie w żadnej mierze nie ma na celu ograniczenia swobody kształtowania stosunków umownych między partnerami współpracy. Zalecenia Komisji powinny mieć charakter pomocniczy, a w żadnej mierze nie powinny stanowić ograniczenia.

1.7 Komitet powtarza swoje zalecenia odnoszące się do europejskiego patentu wspólnotowego z odpowiednim okresem dla wynalazcy, w którym publikacja nie narusza statusu nowości (*grace period*).

1.8 Przy projektowaniu infrastruktury badawczych – takich jak na przykład akceleratory, źródła promieniowania, satelity, naziemne instrumenty astronomiczne czy instalacje fuzji nuklearnej – instytucje badawcze nie są w pierwszej kolejności dostawcą nowej wiedzy, lecz raczej zleceniodawcą i klientem. Komitet zaleca, by zbadać dotychczasowe doświadczenia

w stosowaniu obowiązujących przepisów UE i państw członkowskich w dziedzinie pomocy państwa, budżetu, zamówień publicznych i konkurencji i stwierdzić, czy sprzyjają one celowi, jakim jest jak najlepsze zachowanie i wykorzystanie umiejętności i specjalistycznej wiedzy zdobytej w przemyśle przy takich zleceniach, z korzyścią dla konkurencyjności Europy, ale również dla odpowiednich późniejszych zleceń, czy też konieczne jest nowe podejście w ramach odpowiedniej polityki przemysłowej.

2. Wprowadzenie

2.1 Komitet opublikował liczne opinie ⁽¹⁾ w zakresie polityki badawczo-rozwojowej, a w nich wskazywał w szczególności na kluczowe znaczenie dostatecznego zakresu badań i rozwoju dla celów z Lizbony i Barcelony.

2.2 Szczególnie istotny aspekt tych zaleceń dotyczył współpracy między ośrodkami badawczymi, w tym uniwersytetami (*public research organisations – PROs lub research performing organisations*), przemysłem a MŚP oraz niezbędnego w tym kontekście transferu wiedzy, służących opracowaniu innowacyjnych procesów i komercyjnych produktów. W celu pogłębienia tego aspektu w niniejszej opinii skoncentrowano się na zagadnieniach wymienionych w punktach 3–5: a) publikacjach i informacjach, b) współpracy przy opracowywaniu produktów i procesów gotowych do wprowadzenia na rynek oraz c) współpracy przy rozwoju infrastruktur badawczych ⁽²⁾.

2.3 Zagadnienia te dotyczą równowagi – ale również sprzeczności – między współpracą a konkurencją. Współpraca jest zatem z jednej strony niezbędna dla utrzymania i wzmocnienia konkurencyjności przemysłu europejskiego wobec państw spoza UE. Z drugiej strony pozycja konkurencyjna w rywalizacji między przedsiębiorstwami europejskimi nie powinna zostać naruszona, co regulują przepisy dotyczące pomocy państwa (europejskie prawo w dziedzinie pomocy państwa), zapewniające równe traktowanie na jednolitym rynku.

2.4 Powstający w ten sposób konflikt stanowi tło dla poruszanych poniżej zagadnień i zaleceń, w szczególności dotyczących praw własności intelektualnej oraz związanej z nimi grupy problemów dotyczących bezpłatnego przekazywania informacji.

2.5 Również Komisja i Rada odniosły się do kwestii współpracy. Doprowadziło to m.in. do opracowania przez Komisję zalecenia ⁽³⁾ w sprawie zarządzania własnością intelektualną w ramach działań związanych z transferem wiedzy oraz kodeksu postępowania dla uczelni wyższych i innych publicznych instytucji badawczych. Ich celem jest zachęcenie państw członkowskich i instytucji badawczych do bardziej jednolitego postępowania. Jednakże mimo dość rozsądnych celów i propozycji, właśnie te zalecenia spowodowały pojawienie się

kolejnych pytań i znacznych wątpliwości ze strony zainteresowanych organizacji w odniesieniu do praw własności intelektualnej przy badaniach wspólnych i zleconych. Pytania te i przedstawione w międzyczasie przez Komisję wyjaśnienia stanowią jeden z elementów niniejszej opinii.

3. Informowanie o działalności badawczej i jej wynikach

3.1 **Publikacje naukowe.** Tradycyjnie wyniki badań naukowych są publikowane w prasie specjalistycznej po przeprowadzeniu rygorystycznej procedury wzajemnej oceny, a czasami są wcześniej ogłaszane przez instytuty badawcze jako preprinty lub sprawozdania techniczne itp. Ponadto informuje się o nich na konferencjach specjalistycznych oraz publikuje się je w protokołach z tych konferencji.

3.1.1 **Nowy wymiar – internet.** Dzięki internetowi powstał nowy wymiar komunikacji i przekazywania wiedzy. Obecnie wydawnictwa publikują większość czasopism naukowych również w wersji elektronicznej w internecie.

3.1.2 **Biblioteki i zagadnienie kosztów.** Biblioteki uniwersyteckie i ośrodki badawcze oferują w znacznej mierze dostęp do publikacji w wersji papierowej i elektronicznej. Jednakże sytuacja finansowa uniwersytetów i ośrodków badawczych musi im umożliwiać poniesienie związanych z tym kosztów (za publikacje i abonamenty), co stanowi poważny problem ⁽⁴⁾.

3.1.3 **Otwarty dostęp do publikacji naukowych.** Choć na razie dostęp za pośrednictwem internetu do publikacji naukowych wiąże się zwykle z kosztami, które muszą ponieść biblioteki lub ich jednostki macierzyste albo bezpośrednio użytkownicy, już od dłuższego czasu dąży się do bezpłatnego udostępnienia ich wszystkim użytkownikom: „free open access” – „bezpłatny otwarty dostęp” ⁽⁵⁾. W tym kontekście prowadzi się analizy różnych modeli prowadzenia działalności oraz sposobów płatności, które w niektórych przypadkach doprowadziły już do zawarcia konkretnych porozumień. Komitet popiera starania w tym zakresie. Jednakże nie wszystkie porozumienia nie będą wiązały się z żadnymi kosztami dla sektora publicznego. Z tego względu zaleca on dążenie do procedur postępowania opartych na wzajemności zarówno między państwami członkowskimi UE, jak i z państwami pozaeuropejskimi.

3.1.3.1 **Nieograniczona wolność wyboru.** Jednakże w żadnym razie nie należy ograniczać swobody ośrodków badawczych i naukowców w zakresie wyboru takiego czasopisma czy forum dla publikacji swoich wyników, które w ich opinii zapewni najlepsze rozpowszechnienie i uznanie osiągniętych przez nich wyników w skali światowej.

⁽¹⁾ Patrz punkt 6.

⁽²⁾ INT/450, CESE 40/2009 (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽³⁾ C(2008) 1329 z 10.4.2008 r.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study_en.pdf

⁽⁵⁾ Open Access. Opportunities and Challenges – a Handbook. („Swobodny dostęp – szanse i wyzwania – podręcznik”), Komisja Europejska/Niemiecki Komitet UNESCO, 2008 r.

3.1.4 **Otwarty dostęp do danych badawczych.** Ponadto zostały opracowane koncepcje ⁽¹⁾ zapewnienia powszechnego – a więc wykraczającego poza istniejącą już dobrowolną wymianę danych między partnerami współpracy – otwartego dostępu za pośrednictwem internetu nie tylko do publikacji naukowych, ale również do danych będących ich podstawą. Jednakże w tym kontekście pojawiają się problemy organizacyjne, techniczne i prawne (np. ochrona własności intelektualnej i ochrona danych) oraz dotyczące zapewnienia jakości i motywacji, które często można rozwiązać jedynie w ramach danej dyscypliny naukowej. Z tego względu Komitet wprawdzie uznaje dalszy rozwój takich koncepcji za słuszny, ale również widzi konieczność określenia granic takiego postępowania. W tym kontekście Komitet zaleca Komisji szczególnie ostrożne postępowanie, w szczególności przy zaangażowaniu bezpośrednio zainteresowanych tym naukowców.

3.1.5 **Prawo do poufności.** Komitet podkreśla, że nie można tego rozumieć jako przedwczesnego otwartego dostępu do wszelkich danych uzyskanych w procesie badawczym, w tym tak zwanych surowych danych. W pierwszej kolejności naukowcy muszą wyjaśnić błędne pomiary, pomyłki, kwestie interpretacyjne itd., ocenić ich znaczenie oraz rozważyć w procesie wewnętrznego, poufnego kształtowania opinii, zanim ewentualnie wyrażą zgodę na ich udostępnienie. W przeciwnym razie mogłoby dojść do naruszenia praw poszczególnych naukowców, jak również podstawowych warunków pracy naukowej i ochrony danych, ale w szczególności do naruszenia standardów jakościowych i priorytetów publikacji naukowej.

3.2 **Informacje dla przedsiębiorstw i MŚP.** Wiele przedsiębiorstw i MŚP zainteresowanych nowościami uzyskuje niedostateczne informacje o tym, jakie zasoby wiedzy naukowej i technologicznej w ogóle istnieją i są dostępne na uniwersytetach i w instytucjach badawczych UE, oraz w jaki sposób można nawiązać odpowiednie kontakty w celu podjęcia ewentualnej współpracy. A zatem w tym zakresie istnieje wykraczające poza powyższy zestaw instrumentów zapotrzebowanie na informacje poza wąskim kręgiem specjalistów.

3.2.1 **Publikacje kierowane do szerszego kręgu odbiorców.** Istnieje również kierowana do szerszego kręgu odbiorców literatura dotycząca zagadnień naukowych i technicznych (tzw. literatura popularnonaukowa). Ponadto w ostatnich latach Komisja z powodzeniem w większym stopniu zaangażowała się w rozpowszechnianie naukowo-technicznych wyników współfinansowanych przez siebie programów badawczych, np. za pośrednictwem doskonałego czasopisma *research*eu* ⁽²⁾ lub portalu internetowego *CORDIS* ⁽³⁾. Jednocześnie również uniwersytety i ośrodki

badawcze zaczęły w coraz większym stopniu przedstawiać w internecie swoją działalność i wyniki badań, również pod kątem transferu wiedzy i możliwej współpracy ⁽⁴⁾.

3.2.2 **Biura transferu.** Ponadto od dłuższego czasu wiele ośrodków badawczych prowadzi własne, bardzo przydatne biura transferu wiedzy, zatrudniające odpowiednio wykwalifikowanych pracowników (*specjalistów ds. transferu technologii* ⁽⁵⁾) ⁽⁶⁾. Jednakże ich działalność ogranicza się przede wszystkim do regionu lub danego ośrodka, a więc korzystanie z nich przez osoby prowadzące poszukiwania na szczeblu ogólnoeuropejskim jest bardzo utrudnione.

3.2.3 **Organizacje wspierające i doradcy.** W sprostanie wyżej opisanego zapotrzebowania na szczeblu europejskim, oprócz Komisji angażuje się też wiele organizacji i sieci, częściowo na zasadach komercyjnych. Istnieje na przykład EARTO, Stowarzyszenie Europejskich Specjalistów ds. Transferu Wiedzy Naukowo-Technicznej czy ProTon ⁽⁷⁾. Również sama Komisja oferuje swoją pomoc za pośrednictwem portalu dla MŚP i EEN ⁽⁸⁾.

3.2.4 **Systematyczne poszukiwania.** Gdy jednak potrzeby przemysłu/MŚP nie mogą być w dostatecznym stopniu zaspokojone za pomocą powyższych instrumentów, Komitet zaleca Komisji podjęcie działań – o ile to możliwe we współpracy z jednym z dużych przedsiębiorstw tworzących wyszukiwarki – **służących systematycznemu zaspokajaniu tego zapotrzebowania za pomocą ogólnoeuropejskiego systemu wyszukiwania (przez internet)**, w którym w jednolity i zrozumiały sposób zebrane zostałyby wyżej wymienione informacje szczegółowe. Jako pierwszy krok w tym kierunku konieczne byłoby zebranie opinii, umożliwiające dokładniejsze określenie celów i zakresu pierwszego etapu takiego systemu wyszukiwania, aby zebrać doświadczenia w ramach etapu rozpoznawczego.

3.2.5 **Wymiany pracowników.** Ponieważ najskuteczniejsze przekazywanie wiedzy odbywa się poprzez osoby, które przenoszą się między środowiskiem naukowym a sektorem przemysłowym, Komitet przypomina w tym kontekście o swoich wielokrotnie wyrażanych zaleceniach, aby ogólnie w większym stopniu wspierać taką wymianę pracowników, między innymi za pomocą systemu stypendiów/urlopów naukowych, takich jak np. stypendium Marie Curie Industry-Academia.

⁽¹⁾ C(2007)56 z 14.2.2007 r.; C(2008)1329 z 10.4.2008 r. – załącznik II

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/research/research.eu>.

⁽³⁾ <http://cordis.europa.eu/>.

⁽⁴⁾ <http://www.ott.csic.es/english/index.html> w Hiszpanii czy <http://www.technologieallianz.de/> w Niemczech.

⁽⁵⁾ C(2008) 1329 z 10.4.2008, załącznik II, pkt 7.

⁽⁶⁾ COM(2007) 182 z 4.4.2007 r.

⁽⁷⁾ <http://www.earto.org/>, <http://www.astp.net/>, <http://www.protoneurope.org/>

⁽⁸⁾ EEN: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/services_en.htm i portal dla MŚP http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_pl.htm

4. Współpraca przy opracowywaniu produktów i procesów gotowych do wprowadzenia na rynek – sprawiedliwa równowaga interesów

4.1 **Zróżnicowane kultury pracy.** Wobec wielu dokumentów i zaleceń istniejących już w tym zakresie i przywołanych we wprowadzeniu, niniejszy rozdział musi koncentrować się na niektórych wybranych zagadnieniach i problemach, których źródłem są niezbędne różnice w kulturze pracy i interesach sektora badawczego i przemysłu. Wiele z tych różnic zostało już omówionych przez Komitet w pierwszej opinii⁽¹⁾ dotyczącej europejskiej przestrzeni badawczej, a następnie wielokrotnie powtórzonych. Najistotniejsze z nich dotyczą następujących kwestii:

4.2 Publikacja i zachowanie poufności

— Konieczne jest wczesne publikowanie wyników badań, tak aby umożliwić innym naukowcom i grupom badawczym ich sprawdzenie. Ponadto przyczynia się to do osiągnięcia synergii, wynikającej z natychmiastowej wzajemnej komunikacji w ramach „wspólnoty naukowej”, w szczególności wtedy, kiedy wiele laboratoriów uczestniczy we wspólnym programie badań i rozwoju.

— Zwykle również sektorowi publicznemu powinno zależeć na wczesnej publikacji wyników wspieranych przez siebie badań, w celu zapewnienia sprawiedliwego wsparcia i konkurencji.

— Jednakże obecnie nawet ośrodki badawcze wspierane ze środków publicznych muszą przed publikacją wyników w pierwszej kolejności dokonać zgłoszenia patentowego w odniesieniu do wyników, które mogą prowadzić do powstania wynalazków, ponieważ w przeciwnym razie przekreślałaby ona status nowości i uniemożliwiałaby uzyskanie patentu. Tę konieczność, mającą zastosowanie również do otwartego dostępu, podkreśla się również w zaleceniu Komisji dotyczącym zarządzania własnością intelektualną⁽²⁾.

— Dla złagodzenia wynikającego stąd konfliktu interesów Komitet wielokrotnie zalecał uwzględnienie okresu, w którym publikacja nie narusza statusu nowości (*grace period*)⁽³⁾, w prawie patentowym państw członkowskich, jak również w przyszłym prawie patentowym Wspólnoty.

— Z drugiej strony zwykle przedsiębiorstwo, mając na uwadze swoją sytuację konkurencyjną, powinno być zainteresowane zachowaniem poufności w odniesieniu do wyników procesu rozwoju swoich produktów co najmniej do chwili stworzenia nowego produktu gotowego do wprowadzenia na rynek lub zapewnienia odpowiednich patentów.

4.3 **Poznawcze badania – ukierunkowany rozwój.** Rezultatem pracy naukowca jest poznanie, pochodzące ze złożonego procesu poszukiwań i badań, którego wyniku nie da się z góry przewidzieć. Z drugiej strony rozwój to ukierunkowany, zaplanowany proces działania, który rozpoczyna się dopiero z chwilą określenia konkretnego celu i znalezienia drogi dojścia do niego. Mimo to występują płynne przejścia, wzajemne oddziaływanie i synergia między badaniami a rozwojem, a niekoniecznie linearne następstwo między tymi procesami.

4.4 **Zróżnicowane kryteria oceny.** Badacz i jego ośrodek badawczy są oceniane po jakości, liczbie i oddziaływaniu swoich publikacji⁽⁴⁾ i odkryć, a w coraz większym stopniu również na podstawie liczby patentów. Z drugiej strony **menadżer** jest oceniany przede wszystkim na podstawie komercyjnego zysku jego przedsiębiorstwa, który z kolei jest uzależniony od liczby, jakości i ceny sprzedanych produktów.

4.5 **Synteza.** Zatem konieczne jest pokonanie tych różnic i zapewnienie sprawiedliwej równowagi interesów, która przyniesie korzyści obu współpracującym ze sobą, nierównym partnerom. Dla pozyskania w tym kontekście najlepszych badaczy i ośrodków badawczych, konieczne jest stworzenie odpowiedniej zachęty. Jednocześnie „dla współpracy niekorzystne może być przekazanie całości praw do wyników badań przedsiębiorstwu je zlecającym”⁽⁵⁾. Wynika to z faktu, że „nowa wiedza” (*foreground*) wpływa w sposób ewolucyjny z „istniejącej wiedzy” (*background*), a zatem w takiej mierze zawiera decydujące elementy istniejącej wiedzy, że są one również nieodłączną częścią nowej wiedzy. Z tego względu w uzgodnieniach dotyczących praw do własności intelektualnej oraz związanym z nimi procesie rozważań konieczne są elastyczność i swoboda, co umożliwi uwzględnienie indywidualnych okoliczności i istoty procesów twórczych. Ich brak może powodować nawet odmowę współpracy między nauką a gospodarką.

⁽¹⁾ Dz.U. C 204 z 18.7.2000, s 70.

⁽²⁾ C(2008) 1329 z 10.4.2008, zalecenie nr 4 dla państw członkowskich oraz, w załączniku I, nr 7 dla organów publicznych.

⁽³⁾ Jak to wcześniej miało miejsce np. w niemieckim prawie patentowym.

⁽⁴⁾ Oraz na podstawie prestiżu czasopism, w których ukazały się dane publikacje!

⁽⁵⁾ Dz.U. C 204 z 18.7.2000, s 70.

4.6 Własność intelektualna i dotyczące jej zalecenie Komisji. Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Rada ds. Konkurencyjności podkreśliła swobodę kształtowania stosunków umownych między stronami, a w rezolucji z dnia 30 maja 2008 r. przedstawiła następujące wezwanie: „APELUJE do wszystkich uniwersytetów i innych publicznych organizacji badawczych, by należycie uwzględniły treść zasad postępowania przygotowanych przez Komisję i stosowały je zgodnie ze specyficznymi warunkami, w jakich działają, m.in. wykazując odpowiednią elastyczność w kwestii badań na zlecenie”. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja tymczasem też wyjaśniła ⁽¹⁾, że w swoim zaleceniu ⁽²⁾ poświęconym bezpośrednio temu zagadnieniu nie chciała wpływać na swobodę kształtowania stosunków umownych również w odniesieniu do badań na zlecenie. W tym zakresie należy raczej zapewnić wystarczającą elastyczność, o ile nie ma innych ograniczeń takich jak ramy pomocy państwa dla badań, rozwoju i innowacji czy inne przepisy europejskie czy krajowe.

4.6.1 Dalsze wyjaśnienie. Ponadto należy wyjaśnić, że odkrycia prowadzące do patentów nie mogą po prostu zostać zleczone, lecz stanowią dodatkowy rezultat pracy kreatywnej ⁽³⁾. Ich wykorzystanie i powstający w ten sposób zysk powinny być zatem przedmiotem negocjacji; przedsiębiorstwo zlecające nie powinno blokować możliwości korzystania z niego, ze szkodą dla gospodarki. Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje przygotowywanie przez Komisję również w tym zakresie wyjaśnienia. Zalecenia Komisji powinny mieć charakter pomocniczy, a w żadnej mierze nie powinny stanowić ograniczenia.

4.7 Patent wspólnotowy. W tym kontekście Komitet ponownie zwraca uwagę (patrz również pkt 4.2) na swoje wielokrotnie powtarzane zalecenia dotyczące europejskiego patentu wspólnotowego wraz z odpowiednim okresem, w którym publikacja nie narusza statusu nowości, dla wynalazcy.

4.8 Zasady uczestnictwa a prawo w dziedzinie pomocy państwa. W swojej opinii ⁽⁴⁾ w sprawie zasad uczestnictwa Komitet zalecał już, aby przyszłym stronom umowy przyznać większą swobodę kształtowania stosunków umownych oraz

wyboru instrumentów. Dotyczy to w szczególności prawa dostępu do nowej wiedzy i prawa do ochrony lub do istniejącej wiedzy i prawa do ochrony partnerów umowy. W tym zakresie bezpłatne prawa dostępu mogą być zaproponowane jako opcja, ale nie mogą mieć charakteru obowiązkowego bez wyjątku, jak proponowano w odniesieniu do niektórych przypadków. Ponadto bezpłatne przekazanie własności intelektualnej ze strony państwowych szkół wyższych lub ośrodków badawczych na rzecz przedsiębiorstw wiąże się z zagrożeniem naruszenia europejskich przepisów dotyczących pomocy państwa.

4.9 Partnerstwa publiczno-prywatne. Przedstawione w pkt 4.6 i 4.8 poglądy i zalecenia Komitetu powinny być zatem uwzględniane w szczególności także w przypadku partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie badań i rozwoju, bardzo pożądanym pod innymi względami, oraz właściwych wspólnych inicjatyw technologicznych.

4.10 Wynagrodzenie wynalazków pracowników. Przy tym na szczególną uwagę zasługują istniejące w niektórych państwach członkowskich przepisy dotyczące wynalazków pracowników. Odnosi się to do prawa wynalazcy patentu do odpowiedniego wynagrodzenia za jego wykorzystanie, nawet jeżeli dokonał on tego odkrycia w ramach swoich obowiązków służbowych. W żadnym razie nie można podważać tego prawa.

5. Współpraca przy rozwoju infrastruktur badawczych – utrzymanie umiejętności

5.1 Nowe dziedziny techniki – unikatki. Oprócz wyżej omawianej kategorii współpracy między nauką a przemysłem istnieje kolejna, równie istotna kategoria, w której ośrodki badawcze nie są w pierwszej kolejności dostawcą nowej wiedzy w celu rozwoju innowacyjnych produktów seryjnych (lub procedur), lecz zleceniodawcą i klientem. Dotyczy to w szczególności rozwoju nowego rodzaju infrastruktury badawczych, takich jak na przykład akceleratory, źródła promieniowania, satelity, naziemne instrumenty astronomiczne czy instalacje fuzji jądrowej. W tym przypadku przemysł – często na podstawie wcześniej realizowanych zleceń rozwojowych – opracowuje i produkuje poszczególne istotne, nowe komponenty.

5.2 Specjalizacja i ryzyko. Ta bogata w innowacje dziedzina wymaga zatrudniania w przedsiębiorstwach najlepszych, wyspecjalizowanych pracowników oraz – ze względu na możliwość porażki – gotowości do podjęcia ryzyka w działalności. Bezpośredni zysk ekonomiczny jest bowiem z reguły niewielki, w szczególności z tego względu, że w przypadku wytwarzanych produktów mamy do czynienia prawie wyłącznie z unikatami, a przedsiębiorstwa często zbyt nisko szacują niezbędne nakłady: często konieczne jest znaczne przekroczenie granic istniejącego know-how.

⁽¹⁾ *Commission Recommendation on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations* (2008 r.), ISBN 978-92-79-09850-5.

W ostatnim ustępie pkt 4.3 czytamy: „Niemniej jednak strony mogą wynegocjować różne porozumienia, jeśli chodzi o prawa własności (lub ewentualne prawa użytkownika) do nowej wiedzy (*foreground*), ponieważ zasady określone w kodeksie postępowania zapewniają jedynie punkt wyjścia do negocjacji [...]”.

⁽²⁾ C(2008) 1329 z 10.4.2008, załącznik I, pkt 17.

⁽³⁾ Ta koncepcja jest również podstawą zapewnienia wynagrodzenia za wynalazki pracowników, patrz pkt 4.10.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s 35.

5.3 **Siła napędowa postępu technicznego.** Takie zlecenia przyczyniają się do znacznego podniesienia poziomu wysoko wyspecjalizowanych umiejętności w zainteresowanych przedsiębiorstwach, co w długim okresie zwiększa ich konkurencyjność w pokrewnych dziedzinach i ogólnie sprzyja postępowi technicznemu. Mimo to przedsiębiorstwa często mają trudności z utrzymaniem swojego potencjału, w tym pracowników i inżynierów, w przypadku nienastępujących bezpośrednio dalszych zleceń w danej dziedzinie specjalistycznej, zwłaszcza że bardziej opłaca się zatrudnienie ich przy procesach rozwoju i produkcji produktów seryjnych, dużo korzystniejszych z ekonomicznego punktu widzenia.

5.4 **Stosowanie przepisów w dziedzinie konkurencji i zamówień publicznych.** Stosowanie obowiązujących przepisów w dziedzinie konkurencji i zamówień publicznych może utrudnić sytuację, między innymi dlatego, że nie zezwalają one bez dodatkowych warunków, aby to przedsiębiorstwo, które wykonywało zlecenie w zakresie rozwoju, automatycznie otrzymało również zlecenie w zakresie produkcji. Może to prowadzić do przekazania takiego zlecenia produkcyjnego mniej doświadczonemu przedsiębiorstwu, które właśnie z powodu niewielkiego doświadczenia nie dostrzega trudności i składa korzystniejszą cenowo ofertę. W przypadku niektórych przedsiębiorstw ten problem doprowadził nawet do tego, że nie starają się one o pozyskiwanie takich zleceń lub ich nie przyjmują. Również instrument „zamówienia przedkomercyjnego”⁽¹⁾ niedokładnie odpowiada opisanej tu problematyce, ponieważ nie pojawia się następnie produkcja seryjna.

5.5 **Problem i poszukiwanie rozwiązań.** Również Komitet nie potrafi w tej sytuacji zaproponować gotowego rozwiązania. Chciałby jednak zwrócić uwagę na poważny problem, który nie tylko powoduje zwiększenie kosztów i opóźnienia projektów tego typu, ale również powoduje nieoptymalne wykorzystanie zdobytych w ten sposób umiejętności i doświadczeń, ponieważ często bardzo wartościowe umiejętności są tracone. Z tego względu zaleca Komisji powołanie w tej dziedzinie grupy ekspertów wysokiego szczebla⁽²⁾, którzy rozpatrzą dotychczasowe doświadczenia. Na tej podstawie mogłoby stać się jasne, czy obowiązujące przepisy w dziedzinie pomocy państwa, budżetu, konkurencji i zamówień publicznych oraz ich stosowanie w praktyce odpowiadają tej szczególnej sytuacji, czy też konieczne są nowe instrumenty w ramach odpowiedniej polityki przemysłowej.

5.6 **ITER.** Komitet odnosi wrażenie, że np. w odniesieniu do międzynarodowego projektu ITER Komisja zdaje sobie sprawę z problemu i że w związku z tym podejmowane są już odpowiednie działania na rzecz udziału przemysłu. To postępowanie powinno być w miarę możliwości zastosowane również w odniesieniu do wymogów infrastruktury badawczej, która ma zostać utworzona (lista ESFRI).

(1) COM(2007) 799 wersja ostateczna. Komunikat Komisji „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie”. Zob. także opinię Komitetu INT/399 „Zamówienia przedkomercyjne”, CESE 1658 (2008) (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

(2) Być może z udziałem ośrodków badawczych skupionych w EIROforum.

6. Związane z tym zagadnieniem opinie Komitetu przyjęte w okresie ostatnich trzech lat

Przy opracowywaniu niniejszej opinii uwzględniono następujące opinie związane z tym zagadnieniem przyjęte przez Komitet w ciągu ostatnich trzech lat:

— **Siódmy program ramowy BRT** (INT/269, CESE 1484/2005 – Dz.U. C 65/9 z 17.3.2006)

— **Nanonauka i nanotechnologie** (INT/277, CESE 582/2006 – Dz.U. C 185/1 z 8.8.2006)

— **Pięcioletnia ocena działań badawczych Wspólnoty (1999–2003)** (INT/286, CESE 729/2006 – Dz.U. C 195/1 z 18.8.2006)

— **Programy szczegółowe BRT** (INT/292, CESE 583/2006 – Dz.U. C 185/10 z 8.8.2006)

— **Badania i innowacje** (INT/294, CESE 950/2006 – Dz.U. C 309/10 z 16.12.2006)

— **Uczestnictwo przedsiębiorstw w VII programie ramowym** (INT/309, CESE 956/2006 – Dz.U. C 309/35 z 16.12.2006)

— **Uczestnictwo przedsiębiorstw – VII program ramowy 2007–2011 (Euratom)** (INT/314, CESE 957/2006 – Dz.U. C 309/41 z 16.12.2006)

— **Inwestycja w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska)** (INT/325, CESE 983/2007 – Dz.U. C 256/17 z 27.10.2007)

— **Potencjał Europy/badania, rozwój i innowacje** (INT/326, CESE 1566/2006 – Dz.U. C 325/16 z 30.12.2006)

— **Europejski Instytut Technologii** (INT/335, CESE 410/2007 – Dz.U. C 161/28 z 13.7.2007)

— **Zielona księga – Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy** (INT/358, CESE 1440/2007 – Dz.U. C 44/1 z 16.2.2008)

— **Ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych** (INT/363, CESE 1441/2007 – Dz.U. C 44/11 z 16.2.2008)

— **Inicjatywa technologiczna w zakresie systemów wbudowanych/ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia (ARTEMIS)** (INT/364, CESE 1442/2007 – Dz.U. C 44/15 z 16.2.2008)

-
- **Ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia „Czyste niebo”** (INT/369, CESE 1443/2007 – Dz.U. C 44/19 z 16.2.2008)
 - **Ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia ENIAC** (INT/370, CESE 1444/2007 – Dz.U. C 44/22 z 16.2.2008)
 - **Program badawczo-rozwojowy wspierający MŚP** (INT/379, CESE 977/2008 – Dz.U. C 224/18 z 30.8.2008)
 - **Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom** (INT/383, CESE 751/2008 – Dz.U. C 211/1 z 19.8.2008)
 - **Wspólne przedsięwzięcie „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe”** (INT/386, CESE 484/2008 – Dz.U. C 204/19 z 9.8.2008)
 - **Europejskie partnerstwo na rzecz naukowców** (INT/435, CESE 1908/2008 – jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym)
 - **Wspólnotowe ramy prawne europejskiej infrastruktury badawczej (ERI)** (INT/450, CESE 40/2009 – jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym)

Brukseli, 26 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

451. SESJA PLENARNA 25–26 LUTEGO 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych

COM(2008) 311 wersja ostateczna – 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

Dnia 1 lipca 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 ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Angelo GRASSO.

Na 451 sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 1–1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES jest przekonany o wadze zapewnienia pełnej realizacji zasady swobodnego przepływu towarów, zapisanej w Traktacie i udoskonalonej przez wspólne ramy wprowadzone w lipcu 2008 r. oraz kolejne przepisy sektorowe, tak by wyroby udostępniane zgodnie z prawem na rynku jednego państwa członkowskiego mogły też być bez trudu udostępniane na rynku na całym obszarze UE wraz z gwarancjami dotyczącymi bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska przez cały cykl życia wyrobu, od chwili jego zaprojektowania do usunięcia.

1.2 EKES popiera inicjatywę Komisji, by dokonać przeglądu europejskich przepisów zawartych w dyrektywie nr 89/106/EWG w sprawie wyrobów budowlanych (DWB) w celu dostosowania ich do obecnych wymogów, aktualizacji ich treści oraz ustanowienia pewnych i jednoznacznych europejskich ram prawnych.

1.3 EKES jest przekonany, że niezbędne jest połączenie – już od chwili sporządzenia projektu – jakości ekosystemowej ze wszystkimi warunkami typologicznymi i strukturalnymi kompleksów mieszkaniowych i budowlanych: chodzi o oszczędność zasobów naturalnych, poprawę warunków mieszkaniowych obywateli, przyjęcie większej odpowiedzial-

ności za procedury, metody i techniki w celu spełnienia wymogów jakości i bezpieczeństwa z myślą o pracownikach i użytkownikach końcowych.

1.4 EKES uważa, że należy umocnić europejski system normalizacji wyrobów budowlanych, wspierając organy normalizacyjne oraz wprowadzając do przepisów elementy dotyczące bezpieczeństwa pracy, użytkowania wyrobu i jego usunięcia.

1.5 EKES jest zdania, że nadzwyczajny potencjał nowatorskich wyrobów budowlanych, jeżeli chodzi o zmniejszenie negatywnych skutków zmian klimatu i poziom warunków mieszkaniowych, powinien stanowić część kultury specjalistów, przedsiębiorstw budowlanych i użytkowników, tak by wnieść konkretny i skuteczny wkład do ochrony środowiska oraz oszczędności energii.

1.6 EKES podkreśla, że swobodny przepływ towarów powinien stanowić kluczową siłę napędową konkurencyjności i rozwoju społeczno-gospodarczego jednolitego rynku europejskiego i że umocnienie oraz unowocześnienie warunków udostępniania na rynku zdrowych i bezpiecznych wyrobów jest gwarancją jakości dla europejskich obywateli oraz podmiotów w tym sektorze.

1.7 EKES uważa, że istotne znaczenie ma zapewnienie **zharmonizowanych europejskich ram prawnych** w zakresie udostępniania na rynku i produkcji wyrobów budowlanych na jednolitym rynku europejskim (EOG).

1.8 EKES uważa, że istotne jest przywrócenie **wiarygodności oznakowania CE i jakości systemu akredytacji jednostek notyfikowanych**. Trzeba opracować ramy prawne gwarantujące spójność, porównywalność i koordynację zdecentralizowanego systemu, skuteczność nadzoru rynkowego oraz jednoznaczne i uproszczone definicje i procedury.

1.9 EKES zaleca przeznaczenie odpowiednich **środków finansowych na wsparcie programów wspólnotowych w zakresie kształcenia i informowania**, adresowanych do wszystkich zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych, szczególnie za pośrednictwem kampanii mających na celu wykształcenie instruktorów, oraz programu wspierającego i monitorującego ich realizację.

1.10 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie mają przepisy dotyczące **procedur oznaczających uproszczenia, zwłaszcza dla MŚP oraz mikroprzedsiębiorstw**, poprzez ułatwienie dostępu do systemu oznakowania CE oraz uruchomienie SOLVIT⁽¹⁾ w krajowych punktach kontaktowych ds. produktów w celu łatwiejszego rozwiązywania problemów.

1.11 EKES uważa, że nowym przepisom i załącznikom technicznym powinny towarzyszyć **poradniki techniczne na temat opracowania zasadniczych wymogów** dotyczących wykorzystania surowców i materiałów wtórnych przyjaznych dla środowiska, a także nowatorskich produktów.

1.12 EKES zgadza się z potrzebą zastosowania **wspólnotowego systemu szybkiego informowania RAPEX** w odniesieniu do sektora wyrobów budowlanych i uważa za istotne, by **wykryte wykroczenia i oszustwa były podawane do wiadomości w Dzienniku Urzędowym UE** oraz w europejskim portalu internetowym poświęconym wyrobom budowlanym.

1.13 Komitet uważa, że **ramy czasowe wprowadzenia w życie rozporządzenia są zbyt krótkie**, by uczynić to dokładnie i skutecznie, i że należy je wnikliwie rozważyć, biorąc również pod uwagę wymogi szkoleniowe i informacyjne związane z przyswojeniem wprowadzonych zmian.

1.14 EKES apeluje wreszcie, by Komisja składała co dwa lata Parlamentowi, Radzie i jemu samemu sprawozdanie na temat wdrożenia rozporządzenia, zawierające rozdział poświęcony wymogom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w odniesieniu do wyrobów budowlanych, a także wykroczeniom i oszustwom wykrytym w tym obszarze.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>

2. Wstęp

2.1 Europejski rynek budownictwa stanowi ok. 10 % wspólnotowego PKB i ok. 7 % całej siły roboczej Wspólnoty, co oznacza ponad 65 tys. przedsiębiorstw produkujących wyroby budowlane, z których ok. 92 % to MŚP i mikroprzedsiębiorstwa.

2.2 Duża ilość wyrobów budowlanych jest przedmiotem handlu wewnątrz Wspólnoty w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego: od 15 % do 25 % całego rynku budownictwa, w zależności od sektora.

2.3 Wyroby budowlane mogą być wprowadzane do obrotu na rynku EOG⁽²⁾ jedynie wówczas, gdy nadają się do przewidzianego użycia: jakość materiałów budowlanych powinna zostać utrzymana na deklarowanym poziomie przydatności przez cały cykl życia wyrobu składającego się z tych materiałów, zwłaszcza jeżeli chodzi o kluczowe wymogi w zakresie odporności mechanicznej, stabilności, bezpieczeństwa na wypadek pożaru, higieny, zdrowia i ochrony środowiska, bezpieczeństwa użytkownika, ochrony przed hałasem, oszczędności energii oraz izolacji cieplnej.

2.3.1 Należy zatem należycie uwzględnić zgodność i trwałość wyrobów budowlanych zwłaszcza wówczas, gdy konieczne są istotne inwestycje w celu odnowienia budynków dla zagwarantowania ich efektywności energetycznej.

2.4 Komitet jest przekonany, że „swobodny przepływ towarów stanowi konieczną siłę napędową konkurencyjności i rozwoju społeczno-gospodarczego jednolitego rynku europejskiego i że wzmocnienie oraz modernizacja warunków wprowadzania na rynek bezpiecznych produktów wysokiej jakości to elementy o podstawowym znaczeniu dla europejskich konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli”⁽³⁾.

2.5 Dotychczas ponad 300 rodzin wyrobów budowlanych otrzymało oznakowanie CE, a od 2000 r. do dzisiaj CEN ustanowił ponad 380 zharmonizowanych norm⁽⁴⁾, podczas gdy w tym samym czasie przeprowadzono ponad 1 100 europejskich ocen technicznych (ETA) dla konkretnych produktów, które umożliwiają otrzymanie oznakowania CE zamiast zastosowania zharmonizowanych norm.

2.6 EKES uważa, że jeżeli projektanci i użytkownicy dostrzegą i docenią nadzwyczajny potencjał innowacyjnych wyrobów budowlanych, pod względem ograniczenia negatywnych skutków zmian klimatu, zwiększenia efektywności energetycznej i poziomu warunków mieszkaniowych, to wyroby te będą mogły się praktycznie i skutecznie przyczynić do oszczędności energii oraz ochrony środowiska⁽⁵⁾.

⁽²⁾ EOG: Europejski Obszar Gospodarczy.

⁽³⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008.

⁽⁴⁾ CEN: http://nan.brrc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf; Dz.U. C 304 z 13.12.2006.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008.

2.7 Fundamentalne znaczenie ma to, by producenci w odpowiednim czasie podjęli wysiłki w celu dostosowania procesów produkcyjnych do ustanowionych przepisów. Wymóg stosowania języka potocznego przy ocenianiu właściwości użytkowych wyrobów zarówno, jeżeli chodzi o ograniczenie emisji CO₂ na etapie produkcji, jak i wpływu na zdrowie wewnątrz budynków, może ulepszyć kontakty między producentami, ich klientami oraz władzami publicznymi, a także podnieść jakość budynków.

2.8 Uproszczone, wysokiej jakości ramy prawne dla przedsiębiorstw są kluczowym czynnikiem konkurencyjności, rozwoju i zatrudnienia: uproszczenie otoczenia prawnego jest bowiem niezbędne dla ożywienia innowacji oraz ograniczenia obciążeń administracyjnych wynikających z wymogów prawnych, a także dla zmniejszenia objętości całego wspólnotowego dorobku prawnego i dążenia do przechodzenia do bardziej elastycznych rodzajów podejścia regulacyjnego.

2.9 Zdaniem EKES-u oprócz wyposażenia wyrobu w odpowiednie właściwości i cechy, należy również uwzględnić zdolność i potrzebę przewidywania ewentualnych kosztów projektowania i wznoszenia budynków, a przede wszystkim zarządzania i konserwacji.

2.10 EKES podkreśla, że „lepsze prawodawstwo oraz wdrażanie i egzekwowanie prawa ściśle się z sobą wiążą: dobre prawo to prawo egzekwowalne i egzekwowane. [...] Efekty są wszakże ograniczone. Wynika to z faktu istnienia odmiennych kultur i kompetencji oraz różnorodnego stopnia zaangażowania w skuteczne wdrażanie prawa w różnych miejscach Europy”⁽⁶⁾.

2.11 W związku z tym **EKES stanowczo popiera wybór rozporządzenia w sprawie wyrobów budowlanych jako formy zmiany dyrektywy** w celu uniknięcia ryzyka rozbieżności wykonawczych i interpretacyjnych, przy jednoczesnym ograniczeniu obciążeń i uproszczeniu ram wykonawczych.

2.12 EKES podkreśla znaczenie „zagwarantowania pewności, przejrzystości i skuteczności wymiany handlowej, przy wyeliminowaniu dublowania kontroli i testów oraz zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów, obywateli oraz przedsiębiorstw, zapewnienia aktywnego i jednolitego zastosowania przepisów wspólnotowych w dziedzinie bezpieczeństwa produktów poprzez koordynację i wzmocnienie nadzoru rynkowego”⁽⁷⁾.

3. Wniosek Komisji

3.1 Celem zaproponowanego rozporządzenia jest zapewnienie wiarygodnych i dokładnych informacji na temat właściwości użytkowych wyrobów budowlanych na całym europejskim rynku wewnętrznym EOG poprzez:

— wprowadzenie potocznego języka technicznego,

— wyznaczenie dokładnych celów, koncepcji i zasad określania obowiązków wszystkich podmiotów gospodarczych,

— ustanowienie, że deklaracja właściwości użytkowych jest konieczna do otrzymania oznakowania CE, za co odpowiedzialność spoczywa wyłącznie na producencie lub importerze,

— zwiększenie wiarygodności norm, między innymi dotyczących wyznaczania jednostek ds. oceny technicznej (JOT),

— uproszczenie procedur i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw,

— ustanowienie bardziej wymagających kryteriów dla jednostek notyfikowanych pod kontrolą organu notyfikującego wyznaczonego przez państwa członkowskie,

— wzmocnienie nadzoru rynkowego poprzez działania organów nadzoru rynkowego państw członkowskich.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera inicjatywę mającą na celu dostosowanie prawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie, aktualizację jego treści oraz ustanowienie pewnych, jednoznacznych, jasnych, przejrzystych i wyważonych europejskich ram prawnych i regulacyjnych dla wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych europejskiego rynku wewnętrznego wraz z zapewnieniem języka potocznego, zharmonizowanych specyfikacji technicznych (*harmonised European standards* – hEN i *European Assessment Documents* – EAD) oraz podstawowych wymogów dotyczących obiektów budowlanych (PWO), przy pełnym uwzględnieniu wymogów związanych z rozwojem zrównoważonym, prawa obywateli do zdrowia i zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz przy uproszczeniu procedur dla MŚP.

4.2 Komisja postrzega budownictwo jako wyróżniający się sektor europejskiego rynku, w którego dziedzinie są jednak „niewystarczająco skoordynowane przepisy [...] nie tylko na poziomie UE”. Fakt ten „w połączeniu z w przeważającej mierze lokalną strukturą gospodarczą” prowadzi „do powstania istotnych obciążeń administracyjnych i do silnej fragmentacji rynku budownictwa zgodnego z zasadą zrównoważonego rozwoju”⁽⁸⁾.

4.3 Zdaniem EKES-u, w trakcie zmiany dyrektywy w sprawie wyrobów budowlanych (DWB) i przekształcenia jej w rozporządzenie w sprawie wyrobów budowlanych należy wziąć szczególnie pod uwagę następujące kluczowe aspekty:

⁽⁶⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006.

⁽⁷⁾ Por. przypis 3.

⁽⁸⁾ COM(2007) 860 wersja ostateczna z 21 grudnia 2007 r., komunikat w sprawie inicjatywy rynków pionierskich dla Europy, s. 5.

- przejrzystość, uproszczenie, wiarygodność, pewność prawa, pewność techniczna, spójność definicji, a także czytelność dla konsumenta wspólnotowego, użytkownika pośredniego i końcowego wyrobów budowlanych, przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż i nabywających wyroby, inżynierów, architektów i projektantów, kontrahentów publicznych i prywatnych, a także administracji publicznej;
- **język potoczny oparty na zharmonizowanych normach i europejskich ocenach technicznych, który byłby czytelny, jasny i przyjazny dla użytkownika**, w tym zarówno dla pracowników, jak i zwykłych obywateli, jeżeli chodzi o wymogi mieszkaniowe i użytkowe związane z ochroną zdrowia oraz efektywnością energetyczną i ekologiczną, a także poziomem warunków mieszkaniowych, higieny i bezpieczeństwa;
- **spójność z innymi celami i kierunkami polityki Unii Europejskiej, zwłaszcza z ogólną zasadą ostrożności zapisaną w Traktacie** i przyjętą w różnych konwencjach międzynarodowych i w porozumieniu WTO w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych: zasada ta powinna być stosowana w sytuacji, gdy potencjalnie niebezpieczne skutki danego zjawiska, produktu lub procesu wykryto na podstawie naukowej i obiektywnej oceny, zwłaszcza w odniesieniu do ram prawnych REACH dla substancji chemicznych⁽⁹⁾, ogólnego bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu⁽¹⁰⁾ oraz odpowiedzialności za wyroby, tak by zagwarantować wysoki poziom ochrony konsumenta przed szkodliwością wadliwego wyrobu dla jego zdrowia i jego własności⁽¹¹⁾;
- **komunikację, informowanie i kształcenie z zakresu praw i obowiązków wszystkich zainteresowanych podmiotów wspólnotowych**, wraz z jasnym wskazaniem punktów kontaktowych ds. produktów, które powinny uwzględniać mechanizmy rozstrzygania sporów Solvit i umożliwiać przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP, oraz użytkownikom pośrednim i końcowym zastosowanie procedury pozasądowej;
- **wyeliminowanie obciążeń biurokratycznych i związanych z nimi kosztów**, szczególnie w wypadku mniejszych i słabszych podmiotów, takich jak użytkownicy pośredni i końcowi, MŚP oraz poszczególni obywatele, przez wzgląd na to, że obowiązki podmiotów gospodarczych powinny być uzasadnione, proporcjonalne i wolne od kosztownych obciążeń biurokratycznych i administracyjnych;
- **rozwój i rozpowszechnienie kultury zrównoważonego, zdrowego i bezpiecznego budownictwa**, która uwzględniałaby badania projektowe, przegląd metod budowlanych, wytwarzanie, wprowadzanie do obrotu i wykorzystywanie w procesie budowlanym lepszych materiałów, a także nowe rozwiązania strukturalne i za którą odpowiedzialność ponosiłyby wszystkie zainteresowane podmioty od okresu

nauki szkolnej, przez kształcenie specjalistów, po uczelnie wyższe;

- **wsparcie dla europejskich organów normalizacyjnych** w celu zwiększenia ich skuteczności w procesie opracowywania norm technicznych dotyczących materiałów budowlanych, poprzez nadanie im jasnych i przejrzystych upoważnień, zapewnienie powszechnego poszanowania dla ich celów oraz szerszej reprezentacji wszystkich stosownych kategorii;
- **wzmocnienie systemów nadzoru rynkowego oraz ujawnianie wykroczeń i osób popełniających wykroczenia** poprzez rozwój i koordynację systemów krajowych, zastosowanie do sektora wyrobów budowlanych systemu RAPEX⁽¹²⁾, podawanie do wiadomości wykroczeń i oszustw w europejskim portalu internetowym na temat wyrobów budowlanych oraz w Dzienniku Urzędowym UE, a także poświęcenie tej tematyce specjalnego rozdziału w sporządzanym co dwa lata sprawozdaniu w sprawie wdrażania nowego rozporządzenia, które zostanie przedłożone Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi.

4.4 EKES zgadza się z potrzebą podniesienia jakości systemu akredytacji jednostek notyfikowanych i ustanowienia bardziej surowych kryteriów wyznaczania takich organów oraz zarządzania nimi i nadzoru nad nimi, zgodnie z ogólnymi przepisami w tej dziedzinie ustanowionymi decyzją nr 768/2008/WE i rozporządzeniem (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r.

4.5 W kontekście coraz większej globalizacji system nadzoru rynkowego powinien gwarantować wspólne ramy prawne w celu skutecznego i spójnego zastosowania prawodawstwa na całym terytorium Wspólnoty, a państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie środki na wykonanie tego zadania. W każdym razie państwa członkowskie powinny mieć wyraźny obowiązek wyznaczenia organu, w którym można by składać reklamacje, i udostępnienia go obywatelom.

4.6 EKES uważa, że należy jasno określić obowiązki poszczególnych podmiotów, zapewniając pełną identyfikowalność wyrobów, zwłaszcza pod względem funkcjonalności materiałów budowlanych przez cały cykl życia wyrobu, ich bezpieczeństwa i jakości zdrowotnej – szczególnie bezpieczeństwa pracowników i użytkowników końcowych – oraz zintegrowanej ochrony ogólnego środowiska mieszkaniowego i warunków użytkowania.

4.7 Istotne jest odbudowanie zaufania do oznakowań zgodności. Należy przywrócić faktyczną wartość oznakowaniu CE, w większym stopniu umożliwić dochodzenie na drodze sądowej jego naruszenia oraz zagwarantować mu ochronę prawną. EKES podkreśla, że przejście na nowy system oznakowania CE obciąża kosztami przedsiębiorstwa i będzie wymagać znacznych inwestycji początkowych w infrastrukturę normalizacji i nadzoru ze strony władz publicznych, szczególnie w celu osiągnięcia poziomu doskonałości w jednostkach notyfikowanych.

⁽⁹⁾ Zob. rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 z 18 grudnia 2006 r.
⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2001/95/EWG z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe.

⁽¹²⁾ RAPEX: system szybkiego informowania na temat produktów niezgodnościowych.

4.8 EKES uważa, że umocnieniu europejskiego systemu normalizacji wyrobów budowlanych powinno towarzyszyć większe wsparcie w opracowywaniu i stosowaniu norm międzynarodowych, wraz z ułatwieniem dostępu do rynków i handlu międzynarodowego oraz zapewnieniem globalnego wymiaru rynków materiałów budowlanych.

4.9 EKES zaleca ustalenie innego, bardziej odpowiedniego terminu realizacji, ze względu na potrzebę rozpowszechnienia szczegółowych informacji, a także konieczność uwzględnienia czasu na dostosowanie się do zmian metod, procedur i postępowania w celu przejścia od dyrektywy do rozporządzenia w sprawie wyrobów budowlanych.

4.10 EKES uważa, że konieczne jest przeznaczenie odpowiednich środków finansowych na wsparcie wspólnotowych programów szkoleniowych i informacyjnych, a także programów ułatwiających i monitorujących wdrażanie, adresowanych do wszystkich zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych.

4.11 EKES zaleca, by nowym przepisom i załącznikom technicznym towarzyszyły poradniki techniczne na temat opracowania podstawowych wymogów dotyczących obiektów budowlanych (*basic works requirements*) w celu:

- ukierunkowania przyszłego wydawania upoważnień w tym zakresie, zwłaszcza do stosowania surowców i materiałów wtórnych przyjaznych środowisku;
- zagwarantowania większej elastyczności, głównie w odniesieniu do terminów postępowania biurokratycznego poprzez europejską ocenę techniczną dla nowatorskich produktów oraz poprzez wyznaczenie i rolę różnych organów oraz organizacji wskazanych we wniosku.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Wniosek powinien zawierać dwa dodatkowe rozdziały na temat:

- komunikacji, informowania i kształcenia na rzecz rozwoju powszechnej kultury zrównoważonego budownictwa;
- oszczędności energii, zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, zdrowia, higieny i bezpieczeństwa przez cały cykl życia produktu – od chwili jego zaprojektowania do usunięcia; wymogi w tym zakresie znajdują się w załączniku 1, lecz zdaniem EKES-u powinny one zostać umieszczone w samym rozporządzeniu.

5.1.1 Szczególnie przestrzeganie wymogów dotyczących higieny i zdrowia ma kluczowe znaczenie ze względu na zagrożenia wynikające z zastosowania materiału odzyskanego z recyklingu, zawierającego substancje promieniotwórcze⁽¹³⁾ lub niebezpieczne substancje toksyczne: te drugie po wprowadzeniu do budynków i konstrukcji są tak szkodliwe dla osób je zamieszkujących lub w nich przebywających przez długi czas,

że mogą wywołać u nich trwałe i niekiedy bardzo poważne szkody zdrowotne.

5.2 Jeżeli chodzi o definicje (art. 2), EKES uważa, że szczególnie istotne są definicje zaproponowane w odniesieniu do „udostępniania na rynku”⁽¹⁴⁾, na których temat miał się już okazję wypowiedzieć⁽¹⁵⁾. Powinny one zapobiegać niespójności z ramami prawnymi przyjętymi w innych dokumentach i uzupełniać je o definicje dotyczące nieseryjnych wyrobów budowlanych, które są szczególnie istotne dla MŚP, złożonych zestawów wyrobów prefabrykowanych lub wstępnie zmontowanych i innowacyjnych produktów, natomiast definicja dotycząca zharmonizowanych specyfikacji technicznych powinna odnosić się do europejskiej oceny technicznej (ETA)⁽¹⁶⁾, a nie do europejskich dokumentów oceny.

5.3 Co się tyczy deklaracji właściwości użytkowych, EKES uważa, że w chwili, gdy wyrób jest wprowadzany na rynek i spełnia kryteria dotyczące niezbędnych cech wyrobu w celu sprostania podstawowym wymogom dotyczącym obiektów budowlanych, deklaracja właściwości użytkowych powinna być obowiązkowa i kompletna i nie ograniczać się do norm krajowych; należy ponadto wykorzystać technologie informatyczne lub strony internetowe dostępne również dla klienta.

5.3.1 Zdaniem EKES-u deklaracja właściwości użytkowych powinna być składana, jeśli dany wyrób objęty jest normą zharmonizowaną lub wydano europejską ocenę techniczną dla tego wyrobu⁽¹⁷⁾.

5.4 Należy jasno zdefiniować cele zharmonizowanych norm ustalonych przez CEN na podstawie upoważnień wydanych przez Komisję w odniesieniu do danego wyrobu lub rodziny wyrobów, przy wskazaniu przewidzianych sposobów użytkowania: zharmonizowane normy powinny w pełni odpowiadać upoważnieniu.

5.5 EKES uważa, że kluczowe znaczenie mają przewidziane przepisy dotyczące uproszczonych procedur; procedury te oznaczają uproszczenia zwłaszcza dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw, poprzez ułatwienie dostępu do systemu oznakowania CE, niemniej powinny one gwarantować równy poziom ochrony konsumentów pod względem wymogów dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

5.6 EKES podkreśla wagę postanowień art. 46, szczególnie jeżeli chodzi o zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa pracowników: konieczne jest sporządzenie oceny danego produktu lub jego całego cyklu życia, która obejmowałaby wszystkie wymogi przewidziane w proponowanym rozporządzeniu, w celu zapobiegania wypadkom w tym sektorze, wynikającym z użycia niewłaściwych materiałów lub ich niewłaściwego użycia.

⁽¹⁴⁾ Decyzja nr 768/2008/WE z 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, rozporządzenie (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008.

⁽¹⁶⁾ ETA – *European Technical Assessment*.

⁽¹⁷⁾ W związku z tym tekst w art. 4 ust. 1 od lit. b) do końca tego ustępu powinien zostać skreślony.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

5.7 EKES uważa, że należy zmienić przepisy przejściowe zawarte w art. 53, które wyznaczają termin przejścia od dyrektywy do rozporządzenia w sprawie wyrobów budowlanych na 1 lipca 2011 r., i zapewnić bardziej odpowiedni okres przejściowy ze względu na duże wymogi związane z informowaniem, kształceniem i zmianą postaw, a także czasem potrzebnym na dostosowanie się do przewidzianych zmian metod i procedur.

5.8 Co się tyczy aktualizacji technicznej przewidzianej w art. 51 wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES potwierdza swoje wcześniejsze uwagi na ten temat⁽¹⁸⁾, dotyczące „znaczenia jak największej przejrzystości procedury komitetowej, która powinna być bardziej zrozumiała dla osób zamieszkujących na obszarze UE, w szczególności osób, których takie akty bezpośrednio dotyczą”.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2008.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Aspekty regulacyjne nanomateriałów

COM(2008) 366 wersja ostateczna

(2009/C 218/04)

Dnia 17 czerwca 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Aspekty regulacyjne nanomateriałów”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto PEZZINI.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25 - 26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uznaje, że odpowiedzialny rozwój nanonauk i nanomateriałów (N&N) jest kluczem do podjęcia wyzwania związanego z postępowaniem gospodarczym i społecznym na poziomie światowym.

1.2 EKES podkreśla, że konieczne jest pilne poszerzenie zakresu zastosowań nanotechnologii w przemyśle i w różnych sektorach; należy przy tym ściśle uwzględnić:

— kontekst gospodarczy i społeczny;

— aspekty prawne, podatkowe i finansowe;

— w sposób szczególny i przez cały cykl życia zastosowań naukowych – aspekty etyczne, środowiskowe, zdrowotne i związane z bezpieczeństwem.

1.3 EKES popiera zasady zawarte w kodeksie postępowania dotyczącym nanotechnologii i uznaje je za obowiązujące również w odniesieniu do europejskich ram prawno-regulacyjnych dotyczących N&N.

1.4 EKES wyraża zaniepokojenie zbyt wolnym tempem postępu w zakresie rynkowych zastosowań nanotechnologii oraz badań nad wpływem na środowisko, zdrowie i toksykologią nanomateriałów.

1.5 EKES jest przekonany, że złożoność, szybka ewolucja i przekrojowy charakter naukowy nanotechnologii, wymagają podejścia wielokierunkowego, zwłaszcza do kwestii zagrożeń, w ramach systemu prawnego, etycznego i społecznego, bez którego proponowanie wspólnych rozwiązań dotyczących zarządzania ryzykiem nie jest możliwe, oraz oparcia go na godnych zaufania, kompletnych i odpowiedzialnych fundamentach.

1.6 Optymalny system zarządzania musi uwzględniać równowagę między wielorakimi aspektami odpowiedzialnego rozwoju nanomateriałów; EKES zaleca w związku z tym przekształcenie europejskiego centrum monitorowania nanotechnologii w stałą strukturę, której zadaniem będzie dostarczanie analiz opartych na pewnych podstawach naukowych i gospodarczych oraz badanie wpływu na społeczeństwo, możliwych zagrożeń dla środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa, we współpracy z innymi zainteresowanymi agencjami europejskimi.

1.7 EKES uznaje za niezbędne zintegrowane referencyjne ramy regulacyjne oraz system zarządzania; mają one ułatwić udzielanie jasnych i pewnych odpowiedzi na pojawiające się potrzeby, przede wszystkim w zakresie wspólnych metod klasyfikacji, metrologii, testów zatwierdzających istniejące protokoły i stosowanych do nowych protokołów oraz badań poprzedzających stanowienie przepisów i towarzyszących ich opracowaniu.

1.8 Zdaniem EKES-u niezbędne są energiczne działania w zakresie interdyscyplinarnego kształcenia i szkoleń, a także – dzięki pomocy infrastruktur doskonałości – oceny i zapobiegania zagrożeniom.

1.9 EKES uważa za istotny rozwój na szczeblu europejskim działań związanych z benchmarkingiem inicjatyw w obszarze oceny i zapobiegania zagrożeniom występującym w Europie, Stanach Zjednoczonych, Japonii i w gospodarkach wschodzących.

1.10 Zdaniem EKES-u należy wspierać – również w oparciu o jasne i przejrzyste wskazania Komisji – prowadzone w Europie przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN), Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC) i Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych prace na rzecz standaryzacji techniczno-regulacyjnej, które powinny znaleźć odzwierciedlenie na poziomie międzynarodowym, w pracach ISO/TC 229; wsparcie to ma służyć ułatwieniu pewnego światowego handlu nanotechnologiami, nanoproductami i bardziej złożonymi systemami zawierającymi N&N.

1.11 EKES zaleca nasilenie zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim opartego na pewnych i przejrzystych podstawach, który będzie dobrze słyszalnym na arenie międzynarodowej wspólnym głosem Europy w tej – jakże ważnej dla naszej przyszłości – kwestii.

1.12 EKES prosi, by w sprawozdaniu za rok 2009 na temat planu działania znalazł się rozdział poświęcony bezpośrednio:

- postępowi dotyczącemu zintegrowanych ram prawno-regulacyjnych, którym podlega ocena i zapobieganie zagrożeniom;
- skuteczności i wyników protokołów badań;
- nowym priorytetem działania, określonym na szczeblu europejskim i przez państwa członkowskie; mają one mieć na względzie zapewnienie zrównoważonej produkcji wyrobów opartych na elementach nanotechnologicznych, zrównoważonego handlu takimi wyrobami i ich konsumpcji;
- działaniom związanym z benchmarkingiem prowadzonym wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią i krajami wschodzącymi i nakierowanym na ocenę i zapobieganie zagrożeniom;
- zorganizowanemu dialogowi ze społeczeństwem obywatelskim opartemu na pewnych i przejrzystych podstawach, który będzie dobrze słyszalnym na arenie międzynarodowej wspólnym głosem Europy na ten, jakże ważny dla naszej przyszłości temat.

2. Wprowadzenie

2.1 Komisja stała się w ostatnich latach największym organem finansowania publicznego w dziedzinie N&N; jej wkład to 1,4 mld EUR pochodzące z VI programu ramowego w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, a w pierwszym roku VII programu ramowego na lata 2007-2013 wydano prawie 600 mln EUR i 28 mln EUR na badania

nad bezpieczeństwem N&N, co oznacza, że cała kwota przeznaczona na ten obszar wyniosła około 80 mln EUR ⁽¹⁾.

2.2 Stworzono różne europejskie platformy technologiczne poświęcone zastosowaniom nanotechnologii, np. związaną z nanoelektrycznością (ENIAC), z nanomedycyną i ze zrównoważoną chemią.

2.3 Na szczeblu światowym całkowite publiczne i prywatne wydatki na N&N wyniosły w latach 2002-2004 24 mld EUR, z której to kwoty ponad jedna czwarta przypadła na Europę, natomiast zasoby wspólnotowe przeznaczone na ten cel wynoszą 5-6% ⁽²⁾.

2.4 W dotyczących N&N przepisach związanych z VII PR w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji na lata 2007-2013 ⁽³⁾ zapisano poszanowanie podstawowych aspektów etycznych, których zasady są zawarte w karcie praw podstawowych.

2.5 Sprawozdanie z trzeciego międzynarodowego dialogu poświęconego odpowiedzialnym badaniom i rozwojowi w dziedzinie nanotechnologii wykazało zaangażowanie w następujących kwestiach:

- zarządzanie nanotechnologiami;
- luka we współpracy na linii Północ-Południe;
- udostępnienie środków w dziedzinie metrologii, standaryzacji, definicji i własności intelektualnej;
- zaangażowanie społeczeństwa;
- dialog ze społeczeństwem różnych krajów.

2.6 Zaangażowanie różnych organizacji na szczeblu międzynarodowym uwidoczniło się przede wszystkim poprzez inicjatywy takie jak:

- należąca do OECD baza danych dotyczących badań nad zdrowiem ludzkim i bezpieczeństwem środowiskowym oraz zatwierdzona baza danych dotyczących badań nad bezpieczeństwem wytworzonych nanomateriałów;
- wspólny program FAO i WHO dotyczący standardów żywieniowych, stworzony z myślą o powołaniu neutralnego forum międzynarodowego poświęconego kwestiom bezpieczeństwa żywnościowego związanym z nanotechnologiami oraz o opracowaniu umów dotyczących współpracy w tej dziedzinie;

⁽¹⁾ Zob. Sprawozdanie p.t. „Trzeci międzynarodowy dialog poświęcony odpowiedzialnym badaniom nad nanotechnologią i jej rozwojowi” – Bruksela, 11 - 12 marca 2008 r., wyd. R. Tomellini i J. Giordani.

⁽²⁾ Zob. COM(2007) 505 wersja ostateczna z dnia 6 września 2007 r. Nanonauka i nanotechnologia: Plan działań dla Europy na lata 2005-2009. Pierwsze sprawozdanie z realizacji za lata 2005-2007.

⁽³⁾ Zob. Decyzja Rady 2006/971/WE z dnia 19 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 400 z 30.12.2006).

- projekt OECD dotyczący testowania pod względem bezpieczeństwa zestawu wytworzonych nanomateriałów oraz wyuczne dotyczące testowania i nanomateriałów;
- projekt OECD dotyczący oceny zagrożenia i zapobiegania zagrożeniom;
- projekt OECD dotyczący roli stosowania alternatywnych metod w nanotoksykologii;
- projekt OECD dotyczący wpływu i środowiska biznesowego;
- projekt OECD dotyczący komunikacji i udziału publicznego;
- projekt OECD dotyczący globalnego wyzwania: N&N i Woda;
- projekt OECD dotyczący współpracy przy ocenie ryzyka;
- centra współpracy WHO na rzecz higieny pracy i zagrożeń powodowanych przez nanotechnologie;
- projekt WHO i UE dotyczący poprawy doradztwa politycznego w kwestiach środowiska i zdrowia w Europie – nanotechnologie;
- UNEP, departament chemikaliów Sekcji technologii, przemysłu i gospodarki (DTIE), ogólne działania na rzecz globalnego należytego zarządzania chemikaliami;
- TRIESTE bezpośrednie działania dotyczące dziedziny zaawansowanych technologii i nowych materiałów (ocena nanotechnologii i ewentualnych zagrożeń związanych z ich rozwojem i stosowaniem);
- ISO TC229 standardy dotyczące nanotechnologii;
- nadzwyczajne walne zebranie Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO) – grudzień 2007: Zalecenia i konkretny plan działań – ocena nanotechnologii i ocena ryzyka. Działania badawcze dotyczące aspektów etycznych, prawnych i „społecznych” N&N.

2.7 Jak stwierdzono w sprawozdaniu brytyjskiego Royal Society „Nanosciences and Nanotechnology: Opportunities and Uncertainties” (Nanonauka i nanotechnologia – szanse i niewiadome) (4): „Do czasu lepszego poznania wpływu nanocząstek i nanorurek na środowisko naturalne zalecamy unikanie, na ile jest to możliwe, uwalniania do środowiska wyprodukowanych nanocząstek i nanorurek.”

(4) Sprawozdanie: „Nanosciences & Nanotechnology: Opportunities & Uncertainties”, Royal Society, London, 29 lipca 2004 r.

2.8 Samooczyszczające się pokrycia pozwalające ograniczyć zużycie substancji czyszczących; środki uwalniające od zanieczyszczeń, pozwalające usunąć tlenek azotu z powietrza; ogniwa fotowoltaiczne nowej generacji; materiały termoizolacyjne; systemy wychwytywania CO₂; nanofiltracja powietrza i wody, poza zastosowaniami w diagnostyce medycznej i w niektórych terapiach bezinwazyjnych, są już obecne w formie nanomateriałów w licznych przedmiotach powszechnego użytku (5).

2.9 Problem wynika także z konieczności dostosowania protokołów oceny zagrożenia w krótko- i długoterminowej perspektywie toksycznością nanomateriałów i zjawisk ich nagromadzenia i połączeń z innymi substancjami występującymi w ekosystemie, w tkankach organicznych i w organizmie człowieka.

2.10 W środowiskach złożonych normy i kontrole oceny ryzyka mogą się różnić w zależności od tego, czy mamy do czynienia z ocenami „in vitro” czy też „in situ”, zaś badania w tej dziedzinie (6) powinny wykraczać poza konwencjonalne artykuły ochronne, takie jak filtry, wkłady do masek chroniących drogi oddechowe, odzież ochronna, rękawice, czyli przedmioty zawierające nanocząstki grafitu długości od 10 do 50 nanometrów.

2.11 Jak wskazuje Komisja – i jak wielokrotnie podkreślał EKES – „zintegrowane, pewne i odpowiedzialne” podejście stało się centralnym elementem polityki UE w dziedzinie nanotechnologii”. Obszar zastosowań tychże technologii jest wyjątkowo szeroki i zróżnicowany, co sprawia, że konieczna jest rozległa wizja, aby możliwe było określenie i wykorzystanie wspólnych punktów i współzależności w tej dziedzinie, która rozciąga się od fizyki jądrowej do technologii plazmy i od nanomechaniki do produkcji włókienniczej.

2.12 Ponieważ nanoprocesy zachodzą w wymiarze nanoskopowym (10⁻⁹ m), który jest trudny do wyobrażenia dla laika, kwestia nanomateriałów od samego początku wymaga konstruktywnego dialogu z konsumentami, aby możliwe było określenie zagrożeń i uniknięcie ich, a także rozwianie ewentualnych nieuzasadnionych obaw.

2.13 EKES podkreśla potrzebę nie tylko „przyspieszenia rozwoju zastosowań przemysłowych i wielosektorowych, a także tych należących do kontekstu gospodarczego, społecznego, prawnego, regulacyjnego, fiskalnego i finansowego, których muszą dotyczyć działania nowatorskich przedsiębiorstw oraz profile zawodowe”, ale także „ochrony interesów etycznych, środowiskowych, zdrowotnych i dotyczących bezpieczeństwa przez cały cykl życia zastosowań naukowych” (7).

(5) Jak np. rakietki tenisowe, ekrany telewizyjne, liczne żywyce używane w wojsku, lotnictwie, elektronice powszechnego użytku i elektrycznych urządzeniach medycznych.

(6) Zob. Projekt „NANOSAFE2” – pierwsze sprawozdanie na temat rozprzestrzeniania nanomateriałów w oparciu o zasadę ostrożności. DR-325_326-200801-1-final.pdf.

(7) Zob. Dz.U. C 157 z 28.6.2005

2.14 W swojej niedawnej opinii ⁽⁸⁾ EKES ponownie wskazuje na potrzebę „widocznego i przejrzystego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, dzięki któremu zdobyłoby ono wiedzę opartą na obiektywnej ocenie zagrożeń i możliwości związanych z N&N” oraz „stałej troski o ochronę aspektów etycznych, jak również związanych ze środowiskiem naturalnym, zdrowiem i bezpieczeństwem pracowników oraz konsumentów”.

2.15 W 2008 r. Komisja przyjęła zalecenie ⁽⁹⁾ dotyczące odpowiedzialnego prowadzenia badań w dziedzinie nanonauk i nanotechnologii / N&N, proponując kodeks postępowania oparty na siedmiu ogólnych zasadach:

- **znaczenie:** cel i znaczenie badań w dziedzinie N&N powinny być zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa; badania powinny być zgodne z podstawowymi zasadami, zaś ich opracowywanie, realizacja i rozpowszechnianie ich wyników powinny być prowadzone w interesie jednostki i społeczeństwa;
- **zrównoważony charakter:** poszanowanie zasad etyki oraz zrównoważonego rozwoju sprawia, że badania w dziedzinie N&N nie powinny szkodzić ludziom, zwierzętom ani roślinom;
- **środki ostrożności:** poszanowanie zasady ostrożności ⁽¹⁰⁾, w celu uniknięcia ewentualnych negatywnych skutków tych badań dla zdrowia i środowiska;
- **integracja:** przejrzystość i poszanowanie uzasadnionego prawa dostępu do informacji, otwartość względem wszystkich zainteresowanych podmiotów;
- **doskonałość:** przyjęcie najbardziej rygorystycznych norm naukowych, także pod względem integralności badań oraz norm związanych z dobrymi praktykami laboratoryjnymi ⁽¹¹⁾;
- **innowacyjność:** w ramach zarządzania badaniami w dziedzinie N&N należy dążyć do jak największej kreatywności, elastyczności i umiejętności planowania z myślą o innowacyjności i rozwoju;
- **odpowiedzialność:** naukowcy i organizacje badawcze powinni brać na siebie odpowiedzialność za skutki społeczne, oraz skutki dla zdrowia ludzi i środowiska, jakie mogą wystąpić obecnie i w przyszłości.

Zalecenie przewiduje sporządzanie przez państwa członkowskie sprawozdania rocznego w sprawie wyników stosowania kodeksu i dobrych praktyk zastosowanych w celu ich uzyskania.

⁽⁸⁾ Zob. Dz.U. C 185 z 8.8.2006

⁽⁹⁾ Zob. Zalecenie Komisji C(2008) 424 z 7 lutego 2008 r.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 174 ust. 2 Traktatu UE oraz Komunikat Komisji dotyczący zasady ostrożności z 2 lutego 2000 r., COM(2000) 1 wersja ostateczna

⁽¹¹⁾ Zob. dyrektywa 2004/9/WE i dyrektywa 2004/10/WE

2.16 EKES zgadza się z zasadami tego kodeksu i uważa je za słuszne, z punktu widzenia przeglądu europejskich ram prawno-regulacyjnych w zakresie N&N.

2.17 EKES wyraża zaniepokojenie zbyt wolnym tempem postępów dotyczących rynkowych zastosowań nanotechnologii oraz badań nad wpływem na środowisko i zdrowie oraz toksykologią nanomateriałów.

2.18 Jakkolwiek w obecnej sytuacji poziom zagrożenia w odniesieniu do narażenia pracowników i obywateli wydaje się jeszcze ograniczony, EKES uważa, że niezbędne jest wzmocnienie instrumentów dialogu ze środowiskiem badawczym i z sektorem przemysłu, po to aby zostały one odpowiednio włączone – na równi z zasobami ludzkimi i finansowymi – we wszystkie badania i zastosowania dotyczące nanomateriałów, od momentu ich stworzenia.

2.19 EKES podkreśla, że wielkiej liczbie zainteresowanych dyscyplin i sektorów odpowiada znaczna ilość wspólnotowych instrumentów prawno-regulacyjnych (jest ich ponad 90): wymóg znacznej przejrzystości przepisów wspólnotowych i ich czytelności dla obywatela / konsumenta pozostaje niekiedy martwą literą z powodu ich złożoności.

2.20 Wysiłki w dziedzinie popularyzacji prawa, stworzenie w tym celu interaktywnych stron internetowych oraz rozwój demokracji uczestniczącej z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także rozpowszechnianie wzorcowych rozwiązań mogłyby ułatwić zrozumienie ram prawnych, szczególnie MŚP, konsumentom i obywatelom.

2.21 Optymalny system zarządzania powinien być zdolny do utrzymania równowagi pomiędzy wieloma aspektami odpowiedzialnego rozwoju nanomateriałów. EKES zaleca stworzenie stałej struktury odniesienia, m.in. na podstawie prac centrum monitorowania nanotechnologii, które rozpoczęło działalność w 2008 r. jako projekt finansowany przez UE ⁽¹²⁾, i którego celem jest dostarczanie rzetelnych, kompletnych i odpowiedzialnych analiz w poparciu o podstawy naukowe i ekonomiczne oraz badanie aspektów etycznych, możliwych zagrożeń dla środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa, a także opracowywanie nowych norm.

2.22 EKES jest przekonany, że złożoność, szybka ewolucja i przekrojowy charakter naukowy nanotechnologii wymagają podejścia wielokierunkowego (pod względem prawnym, etycznym i społecznym), które jest niezbędne do zaoferowania niezawodnych rozwiązań dotyczących zarządzania ryzykiem w oparciu o godne zaufania, kompletne i odpowiedzialne analizy. W ramach tego podejścia znajdzie się organizowanie, dokumentowanie i przekazywanie dokładnych i wyczerpujących informacji na temat wytworzonych nanomateriałów.

⁽¹²⁾ Zob. „Centrum monitorowania nano” PROJEKT FP7

3. Propozycje Komisji

3.1 Zdaniem Komisji potrzebne są w szczególności następujące działania:

- przegląd dokumentów przyjętych w kontekście obowiązującego prawodawstwa na potrzeby jego wdrażania, szczególnie w odniesieniu do oceny ryzyka, w celu zagwarantowania ich skuteczności w przeciwdziałaniu zagrożeniom związanym z nanomateriałami oraz dla zapewnienia optymalnego wykorzystania uzyskiwanych informacji;
- zwrócenie przez właściwe organy i agencje szczególnej uwagi na zagrożenia związane z nanomateriałami w sytuacjach, w których produkty podlegają kontroli na etapie produkcji i przed ich wprowadzeniem do obrotu;
- zastosowanie wytycznych, których celem jest przyjęcie odpowiedzialnego i otwartego podejścia do badań w dziedzinie nanonauk i nanotechnologii w UE, zawartych w kodeksie postępowania dotyczącym odpowiedzialnego prowadzenia badań nad N&N;
- ocena możliwości uzależnienia wprowadzenia do obrotu urządzeń medycznych stanowiących zagrożenie w związku z nanomateriałami od wyników stałych kontroli dokonywanej przed wprowadzeniem do obrotu;
- dalsze doskonalenie wspólnotowych ram prawnych które obejmują swym zakresem nanomateriały, zwłaszcza odnośnie do metod testowania oraz metod oceny ryzyka;
- pilna potrzeba poprawy stanu wiedzy naukowej, zwłaszcza w odniesieniu do: danych dotyczących działania toksycznego i ekotoksycznego oraz metod testów służących generowaniu tych danych, danych o stosowaniu i narażeniu w całym cyklu życia nanomateriałów lub produktów zawierających nanomateriały, opisu cech charakterystycznych nanomateriałów, opracowywania jednolitych norm i nazewnictwa oraz technik pomiarów analitycznych, aspektów związanych ze zdrowiem w miejscu pracy;
- zwiększenie możliwości korzystania przez władze krajowe z instrumentów ochronnych, środków monitorowania w zakresie zdrowia, środków kontroli rynków żywności, pasz i pestycydów, formalnych sprzeciwów wobec norm, środków zapobiegawczych, środków opierających się na nowych dowodach lub na ponownej ocenie dotychczasowych danych, procedur podwyższonego ryzyka, wzajemnej wymiany informacji, systemów wczesnego ostrzegania itp.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES uważa, że aby miał miejsce odpowiedzialny rozwój N&N oraz nanomateriałów, który jest kluczem do przywództwa

Europy w kontekście globalnego konkurencyjnego rozwoju gospodarczo-społecznego procesowi temu musi towarzyszyć od samego początku podejście wielodyscyplinarne, pozwalające na prowadzenie stałego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, co jest warunkiem akceptacji z jego strony.

4.2 Pomimo że EKES docenia wysiłek, jaki Komisja włożyła w analizę licznych obecnych działań wspólnotowych, uważa on jednak, że analiza ta powinna być pogłębiona w zakresie spójności, tak aby powstała niezbędna przejrzysta i łatwa w użyciu podstawa do zaistnienia zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, którego konieczność Komitet przeplądła przy wielu okazjach⁽¹³⁾.

4.3 Zdaniem EKES-u konieczne jest przyjęcie przyszłościowej perspektywy oceny zagrożeń w dziedzinie nanotechnologii, a także prawnych ram odniesienia oraz systemu zarządzania skoordynowanego na szczeblu międzynarodowym, aby można było udzielić jasnych, wiarygodnych i pełnych odpowiedzi oraz zbadać oddziaływanie na kwestie etyczne, możliwe zagrożenia dla środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa obywateli oraz ewentualne przemiany w tej dziedzinie.

4.4 EKES wzywa zatem do dalszych wspólnotowych inicjatyw w tej dziedzinie, tak aby:

- zapewnić spójne i łatwe do stosowania ramy dla obowiązujących obecnie różnych przepisów wspólnotowych;
- określić i uwzględnić pojawiające się potrzeby ze strony podmiotów gospodarczych, organów nadzoru, pracowników omawianego sektora i użytkowników końcowych, dokonując w tym celu dynamicznej analizy potrzeb, niedostatków oraz działań na poziomie UE i działań samych państw członkowskich;
- ustanowić stałą europejską strukturę ds. N&N oraz nanomateriałów, będącą europejskim centrum promocji i koordynacji⁽¹⁴⁾ i zajmującą się także aspektami oceny zagrożeń i zapobiegania im;
- nasilić działania w zakresie interdyscyplinarnego kształcenia i szkoleń, zawierając w nich ocenę zagrożeń i zapobieganie zagrożeniom, a także w zakresie tworzenia europejskiej infrastruktury doskonałości w tej dziedzinie;
- rozwinąć na szczeblu europejskim działania związane z benchmarkingiem inicjatyw w obszarze oceny i zapobiegania zagrożeniom w Europie, Stanach Zjednoczonych, Japonii i w gospodarkach wschodzących;

⁽¹³⁾ Zob. przypisy 6 i 7

⁽¹⁴⁾ Zob. Dz.U. C 185/1 z 8.8.2006

- przywrócić UE czołową pozycję pod względem zrównoważonych i bezpiecznych zastosowań nanotechnologii w dziedzinie metrologii i testów zatwierdzania obowiązujących obecnie protokołów, w tym także za pośrednictwem wzmożonych badań poprzedzających stanowanie przepisów i towarzyszących ich opracowaniu;
 - wesprzeć europejską standaryzację techniczno-regulacyjną, o jasno i przejrzysto określonym zakresie, która powinna znaleźć odzwierciedlenie na poziomie międzynarodowym w ramach prac ISO/TC 229, w celu ułatwienia światowej wymiany handlowej;
 - umożliwić zorganizowany dialog ze społeczeństwem obywatelskim oparty na pewnych i przejrzystych podstawach, który będzie dobrze słyszalnym na arenie międzynarodowej wspólnym głosem Europy w tej – jakże ważnej dla naszej przyszłości – kwestii.
- 4.5. EKES wzywa, aby w sprawozdaniu za 2009 r., które przewidziano w planie działania na lata 2005-2009, znalazł się rozdział poświęcony postępowi w zakresie aspektów prawnych oceny zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom, skuteczności protokołów testowych oraz postępowom odnotowanym w tej dziedzinie, a także nowym priorytetom działania.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywy Rady 77/91/EWG, 78/855/EWG i 82/891/EWG oraz dyrektywę 2005/56/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących sprawozdawczości i dokumentacji w przypadku połączeń i podziałów

COM(2008) 576 wersja ostateczna – 2008/0182 (COD)

(2009/C 218/05)

Dnia 16 października 2008 r. Rada, 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 zmieniającego dyrektywy Rady 77/91/EWG, 78/855/EWG i 82/891/EWG oraz dyrektywę 2005/56/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących sprawozdawczości i dokumentacji w przypadku połączeń i podziałów”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 lutego 2009 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 104 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 EKES wielokrotnie wnioskował o uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego. Nakładanie się na siebie przepisów zmienionych w trakcie ich obowiązywania stworzyło bowiem trudności w ich stosowaniu, m.in. w wielu przypadkach nastąpił rozrost biurokracji, co ogranicza płynność działania regulowanych instytucji.

1.2 Jednakże Komitet opowiedział się także za tym, by ten proces uproszczenia nie pociągał za sobą deregulacji lub zmniejszenia pewności prawa, która powinna istnieć we wszystkich dziedzinach prawodawstwa europejskiego.

1.3 Regulacja prawna rynku wewnętrznego i stosunki między europejskimi podmiotami społeczno-gospodarczymi pozwoliły z jednej strony na harmonizację różnych przepisów, a z drugiej umożliwiły swobodny przepływ osób i kapitału bez uszczerbku dla praw i obowiązków zainteresowanych stron.

1.4 Z tego powodu, uwzględniając konsekwencje wynikłe z braku regulacji i przejrzystości niektórych kluczowych instytucji rynku wewnętrznego, uważamy, że Komisja powinna ocenić, czy proponowane zmiany dotyczące uproszczenia będą miały jedynie pozytywne skutki i ograniczą koszty ekonomiczne, czy też przeciwnie, mogą wpłynąć na pewność prawa w odniesieniu do działań związanych z koncentracją poprzez połączenia i podziały.

1.5 Dlatego też EKES uważa, że należałoby wyraźnie oddzielić przepisy regulujące europejskie MŚP, które stanowią większość przedsiębiorstw na europejskim rynku wewnętrznym, od tych, które mają zastosowanie do wielkich korporacji, w

szczególności takich, które finansują swoją działalność poprzez rynki giełdowe. W istocie wymóg jednomyślności dla wielu z zaproponowanych przepisów można rozumieć jako odnoszący się do spółek kapitałowych małej i średniej wielkości, gdyż w przeciwnym razie nie miałby on sensu.

1.6 Do czasu dokonania takiego oddzielenia należy utrzymać gwarancje nie tylko dla udziałowców, lecz także dla wierzycieli i pracowników oraz znaleźć środki wsparcia dla MŚP, które złagodziłyby skutki ekonomiczne przestrzegania obowiązujących przepisów.

2. Wprowadzenie

2.1 Jedną z głównych trosk Komisji w odniesieniu do rynku wewnętrznego było ustanowienie procesu uproszczenia przepisów wspólnotowych, szczególnie tych dotyczących obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw europejskich. Większość tych przedsiębiorstw to MŚP, jednak wiele wymogów określonych w dyrektywach w sprawie prawa spółek opracowano z myślą o dużych spółkach kapitałowych, które pozyskują fundusze na giełdzie.

2.2 Na wiosennym szczycie w 2007 r. Rada ⁽¹⁾ zatwierdziła program działań na rzecz uproszczenia i zmniejszenia obciążeń administracyjnych, które niepotrzebnie utrudniają działalność gospodarczą przedsiębiorstw. Ustanowiono cel dotyczący ograniczenia wspomnianych obciążeń administracyjnych o 25 % do 2012 r.

⁽¹⁾ Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli. Dok. 7224/07, s. 9.

2.3 W ramach prawa spółek przedstawiono już wnioski dotyczące uproszczenia w dwóch dziedzinach: prawa materialnego – w tzw. pierwszej dyrektywie w sprawie zakładania spółek akcyjnych⁽¹⁾ oraz drugiej dyrektywie w sprawie utrzymania i zmian kapitału akcyjnego⁽²⁾ – oraz prawa proceduralnego⁽³⁾, zwłaszcza w dyrektywach w sprawie standardów księgowości, a także wymogów sprawozdawczości dla spółek notowanych na giełdzie.

2.4 Wśród dyrektyw, których zmianę się proponuje, dwie już były przedmiotem wniosków dotyczących uproszczenia, mianowicie trzecia dyrektywa w sprawie połączeń oraz szósta dyrektywa regulująca podziały⁽⁴⁾ w odniesieniu do kluczowej kwestii zaangażowania niezależnych biegłych w przypadkach połączeń i podziałów spółek akcyjnych. EKES wypowiedział się⁽⁵⁾ na ten temat krytycznie, stwierdzając, że brak obiektywnego kryterium zewnętrznego wobec przedsiębiorstwa mógłby narazić interesy osób trzecich, wierzycieli i pracowników.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Wniosek dotyczący dyrektywy będący przedmiotem niniejszej opinii dotyczy bezpośrednio trzech dyrektyw: trzeciej dyrektywy w sprawie połączeń, szóstej dyrektywy w sprawie podziałów i, wreszcie, niedawno przyjętej dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek⁽⁶⁾. Ponadto w sposób pośredni zmienia on drugą dyrektywę⁽⁷⁾, gdyż wprowadzając do przepisów dotyczących połączeń i podziałów zapis o możliwości zwolnienia z wymogu sporządzania sprawozdania biegłego o wkładzie innym niż pieniężny wpływa na przepisy dotyczące zmian kapitału zawarte w tej dyrektywie.

3.2 Ogólnie rzecz biorąc środki na rzecz uproszczenia zaproponowane w trzech dyrektywach odnoszą się do następujących kwestii:

- ograniczenie wymagań dotyczących sprawozdawczości w kwestii planów połączeń i podziałów;
- wymogi publikowania i dokumentowania planów połączeń i podziałów w odniesieniu do udziałowców;
- uregulowanie przepisów dotyczących ochrony wierzycieli.

3.3 Zarówno w trzeciej, jak i w szóstej dyrektywie obecnie wymaga się przedstawiania trzech sprawozdań: sprawozdania administratorów w sprawie podstaw prawnych i ekonomicznych połączenia lub podziału; sprawozdania niezależnych biegłych; sprawozdania rachunkowego, gdy sprawoz-

danie roczne miało miejsce wcześniej niż przed sześcioma miesiącami. Wszystkie te sprawozdania powinny zostać zatwierdzone przez walne zgromadzenie każdego przedsiębiorstwa uczestniczącego w połączeniu lub podziale.

3.4 We wniosku ogranicza się te wymogi, gdy wszyscy udziałowcy jednomyślnie zgodzą się na rezygnację z pisemnego sprawozdania zarządu; z kolei do sprawozdania rachunkowego będą miały zastosowanie przepisy ustanowione dyrektywą w sprawie przejrzystości⁽⁸⁾, w przypadku gdy przedsiębiorstwa posiadają papiery wartościowe dopuszczone do obrotu giełdowego.

3.5 Jeżeli chodzi o zmianę drugiej dyrektywy dotyczącą zmiany kapitału proponuje się, by zwolnić przedsiębiorstwa z obowiązku przedstawiania sprawozdań biegłych dotyczących wkładów innych niż pieniężne.

3.6 Ważną propozycją dotyczącą publikacji sprawozdań na temat połączeń i podziałów jest stosowanie nowych technologii – internetu, aby rozpowszechnić te informacje.

3.7 Jeżeli chodzi o ochronę wierzycieli, proponuje się zniesienie prawa, które polega na tym, że mogą oni wnosić sprzeciw wobec połączeń i podziałów, dopóki nie zostanie zagwarantowana spłata ich wierzytelności. Jednakże w przypadku transgranicznego łączenia się spółek, w trosce o ochronę wierzycieli nie zezwala się na zniesienie sprawozdania biegłych dla wkładów innych niż pieniężne, mając na uwadze gwarancję wartości, której można dochodzić sądowo w różnych państwach członkowskich, w których spółki mają siedzibę.

4. Komentarze do projektu zmian

4.1 EKES uważa uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego za ogólnie pozytywne, zwłaszcza uproszczenie przepisów dotyczących spółek, ze względu na obciążenia administracyjne, z którymi borykają się przedsiębiorstwa europejskie, w szczególności MŚP będące ważnym elementem gospodarki UE. Jednakże wskazał już, że w żadnym wypadku proces uproszczenia nie może powodować niepewności prawnej dla podmiotów na rynku wewnętrznym.

4.2 Komitet rozumie zainteresowanie Komisji kwestią ochrony udziałowców jako właścicieli przedsiębiorstwa, lecz nie należy zapominać o innych stronach, które są zainteresowane takimi działaniami prawnymi, a których prawa mogłyby zostać naruszone. W związku z tym rozumiemy i wspieramy stanowisko Parlamentu Europejskiego⁽⁹⁾, w którym przypomniano o potrzebie uwzględnienia interesów wszystkich zainteresowanych stron (inwestorów, właścicieli, wierzycieli i pracowników). EKES już wcześniej wyraził ten pogląd⁽¹⁰⁾, który obecnie podkreślamy ponownie, że należy utrzymać przejrzystość i zaufanie podmiotów społeczno-gospodarczych na wewnętrznym rynku europejskim.

(1) Dyrektywa 68/151/EWG (Dz.U. L 65 z 14.3.1968, s. 8) zmieniona dyrektywą 2003/58/WE (Dz.U. L 221 z 4.9.2003, s. 13).

(2) Dyrektywa 77/91/EWG (Dz.U. L 26 z 31.1.1977, s. 1), zmieniona dyrektywą 2006/68/WE (Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 32).

(3) Standardy księgowości i wymogi dotyczące przejrzystości informacji o emitentach – dyrektywa 2004/109/WE (Dz.U. L 390 z 31.12.2004, s. 38).

(4) Dyrektywa 2007/63/WE (Dz.U. L 300 z 17.11.2007, s. 47) zmieniająca dyrektywy 78/855/EWG i 82/891/EWG w odniesieniu do wymogu sprawozdania niezależnego biegłego w przypadku łączenia spółek akcyjnych lub ich podziału.

(5) Opinia EKES-u: Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 33.

(6) Dyrektywa 2005/56/WE w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych (Dz.U. L 310 z 25.11.2005, s. 1).

(7) Dyrektywa 77/91/EWG.

(8) Dyrektywa 2004/109/WE w sprawie przejrzystości informacji na temat emitentów, których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym.

(9) Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego A6-0101/2008.

(10) Opinia EKES-u, Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 43.

4.3 Jeżeli chodzi o zaproponowane uproszczenie wymogów sprawozdawczości dla planowanych połączeń i podziałów, które pozwala na zastąpienie publikacji w rejestrze publikacją na stronie internetowej w odniesieniu do dokumentów, które muszą zostać udostępnione udziałowcom i wierzycielom (ma to również zastosowanie do transgranicznego łączenia się spółek), należy poczynić kilka uwag krytycznych. Po pierwsze zmiana ta nie może zostać uznana za gwarancję praw ani akcjonariuszy, ani wierzycieli, jako że następuje utrata charakteru publicznego związanego z publikacją w rejestrze, a po drugie traci się możliwość wykorzystywania tych informacji jako wiarygodnego dowodu w jakimkolwiek sporze prawnym. Dlatego też sądzimy, że przejrzystość tego rodzaju operacji powinna mieć pierwszeństwo przed zaoszczędzeniem kosztów ekonomicznych, stąd nasze przekonanie, że należy lepiej gwarantować przestrzeganie tej zasady.

4.4 Z drugiej strony naszym zdaniem wydaje się właściwe, by nie powielać sprawozdań rachunkowych w przypadku spółek notowanych na giełdzie⁽¹⁾, ponieważ są one opracowywane nie tylko zgodnie z ustanowionymi przepisami, lecz także pod kontrolą uwzględniają wkład władz giełdowych. Wydaje się, że rozszerzenie tego postanowienia na inne spółki nienotowane na giełdzie w przypadku, gdy istnieje jednomyślna zgoda wszystkich udziałowców wszystkich zainteresowanych spółek, zniekształca cel przepisu. Oznacza to, że jeżeli dostępne są sprawozdania finansowe przedsiębiorstwa, sporządzone zgodnie z przepisami prawnymi, nie ma potrzeby ich powielania, lecz nie wynika to z art. 9 ust. ii) lit. b) trzeciej dyrektywy, w którym mowa jest o odstąpieniu od opracowania sprawozdania pod warunkiem jednomyślnej zgody akcjonariuszy.

4.5 Niepokojąca wydaje nam się zaproponowana zmiana drugiej dyrektywy 77/91/EWG, będąca kolejną zmianą obok tych wprowadzonych poprzednio. Proponuje się odstąpienie od stosowania art. 10, dotyczącego wkładu innego niż pieniężny oraz jego oceny przez niezależnego biegłego, jeżeli chodzi o połączenia i podziały, oraz stosowanie przepisów dotyczących sprawozdań biegłych wymaganych na mocy postanowień tego artykułu. Rozumiemy, że sprawozdanie określa część kapitału przypadającą na każdego udziałowca, zaś kapitał stanowi kwotę zobowiązań każdej spółki wobec osób trzecich. EKES utrzymuje swoje stanowisko w sprawie przejrzystości, zwłaszcza w sprawie gwarancji, którą powinny uzyskać wszystkie zainteresowane strony. Brak „obiektywnego” sprawozdania w sprawie aktywów danej spółki, stanowiących co najmniej wartość nominalną kapitału akcyjnego, nie stanowi dobrego początku.

4.6 Wreszcie sprzeciw wierzycieli wobec operacji połączeń lub podziałów do czasu otrzymania gwarancji, jeżeli posiadają oni wiarytelności wobec spółek, które uczestniczą w tych procedurach prawnych, jest jedną z form zapewnienia zaufania i płynności operacji handlowych. Gwarancja ta jednak ma ulec znacznemu ograniczeniu, ponieważ postanawia się, że wierzyciele będą musieli występować o odpowiednie gwarancje do „władz administracyjnych lub sądowych”, a także „przekonująco” wykazać, że zagrożone są ich prawa i że nie uzyskali odpowiednich gwarancji od spółki (art. 12 ust. 2 dyrektywy 82/891/EWG). Takie odwrócenie ciężaru dowodu powinno skłonić do refleksji nad adekwatnością tej zmiany, uwzględniając, że spowoduje ona poważne utrudnienia w dotąd rutynowych operacjach handlowych i może doprowadzić do wzrostu liczby operacji, którym towarzyszyłyby prawnie wiążące gwarancje.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Dyrektywa 2004/109/WE w sprawie harmonizacji wymogów przejrzystości informacji na temat emitentów, których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE

COM(2008) 627 wersja ostateczna – 2008/0190 (COD)

(2009/C 218/06)

Dnia 30 października 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 47 ust. 2, pierwsze i trzecie zdanie, oraz art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Peter MORGAN.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z dnia 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 1–10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W sytuacji stopniowego rozpowszechniania się elektronicznego przetwarzania danych w usługach finansowych można stwierdzić, że już dzisiaj mamy do czynienia z pieniądzem elektronicznym. Czeki odczytuje się i sortuje elektronicznie, a karty debetowe i kredytowe są elektronicznie odczytywane w bankomatach, terminalach w punktach sprzedaży i innych rodzajach urządzeń płatniczych. Wszystkie wymienione zastosowania opierają się na kredycie dostępnym na rachunku bankowym, którego limit może zależeć od zgromadzonych depozytów bądź ustalany jest przez bank (np. w przypadku kart kredytowych). W każdym wypadku bank przeanalizował zdolność kredytową klienta i jego dobrą wiarę, a następnie wydał odpowiednio książeczkę czekową, kartę debetową czy kartę kredytową. Dostęp do tego elektronicznego systemu kredytowego zależy od zdolności kredytowej. Wiele grup społecznych – osoby nieposiadające rachunku bankowego, osoby posiadające rachunek lecz nadal korzystające głównie z operacji kasowych – nie mogą w nim uczestniczyć.

1.2 Pieniądz elektroniczny działa na innych zasadach. Nie opiera się on na kredycie i wymaga przedpłaty. Dokonana przedpłata przekształcana jest następnie w elektroniczny substytut gotówki przechowywany na nośniku elektronicznym, którym zarządza jego emitent. Elektroniczny nośnik zawierający wniesioną przedpłatę może albo mieć formę przenośną – zazwyczaj w postaci z góry opłaconej karty – lub być przechowywany w formie zapisu on-line z możliwością dostępu przez Internet. Pieniądz elektroniczny umożliwia dokonywanie płatności bezgotówkowych (przeważnie) mniejszych kwot w różnych środowiskach, takich jak terminale w punktach sprzedaży lub on-line za pośrednictwem komunikacji mobilnej lub internetowej. Posiadanie pieniądza elektronicznego nie wiąże się w bezpośredni sposób ze zdolnością kredytową. Wymagana jest jedynie zdolność do dokonania przedpłaty.

1.3 Wydaje się mało prawdopodobne, by pieniądz elektroniczny zdołał kiedykolwiek sprostać wszystkim potrzebom zaspokajanych przez pieniądz. Prawdopodobnie nie zastąpi on trzymany „w skarpecie” banknotów o nominale 500 euro, powinien jednak wystarczyć w transakcjach, z myślą o których nosimy przy sobie monety i banknoty. Tym niemniej jak dotąd rozpowszechnia się on bardzo powoli. Udane inicjatywy w tym zakresie wiązały się z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Pieniądz elektroniczny powinien rozpowszechnić się równoległe z budową społeczeństwa informacyjnego. Powinien on być pieniądzem owego społeczeństwa. Jego popularyzacja w przyszłości zależeć będzie od inicjatyw podmiotów gospodarczych oraz innowacji technicznych w społeczeństwie informacyjnym. Dyrektywa ma na celu usunąć przeszkody utrudniające twórczą inwencję i innowacje. EKES podpisuje się pod owym celem.

1.4 Pod koniec lat 90-tych Komisja Europejska zaobserwowała, że emitentami pieniądza elektronicznego są wyłącznie instytucje kredytowe i podjęła próbę poszerzenia zbioru podmiotów oferujących tego typu usługi o nowe ich rodzaje. Z myślą o rozwoju rynku Komisja wprowadziła dyrektywę o pieniądzu elektronicznym (2000/46/WE), co miało ułatwić dostęp do rynku pieniądza elektronicznego instytucjom innym niż kredytowe (instytucjom pieniądza elektronicznego).

1.5 Celem tej dyrektywy było stworzenie systemu prawnego odpowiedniego w stosunku do skali zagrożeń wiążących się z nowymi instytucjami pieniądza elektronicznego, który umożliwiłby przy tym rozkwit technologii i innowacji. Efekt wprowadzenia dyrektywy w życie nie był szczególnie pomyślny. Pieniądzowi elektronicznemu wciąż jeszcze daleko do zapewnienia potencjalnych korzyści, których oczekiwano, i nadal nie jest on uważany za wiarygodną alternatywę dla gotówki.

1.6 W konsekwencji Komisja podjęła szeroko zakrojony przegląd sytuacji w zakresie pieniądza elektronicznego. We wnioskach z przeglądu, Komisja stwierdziła, że niektóre przepisy dyrektywy o pieniądzu elektronicznym utrudniły rozwój rynku tego pieniądza, spowalniając równocześnie rozwój innowacji technologicznych. Proces konsultacji i oceny pozwolił wyodrębnić dwa główne problemy. Pierwszy dotyczył niejasnej definicji pieniądza elektronicznego oraz zakresu zastosowania dyrektywy o pieniądzu elektronicznym. Drugi wiązał się z ramami prawnymi, które przewidywały system nadzoru ostrożnościowego i zastosowanie przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy do usług pieniądza elektronicznego. Wnioskiem z przeglądu było to, że większość przepisów dyrektywy o pieniądzu elektronicznym wymaga zmian, dlatego też podjęto decyzję o zastąpieniu tej dyrektywy nową, której projekt – zawarty w dokumencie COM (2008)627 wersja ostateczna – jest przedmiotem niniejszej opinii.

1.7 Celem omawianej dyrektywy jest umożliwienie opracowania nowych, innowacyjnych i bezpiecznych usług z wykorzystaniem pieniądza elektronicznego, zapewnienie dostępu do rynku nowym podmiotom oraz sprzyjanie rzeczywistej i skutecznej konkurencji pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku. Zdaniem EKES-u inicjatywę tę podjęto we właściwym momencie, ponieważ udział konsumentów w społeczeństwie informacyjnym gwałtownie rośnie począwszy od końca ubiegłej dekady, a obecnie popyt na przyjazne dla konsumentów instrumenty w zakresie pieniądza elektronicznego jest stłumiony i pozostaje niezaspokojony. Dyrektywa stanowi próbę usunięcia przeszkód utrudniających inicjatywę podmiotów gospodarczych, które mogłyby zaspokoić wspomniane zapotrzebowanie.

1.8 Wprowadzenie nowych ram prawnych w sektorze finansowym może być problemem z uwagi na kryzys w systemie bankowym i powszechne obawy dotyczące nieefektywności uregulowań tego systemu. Pomimo wspomnianych wątpliwości, EKES z zadowoleniem stwierdza, że proponowany system jest odpowiedni i proporcjonalny do potrzeb. Nowe przepisy nie mają zastosowania w odniesieniu do banków, które jako instytucje winne są obecnemu kryzysowi na rynku kredytowym. Obniżenie wymaganego kapitału założycielskiego służy jedynie zmniejszeniu barier wejścia na rynek. Rezerwy kapitałowe instytucji pieniądza elektronicznego będą proporcjonalne do utrzymywanych przez banki. Środki będące wierzytelnościami użytkowników pieniądza elektronicznego będą miały specjalne zabezpieczenie w postaci ograniczonego katalogu inwestycji, natomiast kwoty pieniężne, jakie wchodzi tutaj w grę, są niewielkie. Gdyby jednak instytucje pieniądza elektronicznego stały się realną siłą na rynku płatności, w dyrektywie przewidziano przepisy umożliwiające jej zmianę w świetle zgromadzonych doświadczeń.

1.9 EKES żywi pewne obawy co do ochrony konsumentów oraz zachęca Komisję do zmodyfikowania przepisów dyrektywy w zakresie ograniczeń dotyczących inwestowania środków płynnych, niezwłocznej konwersji otrzymanych kwot na pieniądz elektroniczny, zabezpieczania płynności w instytucjach hybrydowych oraz likwidacji opłat z tytułu wykupu przed terminem rozwiązywania umowy o usługi w zakresie pieniądza elektronicznego.

1.10 Gotówka zapewnia anonimowość. Zwykła transakcja gotówkowa nie ujawnia tożsamości osoby płacącej. Systemy

pieniądza elektronicznego mogą być anonimowe lub imienne. Podwyższony do 500 EUR limit kwoty przechowywanej elektronicznie powinien zwiększyć atrakcyjność pieniądza elektronicznego dla potencjalnych użytkowników, zwłaszcza dla osób nieposiadających rachunku bankowego lub posiadających rachunek, lecz nadal korzystających głównie z operacji kasowych. Racjonalnie rzecz biorąc, limity te nie powinny stanowić niewspółmiernego zagrożenia procederem prania pieniędzy, co jest możliwe w przypadku większych kwot, jednak pewne obawy co do zaproponowanego limitu pozostają.

1.11 Z monetami i banknotami wiąże się określony koszt ich wytworzenia oraz koszt ich obsługi przez banki i handlowców. Jest sprawą oczywistą, że społeczeństwo UE nadal skazane jest na posługiwanie się gotówką jako środkiem płatniczym i środkiem przechowywania wartości. W niepewnych czasach, z jakimi mamy obecnie do czynienia, obserwuje się ogromny wzrost liczby banknotów znajdujących się w obiegu.

1.12 Wniosek dotyczący dyrektywy nie odwróci sam w sobie negatywnych tendencji. Usunie on natomiast przeszkody na drodze do przedsiębiorczości i innowacji technologicznych. Nie ma takiej władzy, która mogłaby nakazać ogółowi społeczeństwa korzystanie z pieniądza elektronicznego. Banki mogą w tej kwestii odgrywać rolę pionierską, ale pomijając przykład Belgii, gdzie stosuje się kartę Proton, nie przyczyniły się one do większych postępów. Należy zatem zapewnić odpowiednie zachęty. Jak wyraźnie widać na przykładzie biletów okresowych w postaci „kart miejskich”, kart telefonicznych czy sprzedaży przez internet, zastosowania z zakresu społeczeństwa informacyjnego z reguły sprzyjają upowszechnianiu się pieniądza elektronicznego. Ponadto pieniądz elektroniczny jest często produktem działalności zupełnie innego rodzaju, dlatego też niejednokrotnie jego emitenci mogą być przedsiębiorstwami o charakterze hybrydowym, zajmującymi się nie tylko pieniądzem elektronicznym. Owo powiązanie między pieniądzem elektronicznym a innymi rodzajami działalności gospodarczej uznaje się za niezbędne do rozwoju pieniądza elektronicznego. Wniosek dotyczący dyrektywy przygotowany został z myślą o sprzyjaniu takiemu rozwojowi, w związku z czym zasługuje on na poparcie EKES-u.

1.13 Główna obawa dotyczy rozbudowy przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. EKES nie może pozwolić na ustanawianie sprzecznych limitów przez dwie różne dyrektywy, gdyż prowadzi to do niedopuszczalnego zamieszania prawnego. Jeśli ostatecznie wybrany zostanie nowy limit, dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy musi zostać zmieniona.

1.14 EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia pozytywnych strategii politycznych przy wprowadzaniu w życie nowej dyrektywy. Ważne jest, aby opracowywane przepisy były przedmiotem konsultacji z przedstawicielami branży oraz aby były one tak ukształtowane, by przy niewielkich sumach, jakie wchodzi tutaj w grę, nie stanowiły nadmiernego obciążenia ani dla emitentów pieniądza elektronicznego, ani dla ich klientów. Zależnie od przyjętego podejścia władze krajowe mogą albo wesprzeć ów raczkujący jeszcze sektor albo doprowadzić do jego zdławienia. Zdaniem Komitetu branża ta powinna być wspierana we wszystkich państwach członkowskich.

1.15 Dyrektywa będąca przedmiotem niniejszej opinii jest ważna, a jej przyjęcie może mieć dalekosiężne skutki. EKES wzywa obecne i potencjalne podmioty sektora pieniądza elektronicznego do ponownego oszacowania swych sił, słabości, stojących przed nimi szans i zagrożeń wynikających z wprowadzenia tej dyrektywy w życie. Rynek dostaje właśnie drugą szansę.

2. Wprowadzenie

W punktach 2.2, 2.3 i 2.4 wyjaśniono najważniejsze cechy pieniądza elektronicznego i jego związek ze społeczeństwem informacyjnym.

2.1 Istnieje szereg przykładów sposobów, w jakie udział konsumentów w społeczeństwie informacyjnym prowadzi do przyjęcia pieniądza elektronicznego.

2.2 Typowym przypadkiem jest zastosowanie kart RFID⁽¹⁾. Układy scalone RFID mogą przechowywać zapisane na nich wartości pieniężne, w związku z czym są one powszechnie wykorzystywane do uiszczania opłat za korzystanie ze środków transportu publicznego. Hong Kong wprowadził kartę Octopus w 1997 r. Jest to inteligentna karta zbliżeniowa z zapisaną na niej wartością pieniężną, którą można wielokrotnie ładować. Wykorzystywana do opłat w niemal wszystkich środkach transportu publicznego w Hong Kongu, karta ta służy ponadto do dokonywania płatności w lokalnych sklepach, supermarketach, barach i restauracjach szybkiej obsługi, parkometrach, automatach do sprzedaży różnych produktów, itp. Z karty korzysta 95 % ludności Hong Kongu w wieku 16-65 lat. Przykład ten pokazuje, w jaki sposób styczność konsumentów z zastosowaniami z zakresu społeczeństwa informacyjnego prowadzi do szerszego rozpowszechnienia pieniądza elektronicznego. Obecnie w Londynie z opartej na technologii RFID zbliżeniowej karty „Oyster” korzysta się powszechnie w transporcie publicznym. Użytkownicy oczekują teraz, że będzie można nią płacić w kioskach z gazetami, lokalnych sklepach i barach szybkiej obsługi skupionych wokół węzłów komunikacyjnych i stacji. Takiego rozwoju wypadków należy się spodziewać zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i innych państwach członkowskich w miarę rozpowszechniania się kart RFID.

2.3 Innym, jeszcze popularniejszym przykładem jest rozliczanie w systemie przedpłaty (*prepaid*) konto telefonu komórkowego, które można wykorzystać do płatności za tak różne usługi jak telefoniczne wsparcie techniczne w razie problemów z komputerem, uczestnictwo w konkursach, datki dobroczynne, interaktywne gry, rozrywka dla dorosłych i serwisy informacyjne. Podobnie jak w przypadku „kart miejskich” funkcjonujących w systemie przedpłaty, konta telefonu komórkowego rozliczane w tym systemie określa się mianem pieniądza elektronicznego, gdy zgromadzone na nich środki pieniężne zaczynają być akceptowane przez przedsiębiorstwa inne niż przewoźnicy w transporcie publicznym czy określony operator telefonii komórkowej.

⁽¹⁾ Identyfikacja radiowa (RFID) wykorzystuje elektroniczny układ scalony, który można umieścić na dowolnym nośniku, takim jak metka czy dowód osobisty. Zapisane w układzie dane odczytywane są przy użyciu bezprzewodowego czytnika, a karta musi tylko zbliżyć się do czytnika. Taki sposób funkcjonowania określany jest jako zbliżeniowy lub bezstykowy. Kartami RFID są identyfikatory umożliwiające wstęp do budynku EKES-u.

2.4 Rozwojowi pieniądza elektronicznego sprzyja także internet, ponieważ pieniądz elektroniczny może zaspokoić dwie istotne potrzeby. Większość zakupów, które przedsiębiorstwa oferują konsumentom w internecie, wiąże się z transakcją kredytową. Osoby nieposiadające rachunku bankowego są tutaj automatycznie wykluczone, ponieważ nie dysponują one kartą kredytową ani debetową. Karta z funkcjonalnością pieniądza elektronicznego daje im możliwość skorzystania z internetowych okazji. Obserwuje się także znaczny wzrost zawieranych w internecie transakcji między konsumentami, czemu sprzyja rozwój serwisów aukcyjnych, takich jak e-Bay. Między konsumentami nie ma jednak możliwości zapłaty kartą kredytową lub debetową. Należność uregulować trzeba przy pomocy bezpiecznego pieniądza elektronicznego. Z tego właśnie względu pojawiły się takie systemy, jak PayPal⁽²⁾, który pozostaje w symbiozie z serwisem e-Bay.

2.5 Jak widać na przykładzie „kart miejskich”, kart telefonicznych czy handlu elektronicznego w internecie, zastosowania z zakresu społeczeństwa informacyjnego sprzyjają upowszechnianiu się pieniądza elektronicznego. Przykłady te wskazują również, że pieniądz elektroniczny może być ubocznym produktem działalności zupełnie innego rodzaju, dlatego też niejednokrotnie jego emitenci mogą być przedsiębiorstwami o charakterze hybrydowym. Owo powiązanie między pieniądzem elektronicznym a innymi rodzajami działalności gospodarczej uznaje się za niezbędne do rozwoju pieniądza elektronicznego. Przepisy dyrektywy zostały opracowane z uwzględnieniem tego faktu.

2.6 Instytucje kredytowe, takie jak banki, posiadają wszelkie niezbędne cechy, by być emitentami pieniądza elektronicznego, a ich działalność podlega stosownym ramom prawnym. Do pewnego stopnia inicjatywę podjęły same instytucje kredytowe. Wykorzystywana w Belgii karta Proton jest produktem konsorcjum bankowego. Stanowi połączenie karty debetowej z elektroniczną portmonetką i jest szeroko stosowana przez klientów. Planuje się, że do obiegu wprowadzonych zostanie więcej tego typu kart wyposażonych w funkcję pieniądza elektronicznego działającą na zasadzie zbliżeniowej dzięki technologii RFID. Istnieje jednak wyraźny konflikt interesów między pieniądzem elektronicznym a innymi liniami produktowymi instytucji kredytowych, takimi jak karty kredytowe i debetowe.

2.7 Z danych liczbowych dotyczących ograniczonej liczby instytucji pieniądza elektronicznego posiadających pełne zezwolenie (20 instytucji pieniądza elektronicznego i 127 podmiotów korzystających z wyłączenia) lub dotyczących niewielkiej ilości emitowanego pieniądza elektronicznego (obecnie całkowita kwota pieniądza elektronicznego znajdującego się w obiegu w UE wynosi 1 mld EUR, podczas gdy kwota będącej w obiegu gotówki przekracza 600 mld EUR) wynika, że pieniądz elektroniczny nie przyjął się dotychczas w większości państw członkowskich. Dodatkowo kwota pozostającej w obiegu gotówki rosła stale od momentu wprowadzenia Euro w 2002.

⁽²⁾ PayPal rozpoczął działalność jako instytucja pieniądza elektronicznego na podstawie brytyjskiej ustawy o usługach i rynkach finansowych. Później przekształcił się on w instytucję kredytową, a obecnie jego siedziba mieści się w Luksemburgu.

2.8 W konsekwencji Komisja podjęła szeroko zakrojony przegląd sytuacji w zakresie pieniądza elektronicznego. Proces konsultacji i oceny pozwolił wyodrębnić dwa główne problemy związane z dyrektywą o pieniądzu elektronicznym. Pierwszy dotyczył niejasnej definicji pieniądza elektronicznego oraz zakresu zastosowania tej dyrektywy. Drugi wiązał się z ramami prawnymi, które przewidywały system nadzoru ostrożnościowego i zastosowanie przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy do usług z wykorzystaniem pieniądza elektronicznego.

2.9 Dodatkowo przed końcem listopada 2009 r. wejdzie w życie dyrektywa w sprawie usług płatniczych (2007/64/WE). Dyrektywa ta ma o tyle znaczenie dla wniosku będącego przedmiotem niniejszej opinii, że ustanawia się w niej specjalny system dla instytucji płatniczych analogiczny do systemu dotyczącego instytucji pieniądza elektronicznego. Dyrektywa w sprawie usług płatniczych jest niezgodna z dyrektywą o pieniądzu elektronicznym, więc jeżeli aktualny system przewidziany w dyrektywie o pieniądzu elektronicznym nie zostanie zmodyfikowany, przyczyni się to z upływem czasu do niepewności prawa.

2.10 Wnioskiem z powyższych rozważań jest to, że większość przepisów dyrektywy o pieniądzu elektronicznym wymaga zmian, dlatego też podjęto decyzję o zastąpieniu tej dyrektywy nową, której projekt jest przedmiotem niniejszej opinii.

3. Streszczenie dyrektywy

3.1 Celem tej dyrektywy jest umożliwienie opracowania nowych, innowacyjnych i bezpiecznych usług z wykorzystaniem pieniądza elektronicznego, zapewnienie dostępu do rynku nowym podmiotom oraz sprzyjanie rzeczywistej i skutecznej konkurencji pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku. Należy oczekiwać, że innowacje na rynku płatności przyniosą zauważalne korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw i szeroko rozumianej gospodarki, a kreatywne rozwiązania powinny sprzyjać zwiększeniu szybkości realizacji płatności, wygodzie dla użytkowników i służyć nową funkcjonalnością e-społeczeństwu XXI wieku.

3.2 W projekcie dyrektywy definiuje się pojęcie „pieniądza elektronicznego”, które oznacza wartość pieniężną, stanowiącą prawo do roszczenia wobec emitenta, która jest przechowywana elektronicznie i emitowana w zamian za środki pieniężne (art. 2 ust. 2). Dyrektywa nie ma zastosowania do służących jednemu celowi (zamkniętych) instrumentów z góry opłaconych, które można wykorzystywać jedynie w ograniczony sposób (art. 1.3 i 1.4).

3.3 Zakres zastosowania nowej dyrektywy ułatwia wchodzenie na rynek, ponieważ ma ona zastosowanie do emitentów walorów elektronicznych różnorakiego przeznaczenia (otwartych), takich jak karty RFID, karty do telefonów komórkowych, a także pieniądź elektroniczny przechowywany zdalnie na serwerze.

3.4 Rodzaje działalności instytucji pieniądza elektronicznego zostały szerzej określone w art. 8 i 9. Można tam wyróżnić dwa wymiary. Pierwszy z nich przewiduje świadczenie szerszego wachlarza usług płatniczych określonych w załączniku do dyrektywy w sprawie usług płatniczych, w tym udzielanie

kredytów, świadczenie usług dodatkowych oraz obsługa systemów płatności. W drugim uznaje się, że emitenci pieniądza elektronicznego mogą w ramach swojej normalnej działalności gospodarczej podejmować inny rodzaj działalności, jak np. sprzedaż detaliczna czy usługi telekomunikacyjne. W tym ostatnim wypadku nie będzie już konieczności tworzenia niezależnej instytucji pieniądza elektronicznego. Wymagana jednak będzie ochrona środków pieniężnych użytkowników pieniądza elektronicznego zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Dopuszczenie tego rodzaju hybrydowych instytucji pieniądza elektronicznego powinno sprzyjać zwiększeniu emisji takowego pieniądza.

3.5 Prawa wykupu stanowią instrument ochrony konsumenta. Określają je przepisy art. 5, zgodnie z którym państwa członkowskie dopilnowują, aby na wniosek posiadacza emitent pieniądza elektronicznego umożliwił, w każdym czasie i według wartości parytetowej, wykup wartości pieniężnej posiadanego pieniądza elektronicznego. Przepis ten przysporzył problemów operatorom telefonii komórkowej, w przypadku których przedpła dotyczyła usług telefonicznych z możliwością wykorzystania w sprzedaży detalicznej, obecnie jednak usługi te zostały objęte przepisami art. 5.

3.6 System nadzoru ostrożnościowego zasadniczo opiera się na odpowiednich artykułach dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Przewidziano jednak przepisy szczegółowe, dzięki którym system ten staje się proporcjonalny do występującego ryzyka. Występuje tutaj szereg aspektów.

3.6.1 Dyrektywa o pieniądzu elektronicznym przewidywała, że instytucja pieniądza elektronicznego powinna dysponować kapitałem założycielskim w wysokości 1 mln EUR. Obecnie kwotę tę uważa się za zbyt wygórowaną w stosunku do występującego ryzyka oraz za przeszkodę dla tworzenia innowacyjnych MŚP w sektorze pieniądza elektronicznego. Projekt nowej dyrektywy przewiduje obniżenie wymaganego kapitału założycielskiego do 125 tys. EUR.

3.6.2 Oprócz kapitału założycielskiego instytucje pieniądza elektronicznego zobowiązane są utrzymywać płynność (fundusze własne) proporcjonalną do zobowiązań z tytułu pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu. W dyrektywie o pieniądzu elektronicznym było to 2 %. Nowy wymóg wynosi 5 %, przy czym obniża się on wraz ze wzrostem łącznej wartości pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu albo wielkości płatności w skali miesiąca; podstawą do zastosowania obniżenia będzie wyższa z tych dwóch wartości.

3.6.3 Przewidziane zostały ograniczenia dotyczące inwestowania środków gwarantujących pokrycie wartości pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu, jednak odnoszą się one wyłącznie do emitentów prowadzących jednocześnie działalność inną niż usługi płatnicze (art. 9).

3.6.4 Proponowane zmiany w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy przewidzianego w trzeciej dyrektywie w sprawie prania pieniędzy odpowiadają potrzebom prowadzonej działalności gospodarczej i są zgodne z praktyką stosowaną w branży. Maksymalna kwota pieniądza elektronicznego przechowywana na nośniku, która ma być każdorazowo akceptowana zamiast gotówki, wzrasta ze 150 do 500 EUR (art. 16).

3.6.5 Dyrektywa o pieniądzu elektronicznym pozwalała państwom członkowskim na wyłączenie licznych wymogów dotyczących zezwoleń na celu ułatwienia nowym podmiotom wchodzenia na rynek oraz wprowadzania przez nie innowacji. Wyłączenia te jednak stosowane były przez państwa członkowskie w sposób niejednolity, co powodowało nierówne warunki konkurencji uczestników rynku. W nowym systemie zachowuje się wyłączenia (art. 10), z tym że zgodnie z odpowiednimi przepisami dyrektywy w sprawie usług płatniczych instytucje pieniądza elektronicznego korzystające z takowych wyłączeń nie mogą działać ponad granicami państw członkowskich. Innymi słowy, jeżeli stosuje się wyłączenia, nie ma mowy o „paszporcie”.

4. Perspektywa społeczno-gospodarcza

4.1 EKES jest wielce zainteresowany postępem w kierunku realizacji celów projektu lizbońskiego. Proponowana dyrektywa zasługuje na poparcie Komitetu, ponieważ wspiera ona cele strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, do których drogą mają być m.in. innowacje technologiczne, inicjatywa przedsiębiorcza, kreatywność w internecie oraz tworzenie MŚP, co doprowadzi do rozwoju e-społeczeństwa XXI wieku.

4.2 Wprowadzenie nowych ram prawnych w sektorze finansowym może być problemem z uwagi na kryzys w systemie bankowym i powszechne obawy dotyczące nieefektywności uregulowań tego systemu. Pomimo wspomnianych wątpliwości, EKES z zadowoleniem stwierdza, że proponowany system jest odpowiedni i proporcjonalny do potrzeb, ponieważ:

- przepisy zostały przygotowane z myślą o innowacyjnych MŚP w sektorze usług płatniczych; aktualny kryzys bankowy wynika z zaangażowania kredytowego banków; instytucje pieniądza elektronicznego nie będą miały prawa do emisji kredytu w oparciu o środki użytkowników, tak aby nie pojawiło się ryzyko kredytowe;
- wymogi dotyczące funduszy własnych (punkty 3.6.1 i 3.6.2 powyżej) sprawiają, że początkowy kapitał wynoszący 125 tys. EUR będzie rósł proporcjonalnie wraz ze wzrostem wartości środków gwarantujących pokrycie pozostającego w obiegu pieniądza elektronicznego; obniżenie wymaganego kapitału założycielskiego służy jedynie zmniejszeniu barier wejścia na rynek; dyrektywa przewiduje znaczne wymogi kapitałowe w odniesieniu do większej wartości pozostającego w obiegu pieniądza elektronicznego;
- rezerwy kapitałowe instytucji pieniądza elektronicznego będą proporcjonalne do utrzymywanych przez banki, zaś środki stanowiące roszczenia użytkowników pieniądza elektronicznego będą szczególnie chronione poprzez ograniczony katalog inwestycji;

— kwoty pieniężne, jakie wchodzi tutaj w grę, są niewielkie; gdyby jednak instytucje pieniądza elektronicznego stały się realną siłą na rynku płatności, w dyrektywie przewidziano przepisy umożliwiające jej zmianę w świetle zgromadzonych doświadczeń.

4.3 EKES żywi pewne obawy co do ochrony konsumentów oraz zachęca Komisję do zmodyfikowania przepisów dyrektywy:

4.3.1 Ograniczenia dotyczące inwestowania środków gwarantujących pokrycie pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu w obecnym kształcie mają zastosowanie do hybrydowych instytucji pieniądza elektronicznego. Aby zwiększyć bezpieczeństwo klientów, przepisy te powinny mieć zastosowanie do wszystkich instytucji pieniądza elektronicznego.

4.3.2 Instytucje pieniądza elektronicznego nie mogą utrzymywać środków klienta jako depozytów. Przyjęte środki należy niezwłocznie przekształcić w pieniądź elektroniczny. Ten wymóg ochronny nie został wyraźnie ujęty w przepisach dyrektywy.

4.3.3 Należy zmienić treść art. 9, tak aby zawierał on wyraźny wymóg, iż środki gwarantujące pokrycie zobowiązań wynikających z pieniądza elektronicznego pozostającego w obiegu powinny być szczególnie chronione w przypadku instytucji hybrydowych.

4.3.4 Art. 5 ust. 4 przewiduje niepobieranie opłat jeżeli wykup ma miejsce w dniu rozwiązania umowy, natomiast art. 5 ust. 5 dopuszcza nałożenie opłaty w przypadku wykupu przed zakończeniem umowy. Należy skreślić ten ostatni przepis, ponieważ nie ma rozróżnienia między wykupem w czasie trwania umowy i w dniu jej rozwiązania, co prawdopodobnie może w praktyce prowadzić do takiego rozwiązywania umów, które powodować będzie niespełnianie ostrożnościowego wymogu identyfikacji klienta.

4.4 Stosunek do gotówki jest różny w poszczególnych kulturach obecnych w UE, podobnie jak podejście do technologii. Pewnym miernikiem prawdopodobnego poziomu akceptacji pieniądza elektronicznego może być tempo, w jakim rozpowszechnia się poczta elektroniczna i internet. Kolejnym czynnikiem będzie struktura sektora detalicznego i sektora usług. Większe firmy prawdopodobnie szybciej zaakceptują pieniądź elektroniczny. Z tych i innych powodów związanych z mentalnością obywateli poszczególnych państw członkowskich, byłoby nierozsądnie oczekiwać, że tempo rozpowszechniania pieniądza elektronicznego będzie jednakowe w całej UE.

4.5 Spośród około 20 zarejestrowanych dotychczas instytucji pieniądza elektronicznego ok. 15 zarejestrowanych jest w Wielkiej Brytanii. Do takiego wyniku przyczyniła się pozytywna wobec pieniądza elektronicznego polityka władz finansowych na Wyspach (UK Financial Services Authority). W szczególności władze te przeprowadziły konsultacje z przedstawicielami branży, tak aby zapewnić funkcjonowanie przepisów brytyjskich w praktyce. Cel ów udało się im osiągnąć. EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia również pozytywnych strategii politycznych w odniesieniu do nowej dyrektywy. Strategie te powinny przyczynić się do chętniejszego akceptowania pieniądza elektronicznego w państwach UE.

4.6 Przy okazji pojawiają się znaczne obawy związane z rozwojem przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. Trzecia dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zawiera artykuł dopuszczający odstąpienie przez państwa członkowskie od stosowania zasad należytej staranności wobec klienta, bądź odłożenie ich stosowania, w odniesieniu do pieniądza elektronicznego (uproszczony system należytej staranności wobec klienta), gdy kwota przechowywana elektronicznie na nośniku nie przekracza 150 EUR, jeżeli nie ma możliwości doładowania, oraz 2 500 EUR w roku kalendarzowym w przypadku nośnika umożliwiającego doładowanie. Zarówno w dyrektywie w sprawie usług płatniczych, jak i w projektowanej nowej dyrektywie o pieniądzu elektronicznym limity te wynoszą odpowiednio 500 EUR i 3 000 EUR. EKES nie może pozwolić na ustanawianie sprzecznych limitów przez dwie różne dyrektywy, gdyż prowadzi to do niedopuszczalnego zamieszania prawnego. Jeśli ostatecznie wybrany zostanie nowy limit, dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy musi zostać zmieniona.

4.7 Gotówka zapewnia anonimowość. Zwykła transakcja gotówkowa nie ujawnia tożsamości osoby płacącej. Systemy

pieniądza elektronicznego mogą być anonimowe lub imienne. Jednak w przypadku dyrektywy o pieniądzu elektronicznym problem stanowiła jej transpozycja przez państwa członkowskie, które nadmiernie zaostrzały wymogi dotyczące identyfikacji klienta. W przypadku transakcji o niewielkiej wartości wielu użytkowników pragnie zachować swoją anonimowość. W przypadku Wielkiej Brytanii transpozycja dyrektywy o pieniądzu elektronicznym cechuje się tym, że zasada identyfikacji klienta nie ma zastosowania dopóki aktywność klienta nie osiągnie znacznego poziomu. Podwyższony do 500 EUR limit kwoty przechowywanej elektronicznie powinien zwiększyć atrakcyjność pieniądza elektronicznego dla potencjalnych użytkowników, zwłaszcza dla osób nieposiadających rachunku bankowego lub posiadających rachunek, lecz nadal korzystających głównie z operacji kasowych. Racjonalnie rzecz biorąc, limity te nie powinny stanowić niewspółmiernego zagrożenia procederem prania pieniędzy, co jest możliwe w przypadku większych kwot, jednak pewne obawy co do zaproponowanego limitu pozostają.

4.8 Pieniądz elektroniczny ułatwia integrację finansową. W społeczeństwie, które coraz częściej zakłada, że określona płatność dokonana zostanie za pomocą karty debetowej lub kredytowej, możliwość uzyskania karty gotówkowej, którą można się następnie posłużyć w transakcjach kredytowych lub debetowych, staje się potencjalnie bardzo atrakcyjna. Udogodnienie takie mogłoby się okazać szczególnie korzystne dla niektórych grup społecznych. Wśród nich wymienić należy imigrantów, osoby nieposiadające rachunku bankowego, osoby posiadające rachunek, lecz nadal korzystające głównie z operacji kasowych, a także – w pewnych okolicznościach – młodzież i osoby niepełnosprawne. EKES jest zaniepokojony faktem, że z punktu widzenia ochrony konsumentów, grupy te należą również do najbardziej narażonych. Wdrażając dyrektywę, państwa członkowskie powinny uwzględnić owe słabości.

Brukseli, 26 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA)

COM(2008) 583 wersja ostateczna – 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Pismem z dnia 14 października 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA)”

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25-26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 130 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera inicjatywę Komisji dotyczącą uruchomienia programu ISA, ponieważ jest przekonany, że program ten będzie gwarantował oraz wzmacniał rzeczywistość i skuteczną interoperacyjność w ramach nowych złożonych systemów jednolitego rynku europejskiego.

1.2 EKES jest zdania, że pełne wdrożenie mechanizmów interoperacyjności jest niezbędne dla zagwarantowania faktycznego korzystania ze swobód przewidzianych w Traktacie dla administracji i instytucji, lecz również dla obywateli, przedsiębiorstw i, w ujęciu ogólnym, dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.3 Oczywista jest konieczność wdrożenia celowej strategii dotyczącej bezpieczeństwa danych osobowych i gospodarczych, jak wielokrotnie wzywał do tego EKES w swych opiniach: „[...] bezpieczeństwo informatyczne nie może w żaden sposób być traktowane rozdzielnie od kwestii wzmocnienia ochrony danych osobowych i zachowania wolności, które są prawami gwarantowanymi przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości”⁽¹⁾.

1.4 Komitet podkreśla, że użytkownicy powinni dysponować wzajemnie powiązаныmi systemami, które byłyby wprowadzane do sprzedaży już z gwarancją ochrony danych, zarówno prywatnych, jak i przemysłowych czy administracyjnych. Należy bezzwłocznie ustanowić, na płaszczyźnie prawnej, europejski system ścigania i karania nadużyć popełnianych w odniesieniu do sieci i do danych, co wymaga jednocześnie pracy nad interoperacyjnością procedur prawnych w Unii.

1.5 W opinii Komitetu podejmowane środki są nadal niewystarczające, aby uniknąć fragmentacji rynku i by zapewnić syste-

mowi połączonych, interaktywnych i dostępnych administracji publicznych rzeczywisty wymiar ogólnoeuropejski.

1.6 Komitet domaga się, aby wnioskowi dotyczącemu programu ISA towarzyszyła zdecydowana inicjatywa wspólnotowa, zobowiązująca państwa członkowskie i Komisję do stosowania wiążących instrumentów przynoszących nową pewność i nadających nowy impuls wspólnym ramom wzmocnionej interoperacyjności.

1.7 Konieczne jest, aby w ramach nowej europejskiej strategii interoperacyjności określono, oprócz wspólnych ram, priorytety w dziedzinie polityk wspólnotowych, które oznaczałyby zwiększenie wysiłków na rzecz wspólnych instrumentów, ram i usług, oraz by sporządzono jasne prognozy budżetowe.

1.8 Zdaniem EKES-u należy osiągnąć konwergencję cyfrową zapewniającą:

— interoperacyjność sprzętu, platform i usług,

— bezpieczeństwo i niezawodność,

— zarządzanie tożsamością i prawami,

— dostępność i łatwość korzystania,

— stosowanie niezależnych od wybranego języka systemów informatycznych i struktur technicznych,

⁽¹⁾ Zob. opinia CESE w sprawie bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, sprawozdawca Antonello PEZZINI, Dz.U. C 97 z 18.4.2007, s. 21.

— wzmożone wysiłki na rzecz wsparcia i kształcenia ustawicznego użytkowników na danym obszarze, szczególnie tych najsłabszych⁽¹⁾,

tak aby uniknąć zjawiska wykluczenia cyfrowego i zagwarantować wysoki poziom niezawodności oraz zaufania między użytkownikami i dostawcami usług.

1.9 EKES jest zdania, że konieczna jest poprawa koordynacji i współpracy z innymi programami wspólnotowymi przyczyniającymi się do tworzenia nowych koncepcji i rozwiązań w dziedzinie ogólnoeuropejskiej interoperacyjności.

1.10 Komitet przypomina o znaczeniu otwartego oprogramowania, szczególnie w dziedzinie administracji elektronicznej, w celu zagwarantowania jego bezpieczeństwa i trwałości oraz poufności informacji czy płatności oraz poznania kodu źródłowego; Komitet jest również zdania, że należy zachęcać do stosowania oprogramowania *open source*, które umożliwia badanie, zastępowanie, redystrybucję i ponowne wykorzystanie rozwiązań w zakresie oprogramowania o ogromnej wartości dla administracji publicznych.

1.11 Zdaniem Komitetu należy wzmocnić europejskie ramy odniesienia w dziedzinie interoperacyjności, w ujęciu wielowymiarowym obejmującym aspekty polityczne wspólnej wizji podzielanych priorytetów, aspekty prawne dotyczące synchronizacji przepisów, jak też aspekty techniczne, semantyczne i organizacyjne.

1.12 Komitet jest zdania, że należałoby opracować europejską metodę wyliczania stosunku kosztów do korzyści wobec usług interoperacyjnych „PEGS” wprowadzonych przez administracje publiczne.

1.13 Komitet uważa, że niezbędnym warunkiem powodzenia inicjatywy jest kampania informacyjna i edukacyjna w przedmiotowej dziedzinie. Istotne znaczenie ma także organizowanie dialogu społecznego i obywatelskiego na szczeblu europejskim oraz regularnych ogólnoeuropejskich konferencji na temat usług online, aby we wspólnych ramach rozwoju rozpowszechniać, wspierać i ukierunkowywać prace administracji prowadzone w poszczególnych krajach.

2. Wstęp

2.1 Gwałtowne postępy dokonywane od początku lat 90. w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) gruntownie przekształciły kontekst interaktywności, w którym funkcjonują administracje publiczne, sektor przedsiębiorstw

(1) Mowa tu o użytkownikach młodych i starszych wiekiem, niewystarczająco przygotowanych do korzystania z sieci, a także o tych, którzy nie dysponują niezbędnymi środkami finansowymi, by uzyskać do niej dostęp.

i zatrudnienia oraz sami obywatele. Poziom integracji osiągnięty na jednolitym rynku europejskim nadał niespotykany dotąd impuls do rozwoju transgranicznego wymiaru usług administracji elektronicznej.

2.2 Komitet miał stosunkowo niedawno okazję podkreślić, że „przystosowanie administracji publicznej do usług elektronicznych obejmie jej modernizację, w sensie poprawy jakości, elastyczności i wydajności usług dla ludności, lepszego gospodarowania zasobami publicznymi, redukcji kosztów, zadowolenia użytkowników, integracji pomiędzy poszczególnymi administracjami publicznymi i uproszczeń procedur administracyjnych”⁽²⁾.

2.3 Kwestie konwergencji i interoperacyjności stanowią jeden z głównych aspektów europejskiej strategii administracji elektronicznej, na co zwrócono uwagę w deklaracji z Manchesteru w 2005 r.⁽³⁾

2.4 Komitet miał wielokrotnie okazję wypowiedzieć się na ten temat⁽⁴⁾, jak też na temat wielu inicjatyw prawodawczych wymagających bezwzględnie zastosowania struktur interoperacyjnych, jak np. dyrektywa 2006/123/WE w sprawie usług, dyrektywa 2004/18/WE w sprawie udzielania zamówień publicznych, dyrektywa 2007/2/WE „INSPIRE” czy dyrektywa 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

2.5 Komitet wielokrotnie udzielał poparcia⁽⁵⁾ specjalnym inicjatywom, za pomocą których Komisja uruchamiała programy dotyczące elektronicznej wymiany danych pomiędzy administracjami – IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) oraz IDABC (2005-2009) – które stanowią etapy wcześniejsze w stosunku do obecnego wniosku dotyczącego decyzji w sprawie nowego programu ISA – rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (2010-2015).

(2) Zob. opinia CESE w sprawie planu działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010; sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER; Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 78.

(3) Zob. http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration_fr.pdf

(4) Zob. opinia CESE w sprawie programu Modinis; sprawozdawca: Daniel RETUREAU, Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 184; opinia CESE w sprawie przedłużenia programu MODINIS dotyczącego technologii teleinformatycznych, sprawozdawca: Daniel RETUREAU, Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 89; opinia CESE w sprawie sprawozdania końcowego z planu działań „e-Europa 2002”, sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS, Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 36; opinia CESE w sprawie Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, sprawozdawca: Göran LAGERHOLM, Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 33; opinia CESE w sprawie „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, sprawozdawca: Göran LAGERHOLM, Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 83; opinia CESE w sprawie dostępności elektronicznej, sprawozdawca: Miguel Ángel CABRA DE LUNA, Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 26; opinia CESE w sprawie przedsiębiorczości elektronicznej (inicjatywa „Go Digital”), sprawozdawca: Thomas MCDONOGH, Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 23; opinia CESE w sprawie ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej, sprawozdawca: Thomas MCDONOGH, Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 27.

(5) Zob. opinia CESE w sprawie wymiany danych drogą elektroniczną między administracjami (IDA), sprawozdawca: José BENTO GONÇALVES, Dz.U. C 214 z 10.7.1998, s. 33; opinia CESE w sprawie zmian w programie IDA, sprawozdawca: Giannino BERNABEI, Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 21; opinia CESE w sprawie usług w zakresie e-administracji, sprawozdawca: Antonello PEZZINI, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 83.

2.6 Komitet przypominał, że interoperacyjność systemów informacyjnych, dzielenie się informacjami i ich ponowne wykorzystywanie, jak też wzajemne połączenie procesów administracyjnych są niezbędne dla świadczenia wysokiej jakości, interaktywnych i jednolitych usług administracji elektronicznej, zorientowanych na użytkowników⁽¹⁾, a także zwrócił w szczególności uwagę na następujące elementy:

- znaczenie wzmocnienia inicjatyw europejskich na rzecz administracji i instytucji, lecz również obywateli, przedsięwzięci, jak też w ujęciu ogólnym – zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego;
- znaczenie istnienia skutecznego europejskiego organu certyfikacji w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w zakresie uzyskiwania dostępu do informacji oraz jej wymiany;
- znaczenie zagwarantowania maksymalnej widoczności, dostępności i interoperacyjności użytkownikom końcowym;
- konieczność zachęcania do podejmowania – na różnych szczeblach – inicjatyw mających na celu zapewnienie kształcenia ustawicznego użytkowników oraz do zezwolenia na korzystanie z wyżej wymienionych infrastruktur sieciowych również na potrzeby kształcenia ustawicznego;
- konieczność zagwarantowania, przy uwzględnieniu faktu, że przetwarzane dane podlegają szczególnej ochronie, wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci, poprzez wykorzystanie odpowiednich narzędzi ochrony oraz, w odpowiednich przypadkach, zabezpieczonych protokołów transmisji, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu państw członkowskich.

2.7 Dokumenty robocze dołączone do komunikatu Komisji „Jednolity rynek Europy XXI wieku” z dnia 20 listopada 2007 r. – w sprawie którego Komitet wydał opinię⁽²⁾ – zawierają ponadto liczne odniesienia do interoperacyjnych narzędzi elektronicznej wymiany danych: sieć online SOLVIT; System wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI); wspólnotowy system szybkiego informowania na temat niebezpiecznych produktów (RAPEX); system TRACES gwarantujący wykrywalność zwierząt żyjących oraz szybką reakcję w przypadku chorób zwierzęcych.

2.8 Szereg analiz⁽³⁾ wykazał jednak istnienie wielu przeszkód na drodze do realizacji idealnego modelu interoperacyjności transgranicznej i międzysektorowej w odniesieniu do administracji publicznych: brak koordynacji, brak elastyczności organizacyjnej, różnice między zakresami obowiązków instytucji, rozbieżność ram prawnych, różnice w podejściu kulturowym i politycznym, niewystarczający dialog z branżą przemysłową, niewystarczające wykorzystanie uzyskiwanych wyników, przeszkody związane z wielojęzycznością.

⁽¹⁾ Zob. opinia CESE w sprawie usług w zakresie e-administracji, sprawozdawca Antonello PEZZINI, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 83.

⁽²⁾ Zob. opinia CESE w sprawie jednolitego rynku Europy XXI wieku, sprawozdawca Bryan CASSIDY, współsprawozdawcy: Raymond HENCKS i Claudio CAPPELLINI, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

⁽³⁾ Zob. <http://www.egovbarriers.org/>

2.8.1 Do przeszkód tych dochodzą problemy związane z bezpieczeństwem i z poszanowaniem prywatności, a także kwestia niewystarczającej integracji procedur administracyjnych między państwami członkowskimi. Również system celny powinien być lepiej połączony w sieć, do czego wielokrotnie wzywał Komitet.

2.9 Komitet jest w związku z tym zdania, że należy jeszcze zwiększyć wysiłki w zakresie koordynacji, aby propagować wzajemne połączenia, interoperacyjność oraz dostępność w celu pełnego korzystania ze wspólnej przestrzeni gospodarczej bez granic, dzięki wspólnemu mianownikowi specyfikacji oraz wspólnym rozwiązaniom, a także dzięki skutecznemu stosowaniu otwartych standardów.

3. Wniosek Komisji

3.1 Celem wniosku Komisji jest ułatwienie – dzięki uruchomieniu programu ISA (rozwiązania interoperacyjne dla europejskich administracji publicznych) – skutecznym i wydajnym kontaktów elektronicznych w wymiarze transgranicznym i międzysektorowym pomiędzy europejskimi administracjami publicznymi i jednoczesne umożliwienie świadczenia elektronicznych usług publicznych, które przyczyniają się do wdrożenia polityk i działań wspólnotowych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na jednolity rynek oraz zapobieganie pojawieniu się różnych barier elektronicznych w państwach członkowskich.

3.2 Program ISA ma na celu wspieranie i propagowanie:

- ustanawiania i usprawniania wspólnych ram ułatwiających interoperacyjność ponad granicami i sektorami;
- oceny wpływu proponowanego lub przyjętego prawodawstwa wspólnotowego na TIK, jak również planowania wdrażania systemów TIK wspierających wdrażanie takiego prawodawstwa;
- eksploatacji i usprawniania istniejących wspólnych usług, jak również tworzenia, eksploatacji i usprawniania nowych wspólnych usług i nadawania im przemysłowego charakteru;
- usprawniania istniejących podstawowych narzędzi wielokrotnego użytku, a także tworzenia, dostarczania i usprawniania nowych podstawowych narzędzi wielokrotnego użytku.

3.3 Proponowana pula środków finansowych na realizację programu ISA w latach 2010-2015 wynosi 164,1 mln euro, z czego 103,5 mln euro przeznaczona jest na okres kończący się z dniem 31 grudnia 2013 r., zgodnie z programowaniem finansowym na lata 2007-2013, natomiast pozostałe 60,6 mln przeznaczona jest do wykorzystania w ciągu dwóch ostatnich lat: 2014 i 2015.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z przekonaniem popiera inicjatywy mające na celu zapewnienie optymalnego i wydajnego funkcjonowania rozszerzonego jednolitego rynku europejskiego oraz jest zdania, że pełne wdrożenie mechanizmów interoperacyjności jest niezbędne dla zagwarantowania faktycznego korzystania ze swobód przewidzianych w Traktacie dla administracji i instytucji, ale także obywateli, przedsiębiorstw i w ujęciu ogólnym również zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.2 Komitet jest zdania, że oprócz realizacji trzech kolejnych programów wieloletnich (IDA I, IDA II oraz IDABC), podejmowane środki są nadal niewystarczające, aby uniknąć fragmentacji rynku i zapewnić połączonym administracjom europejskim skuteczny wymiar ogólnoeuropejski, umożliwiając im świadczenie usług bez przeszkód czy dyskryminacji w celu zachowania jedności rynku i zapewnienia pełnego korzystania przez obywateli i przedsiębiorstwa wspólnotowe z przysługujących im praw w całej Unii.

4.3 Komitet wspiera inicjatywę uruchomienia programu ISA, pod warunkiem że program ten nie będzie polegał tylko na prostym przedłużeniu i refinansowaniu programów, które były realizowane kolejno od 1993 r. do chwili obecnej, lecz będzie gwarantował wprowadzenie skutecznej i wydajnej „europejskiej strategii interoperacyjności” oraz „europejskich ram interoperacyjności”⁽¹⁾, czyli dwóch elementów niezbędnych dla funkcjonowania zintegrowanego jednolitego rynku oraz konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki europejskiej w ramach odnowionej strategii lizbońskiej.

4.4 Komitet domaga się, aby wnioskowi dotyczącemu programu ISA towarzyszyła starannie przygotowana inicjatywa wspólnotowa zobowiązująca państwa członkowskie i Komisję do stosowania wiążących instrumentów przynoszących nową pewność i nadających nowy impuls europejskiej strategii oraz wspólnym ramom interoperacyjności, dzięki którym publiczni i prywatni operatorzy oraz klienci w kraju i za granicą mieliby gwarancję korzyści z pewnych i przejrzystych wspólnych rozwiązań.

4.5 W opinii Komitetu konieczne jest określenie w nowej europejskiej strategii interoperacyjności, w odniesieniu do wspólnych ram, priorytetów w dziedzinie polityk wspólnotowych, by zagwarantować skuteczną realizację wniosków dotyczących dyrektywy i rozporządzenia, będących w przygotowaniu.

4.6 Komitet jest zdania, że wysiłki w zakresie koordynacji i współpracy z innymi programami wspólnotowymi przyczyniającymi się do tworzenia nowych koncepcji i rozwiązań w dziedzinie ogólnoeuropejskiej interoperacyjności – a w szczególności z programem ramowym na rzecz innowacji i konkurencyjności (strategicznym programem na rzecz wspierania polityki w zakresie TIC) oraz z siódmym europejskim programem ramowym w zakresie badań i rozwoju – są nadal niewystarczające; zaleca zatem stworzenie komitetu odpowiedzialnego za programy w dziedzinie interoperacyjności, w którym zasiadałyby osoby odpowiedzialne za zarządzanie

wszystkimi wspomnianymi programami, w celu koordynacji przygotowywania zaproszeń do składania wniosków.

4.7 W opinii Komitetu, już w momencie opracowywania przez administracje publiczne koncepcji nowych ram operacyjnych należałoby sprawdzić, czy są one w pełni spójne z zasadami ogólnoeuropejskiej interoperacyjności. Tego rodzaju weryfikacja mogłaby być dokonywana za pomocą mechanizmów wstępnego powiadamiania, podobnych do mechanizmów przyjętych w odniesieniu do opracowania nowych standardów technicznych i normatywnych⁽²⁾. Główna przeszkoda ma charakter kulturowy: niektóre administracje nie są jeszcze gotowe do przyjmowania otwartych rozwiązań technologicznych i innowacyjnych, wpisujących się w europejskie ramy interoperacyjności, ani też nie są przekonane o takiej konieczności.

4.8 Komitet jest zdania, że niezbędnym warunkiem powodzenia inicjatywy jest kampania informacyjna i edukacyjna w przedmiotowej dziedzinie, jak też regularne organizowanie ogólnoeuropejskich konferencji na temat usług online, aby zapewnić – w szczególności na podstawie ocen porównawczych wyników osiąganych przez poszczególne administracje na różnych szczeblach – stałą weryfikację i reorientację programu pracy.

4.9 Konwergencja w dziedzinie cyfrowej wymaga interoperacyjności sprzętu, platform i usług, jak też zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności, zarządzania tożsamością i prawami⁽³⁾, dostępności i łatwości korzystania oraz stosowania niezależnych od wybranego języka systemów informatycznych i struktur technicznych, a także wzmoczonych wysiłków na rzecz kształcenia ustawicznego użytkowników na danym obszarze, szczególnie tych najsłabszych, tak aby uniknąć zjawiska wykluczenia społecznego.

4.10 Komitet przypomina o znaczeniu otwartego oprogramowania, szczególnie w dziedzinie administracji elektronicznej, w celu „zagwarantowania bezpieczeństwa i trwałości oprogramowania, poufności informacji czy płatności” oraz „poznania kodu źródłowego dla zagwarantowania utrzymania kodu, jego stabilności i bezpieczeństwa, nawet w przypadku zaginięcia edytora”⁽⁴⁾.

4.11 W opinii Komitetu należałoby opracować europejską metodę wyciszania stosunku kosztów do korzyści odnoszonych ze świadczenia usług interoperacyjnych „PEGS”⁽⁵⁾ wprowadzonych przez administracje publiczne. Metoda ta powinna uwzględnić nie tylko zwroty z inwestycji i zyski w odniesieniu do własności, zwiększenia elastyczności i ograniczenia obciążeń administracyjnych, lecz przede wszystkim ogólny zysk dla obywateli i przedsiębiorstw związany z trwałością i niezawodnością jednolitego rynku.

⁽¹⁾ Zob. art. 8 wniosku dotyczącego decyzji COM(2008) 583 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Zob. rezolucja Rady z dnia 7 maja 1985 r. dotycząca nowego podejścia w dziedzinie harmonizacji technicznej i standaryzacji (85/C 136/01): „Zgoda na wczesne konsultacje wspólnotowe na odpowiednim szczeblu, zgodnie z celami dyrektywy 83/189/EWG”.

⁽³⁾ Zob. opinia CESE w sprawie bezpieczeństwa sieci i komunikacji elektronicznej, sprawozdawca Daniel RETUREAU, Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 33.

⁽⁴⁾ Zob. opinia CESE w sprawie zdolności patentowej wynalazków opracowanych drogą komputerową, sprawozdawca Daniel RETUREAU, Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 154.

⁽⁵⁾ PEGS = Pan-European e-Government Services (ogólnoeuropejskie usługi administracji elektronicznej).

4.12 W opinii Komitetu należy wzmocnić europejskie ramy odniesienia w dziedzinie interoperacyjności, w ujęciu wielowymiarowym, obejmującym aspekty polityczne wspólnej wizji w odniesieniu do podzielanych priorytetów, aspekty prawne dotyczące synchronizacji przepisów, jak też aspekty techniczne, semantyczne i organizacyjne.

4.13 Zdaniem EKES-u ze społecznego punktu widzenia dobrym rozwiązaniem byłoby otwarcie przez administracje krajowe dialogu społecznego na szczeblu europejskim w ramach dialogu nieformalnego EUPAN/TUNED⁽¹⁾ z przedstawicielami pracowników odpowiednich administracji, tak by również obywatele mogli w nim uczestniczyć i uzyskać stosowne informacje.

4.14 W odniesieniu do istniejących instrumentów podstawowych oraz do instrumentów nowych w kontekście modelu koncepcyjnego GPSCM⁽²⁾, określonego przez Komisję i państwa członkowskie:

- należy określić wyraźnie role, prawa i obowiązki właścicieli danych, dostawców i użytkowników w ramach wspólnego wymiaru transgranicznego, poprzez wspólne, znormalizowane i jednolite podejście;

- administracje publiczne powinny przyjąć ten model jako integralną część ich wysiłków, aby skonfigurować własne systemy interoperacyjne zgodne ze wspólnymi systemami oceny wyników w przepływach transgranicznych;

- ustanowić krajowe infrastruktury identyfikacji, uwierzytelniania i certyfikacji lub też wzmocnić je w celu zagwarantowania wysokiego poziomu niezawodności i zaufania między użytkownikami i dostawcami usług.

4.15 Komitet jest zdania, że należy określić wspólne ramy dotyczące otwartych standardów technicznych i normatywnych w przedmiotowej dziedzinie, opracowanych przez CEN, CENELEC oraz ETSI, które pozwoliłyby na stosowanie tych standardów przez wszystkie zainteresowane strony.

4.16 Komitet jest zdania, że należy zachęcać do stosowania oprogramowania *open source* w zakresie, w jakim umożliwia ono badanie, zastępowanie, redystrybucję i ponowne wykorzystanie rozwiązań w zakresie oprogramowania o ogromnej wartości dla administracji publicznych, zarówno w dziedzinie wydajności kosztów, jak i weryfikacji stosowania norm, zapewniania praktycznej ochrony wykraczającej poza zakres narzucony przez licencje i prawa autorskie, trwałości przyjmowanych rozwiązań oraz dostosowania do lokalnych wymogów.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ EUPAN: *European Public Administration Network* (europejska sieć administracji publicznej); obecna nazwa nieformalnej sieci dyrektorów generalnych administracji publicznej UE; TUNED: *Trade Union Network for European Dialog* (sieć związków zawodowych na rzecz dialogu europejskiego).

⁽²⁾ GPSCM: *Generic Public Services Conceptual Model* (podstawowy model koncepcyjny w dziedzinie usług publicznych).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 87/372/EWG w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie

COM(2008) 762 wersja ostateczna – 2008/0214 (COD)

(2009/C 218/08)

Dnia 5 grudnia 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 zmieniającej dyrektywę Rady 87/372/EWG w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie”

Dnia 2 grudnia 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 451. sesji plenarnej w dniach 25-26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Bernardo HERNÁNDEZA BATALLERA na sprawozdawcę generalnego oraz 101 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet potwierdza swoje poparcie dla wniosku Komisji, uznając że liberalizacja użytkownika pasma częstotliwości 900 MHz wymaga podjęcia inicjatywy legislacyjnej na szczeblu wspólnotowym.

2. Kontekst opinii

2.1 25 lipca 2007 r. Komisja przedstawiła propozycję dyrektywy uchylającej dyrektywę 87/372/EWG⁽¹⁾ celem wycofania rezerwacji pasma 900 MHz dla GSM w państwach członkowskich UE, wprowadzonej tą dyrektywą Rady 87/372/EWG z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie.

2.2 Pasma to jest szczególnie cenne, gdyż oferuje dobrą charakterystykę rozchodzenia się, co pozwala na objęcie zasięgiem większych odległości niż w przypadku pasm wyższej częstotliwości, dzięki czemu nowoczesne usługi łączności głosowej, transmisji danych oraz usługi multimedialne mogą być świadczone również na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia i na terenach wiejskich.

2.3 Zamierzony cel wniosku został uznany za niezbędny do zapewnienia powodzenia inicjatywy „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”⁽²⁾, jak

również do osiągnięcia większej konkurencji dzięki udostępnieniu pasma 900 MHz dla innych technologii i zaoferowaniu użytkownikom większej swobody wyboru usług i technologii.

2.4 Zgodnie z postanowieniami decyzji nr 676/2002/WE Komisja upoważniła Europejską Konferencję Administracji Poczтовых i Telekomunikacyjnych (CEPT) do ustalenia mniej restrykcyjnych warunków technicznych. Na mocy tego mandatu wypracowano warunki w oparciu o zasadę, że pasmo 900 MHz może funkcjonować jednocześnie z systemami GSM i UMTS i jest z nimi w pełni kompatybilne.

2.5 Komitet pozytywnie zaopiniował wniosek⁽³⁾ uznając, że jego przyjęcie przyczyni się do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności oraz do zwiększenia konkurencji na rynku telekomunikacyjnym i zapewnienia szerszego wyboru konsumentom.

2.6 W efekcie rozmów dotyczących procesu legislacyjnego, Komisja w dniu 19 listopada 2008 r. przedstawiła nowy wniosek dotyczący dyrektywy⁽⁴⁾ zmieniającej dyrektywę 87/372/EWG.

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 87/372/EWG w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie (COM(2007) 367 wersja ostateczna).

⁽²⁾ COM(2005) 229 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Opinia CESE „Uchylenie dyrektywy GSM”, Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 25-27. Opinia przyjęta na sesji plenarnej 16 stycznia 2008 r. Sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 87/372/EWG w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie. COM(2008) 762 wersja ostateczna.

3. Wniosek Komisji

3.1 W chwili obecnej dyrektywa GSM nakłada na państwa członkowskie wymóg zarezerwowania całych pasm 890–915 MHz i 935–960 MHz dla systemu GSM. Wymóg ten uniemożliwia wykorzystywanie tych pasm przez inne niż GSM paneuropejskie systemy zdolne do świadczenia zaawansowanych interoperacyjnych usług łączności głosowej, transmisji danych oraz usług multimedialnych o dużej przepustowości. Nowe systemy paneuropejskie, na przykład UMTS, oferują większe możliwości w porównaniu z systemem GSM, a postęp techniczny od czasu, gdy 20 lat temu przyjęto dyrektywę GSM, sprawił, że możliwe jest ich wdrożenie w praktyce.

3.2 Liberalizacja użytkowania pasma 900 MHz mogłaby spowodować zakłócenia konkurencji. W szczególności, jeżeli niektórym operatorom sieci łączności ruchomej nie zostałyby przyznane częstotliwości w paśmie 900 MHz, znalazłby się oni w gorszej sytuacji pod względem kosztów i wydajności w porównaniu z operatorami, którzy uzyskają możliwość świadczenia usług trzeciej generacji w tym paśmie.

3.3 Wniosek definiuje „system GSM” jako sieć łączności elektronicznej spełniającą normy GSM opublikowane przez ETSI, w szczególności EN 301 502 oraz EN 301 511, a „system UMTS” jako sieć łączności elektronicznej spełniającą normy UMTS opublikowane przez ETSI, w szczególności EN 301 908-1, EN 301 908-2, EN 301 908-3 oraz EN 301 908-11.

3.4 Zgodnie z ramami regulacyjnymi w zakresie łączności elektronicznej, a w szczególności z dyrektywą 2002/20/WE⁽¹⁾, państwa członkowskie mogą dokonywać zmian lub przeglądu praw do użytkowania widma, a zatem dysponują narzędziami umożliwiającymi w razie potrzeby rozwiązanie problemów z ewentualnymi zakłóceniami konkurencji. W związku z tym powinny one podjąć właściwe środki, a zwłaszcza zbadać, czy wdrożenie omawianej dyrektywy może prowadzić do zakłócenia konkurencji na odpowiednich rynkach łączności ruchomej.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet potwierdza swoje poparcie dla wniosku Komisji, uznając, że liberalizacja użytkowania pasma częstotliwości 900 MHz wymaga podjęcia inicjatywy legislacyjnej na szczeblu wspólnotowym.

4.1.1 Proponowane we wniosku środki przyczynią się do wzmocnienia zarówno konkurencji na rynku wewnętrznym, jak i spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE, ponieważ umożliwią zastosowanie sieci UMTS na obszarach miejskich, podmiejskich i wiejskich jednocześnie z sieciami GSM 900/1800, wykorzystując odpowiednie wartości separacji pasma.

4.2 Fakt, że państwa członkowskie mogą sięgać do środków *ex ante* zawartych w ramach regulacyjnych dotyczących łączności elektronicznej i wykorzystywać je do przeglądu i redystrybucji praw użytkowania w celu zapobiegania zakłóceniom konkurencji, potwierdza adekwatność tych środków, którą EKES podkreślał wypowiadając się na temat przeglądu ram regulacyjnych dla łączności elektronicznej. Mając na uwadze zapewnienie koniecznej przejrzystości, Komitet ponownie wskazuje na potrzebę zaplanowania odpowiedniego czasu na działania informacyjne skierowane do społeczeństwa przed przyjęciem tego rodzaju środków.

4.3 System przedstawiony we wniosku powinien przynieść korzyści całemu sektorowi łączności elektronicznej w szerszym kontekście otwartych i konkurencyjnych rynków, wspomagając dostosowanie przemysłu do zmian strukturalnych oraz wspierając tworzenie warunków sprzyjających inicjatywie i rozwojowi przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, w całej Unii Europejskiej.

4.4 Także konsumenci, ogólnie, powinni odnieść korzyści ze zwiększonej elastyczności w zakresie zarządzania zasobami widma wykorzystywanymi w bezprzewodowej łączności elektronicznej, zgodnie z koncepcją WAPECS⁽²⁾. Jak podkreślał EKES, w ramach tej koncepcji neutralność technologiczna i neutralność usług zostały ustanowione jako cele polityki, które pozwalają osiągnąć bardziej elastyczne i efektywne wykorzystanie widma.

4.5 Na zakończenie Komitet wyraża nadzieję, że wdrożenie środków proponowanych we wniosku przyczyni się do promowania zatrudnienia, do poprawy warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, do odpowiedniej ochrony socjalnej, dialogu między partnerami społecznymi, rozwoju zasobów ludzkich pozwalającego podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach). Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 21-32 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV). Polskie wydanie specjalne, rozdział 13, tom 29, s. 337-348.

⁽²⁾ Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (polityka na rzecz bezprzewodowego dostępu do usług łączności elektronicznej).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Rady dotyczącego ochrony zasobów rybnych poprzez środki techniczne

COM(2008) 324 wersja ostateczna – 2008/0112(CNS)

(2009/C 218/09)

Dnia 16 lipca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego Rozporządzenia Rady dotyczącego ochrony zasobów rybnych poprzez środki techniczne”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 28 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą był Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 1–4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet uważa, że uproszczenie planowane w ramach wniosku dotyczącego rozporządzenia jest konieczne. Jednakże stwierdza, że nie chodzi wyłącznie o uproszczenie, lecz o to, że Komisja wprowadza zmiany środków technicznych ustanowionych w celu harmonizacji.

1.2 EKES uważa, że zamierzona harmonizacja w nieunikniony sposób pociąga za sobą zmianę niektórych środków technicznych i musi w konsekwencji zostać poprzedzona ocenami naukowymi, zarówno biologicznymi, jak i społeczno-ekonomicznymi.

1.3 Zważywszy na wysoki stopień złożoności technicznej środków przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia, EKES sądzi, że nie powinien wypowiadać się w sprawie propozycji zmian do czasu przeprowadzenia wspomnianych ocen. Komitet uważa także, że skuteczność nowych środków technicznych powinna najpierw zostać zbadana przez profesjonalnych rybaków na pokładzie statków i w łowiskach.

1.4 Komitet uważa, że wszystkie środki techniczne powinny zostać uwzględnione we wspomnianym rozporządzeniu Rady, co pozwoli uniknąć możliwości włączenia niektórych z nich do późniejszych rozporządzeń Komisji.

1.5 EKES popiera w pełni propozycję okresowej oceny skuteczności środków technicznych proponowanej przez Komisję.

2. Wprowadzenie

2.1 Wniosek ma na celu uproszczenie i regionalizację obowiązujących ram regulacyjnych dotyczących ochrony zasobów rybnych poprzez środki techniczne.

2.2 Uproszczenie przewiduje zastąpienie rozporządzeń Rady (WE) nr 850/98 i nr 2549/2000 obecnie przedstawionym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Rady.

2.2.1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 z 30 marca 1998 r. obejmuje normy w zakresie ochrony zasobów rybnych

poprzez środki techniczne na rzecz ochrony niedojrzałych organizmów morskich.

2.2.2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2549/2000 z 17 listopada 2000 r. ustanawia dodatkowe środki techniczne mające na celu odnowienie zasobów dorsza w Morzu Irlandzkim.

2.2.3 Ponadto wniosek dotyczy także pięciu innych rozporządzeń: nr 2056/2001, nr 254/2002, nr 494/2002, nr 2015/2006 i nr 40/2008, a także dotyczy będzie prawdopodobnie załącznika III rozporządzenia rocznego dotyczącego całkowitych dopuszczalnych połowów i kwot.

2.3 Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady przedstawiony przez Komisję obejmuje:

2.3.1 Wniosek Rady do Komisji z czerwca 2004 r. w sprawie przeglądu środków technicznych ochrony zasobów rybnych na Atlantyku i Morzu Północnym, w celu ich uproszczenia oraz uwzględnienia niektórych uwarunkowań regionalnych; oraz

2.3.2 Plan działania Komisji, zatwierdzony przez Radę w kwietniu 2006 r., na rzecz uproszczenia przepisów wspólnotowych, zgodnie z którym wszystkie środki techniczne rozproszone w różnych rozporządzeniach, w tym w rocznym rozporządzeniu dotyczącym wielkości dopuszczalnych połowów oraz planach odnowienia poszczególnych zasobów, powinny zostać zebrane w jednym rozporządzeniu.

2.4 Z tych względów przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawia środki techniczne mające zastosowanie do strefy północno-wschodniego Atlantyku, środkowo-wschodniego Atlantyku oraz wszystkich wód u wybrzeży francuskich departamentów Gujany, Martyniki, Gwadelupy i Reunionu, znajdujących się pod władzą lub jurysdykcją Francji. Z tego projektu rozporządzenia wyłączone są środki techniczne mające zastosowanie do Morza Bałtyckiego i Morza Śródziemnego, jako że zostały one już ustanowione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2187/2005 dla Morza Bałtyckiego oraz (WE) nr 1967/2006 dla Morza Śródziemnego.

2.5 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady będzie miał zastosowanie do połowów handlowych i rekreacyjnych, do ochrony zasobów rybnych na pokładzie, przy przeładunku i wyładunku, gdy działania te są realizowane na wodach wspólnotowych oraz wodach międzynarodowych w różnych strefach połowowych ustanowionych na Oceanie Atlantyckim przez statki rybackie wspólnoty lub obywateli państw członkowskich, bez uszczerbku dla odpowiedzialności końcowej spoczywającej na państwie bandery.

2.6 Zakres stosowania rozciąga się także na stosowanie rozporządzenia dot. przechowywania, ekspozycji lub wprowadzenia do obrotu produktów rybnych złowionych w tych strefach połowowych, a także na import produktów rybnych złowionych w jakiegokolwiek innej strefie przez statki rybackie państw trzecich, które nie osiągają minimalnej wielkości wyładunku żywych zasobów wodnych ustalonej we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady.

2.7 Oprócz środków technicznych, mających zastosowanie do ochrony zasobów rybnych i przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 850/98, wniosek dotyczący rozporządzenia Rady obejmuje wszystkie plany odnowy gatunków i zarządzania, a także długoterminowe plany dotyczące zasobów rybnych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, tzn. większość gatunków dorsza w wodach wspólnotowych, dwóch stad morszczuka, dwóch stad homarca, dwóch stad soli oraz stad gładzicy i soli w Morzu Północnym, dzięki czemu warunki określone w rozporządzeniu (WE) nr 850/98 zostały zmienione lub rozszerzone.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia ma charakter niezwykle techniczny. Uproszczenie jest konieczne, zgodnie ze środkami przyjętymi przez Komitet w jego opinii w sprawie planu działania na rzecz uproszczenia przepisów wspólnotowych. Jednakże nie chodzi wyłącznie o uproszczenie; Komisja wprowadza zmiany do obecnych przepisów w celu harmonizacji i przewiduje uwzględnienie różnic regionalnych ustanawiając przepisy szczegółowe dla każdej ze „stref RKD” (regionalne komitety doradcze). Ta regionalizacja będzie również pociągała za sobą zmianę aktualnych przepisów.

3.2 Komisja przewiduje we wniosku w sprawie rozporządzenia określenie głównych wspólnych zasad dotyczących wszystkich stref połowowych, a także planuje, by różne późniejsze rozporządzenia Komisji, przyjęte zgodnie z procedurą „komitologii”, regulowały aspekty czysto techniczne o charakterze regionalnym.

3.3 Komitet uważa, że choć konieczne jest uregulowanie środków technicznych, uwzględniając specyfikę poszczególnych regionów UE, to planowane podejście nie jest najwłaściwsze; EKES sądzi również, że najlepiej byłoby uwzględnić wszystkie środki w rozporządzeniu Rady, zamiast włączać je do późniejszych rozporządzeń Komisji.

3.4 EKES uważa, że w ten sposób środki techniczne zostaną lepiej dostosowane do kontekstu nowej wspólnej polityki rybackiej przyjętej w 2002 r., szczególnie jeżeli chodzi o regionalne komitety doradcze (RKD), zatwierdzone decyzją Rady z 19 lipca 2004 r., a także lepiej wpiszą się w rozważania dotyczące ochrony środowiska, takie jak ochrona siedlisk morskich oraz ograniczanie odrzutów; wszystkie te środki mają zastosowanie w sposób szczególny do konkretnego regionu podlegającego danemu komitetowi doradczemu (RKD).

3.5 Komitet uważa, że w celu uniknięcia błędów z przeszłości, przed zatwierdzeniem nowych środków technicznych ich skuteczność powinna zostać zbadana przez profesjonalnych rybaków na pokładzie statków i w łowiskach.

3.6 Zważywszy na złożony charakter tekstu oraz proponowanych środków technicznych, EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia powinien zawierać załącznik z graficznymi ilustracjami ułatwiającymi jego zrozumienie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia zawiera środki techniczne, które obejmują szeroki wachlarz celów, w tym ochronę niedojrzałych organizmów morskich, głównie poprzez ograniczenie połowów za pomocą większej selekcji rodzajów ryb lub dzięki ustanowieniu okresów lub stref ochronnych. Inne środki mają na celu ochronę pewnych gatunków lub ekosystemów za pomocą ograniczenia nakładu połowowego, np. zamykając niektóre strefy, a kolejna duża grupa środków skierowana jest na ograniczenie odrzutów.

4.2 Oprócz określenia zakresu stosowania, wniosek dotyczący rozporządzenia obejmuje wszystkie przepisy dotyczące minimalnej wielkości wyładunku dla każdego gatunku żywych zasobów wodnych. Jeśli chodzi o zakres stosowania oraz uwzględnienie importu, EKES pragnie, by wyraźnie stwierdzono, co się stanie, gdy legalna minimalna wielkość importu będzie niższa niż ustanowiona w UE. Zdaniem Komitetu byłoby rozsądne, gdyby w UE nie można było wprowadzać do obrotu produktów rybnych krajów trzecich, których rozmiar nie spełnia wymogów wspólnotowych.

4.3 Istnieje szereg narzędzi połowowych, które zostały szczegółowo wyliczone; dla każdego z nich ustanowiono maksymalny rozmiar sieci i worka, maksymalną głębokość zanurzenia, a także zakazy używania worków, które nie mają wskazanej wielkości i kształtu, tzn., gdy liczba oczek tego samego rozmiaru wokół dowolnego obwodu worka wzrasta od części przedniej do tylnej, lub gdy w produkcji użyto niedozwolonych materiałów oraz niedozwolonej grubości.

4.4 Komitet uważa uproszczenie planowane przez Komisję Europejską za stosowne i konieczne. Jednakże EKES sądzi, że zamierzona próba harmonizacji, pociągająca za sobą zmianę niektórych środków technicznych, musi zostać poprzedzona ocenami naukowymi, zarówno biologicznymi, jak i społeczno-ekonomicznymi.

4.5 W związku z tym, zważywszy na niezwykle techniczny charakter środków przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia, EKES sądzi, że nie powinien wypowiedzieć się w sprawie propozycji zmian do czasu przeprowadzenia wspomnianych ocen.

4.6 Żywe zasoby wodne, których wielkość połowu jest niższa od ustanowionej, nie będą mogły być przechowywane na pokładzie ani przeladowywane, wyładowywane, transportowane, składowane, sprzedawane, wystawiane bądź wprowadzane do obrotu, lecz będą musiały być natychmiast wrzucone z powrotem do morza. EKES zwraca uwagę Komisji Europejskiej na skutki, jakie może mieć ten przepis dla odrzutów. Wydaje się sprzeczne żądanie z jednej strony zakazu odrzutów, a z drugiej zakaz przechowywania na pokładzie określonych połowów.

4.7 W odniesieniu do zasady jednej sieci, EKES wykazuje swoje zaniepokojenie skutkami jej stosowania. Komisja powinna wziąć pod uwagę, że w przypadku obszarów połowowych zawierających wiele gatunków, gdzie konieczne jest stosowanie kilku rodzajów oczek, rybacy będą musieli wrócić do portu, żeby wymieniać narzędzia połowowe częściej niż obecnie, co pociągnie za sobą dodatkowe koszty eksploatacji, które niekorzystnie wpłyną na i tak niewielką już rentowność flot.

4.8 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady przewiduje, że gdy wielkość zaniżonego połowu jest o 10 % mniejsza od całkowitej ilości danego połowu, statek powinien oddalić się na odległość większą niż pięć lub dziesięć mil morskich od pierwotnej strefy połowowej, w zależności od wielkości sieci dopuszczalnej dla każdego gatunku, a podczas kolejnego połowu powinno się utrzymać minimalną odległość pięciu lub dziesięciu mil morskich w stosunku do pozycji, w której dokonano poprzedniego połowu.

4.9 Komitet wyraża zaniepokojenie tym środkiem, ponieważ Komisja w ogólnym ujęciu nie uwzględnia specyfiki poszczególnych stref i obszarów połowowych, co może spowodować wystąpienie przypadków niepewności prawnej, szczególnie gdy nie precyzuje się, czy chodzi o połowy docelowe czy przyłowy. EKES uważa, że wdrożenie innego typu środków, takich jak okresy lub obszary zamknięte dla połowów, może mieć bardziej pozytywne skutki niż propozycja zawarta we wniosku.

4.10 Mając na uwadze główny cel ochrony środowiska, zabrania się łowić, przechowywać na pokładzie, przeladowywać, składować, wyładowywać, sprzedawać, wystawiać lub wprowadzać

do obrotu organizmów morskich metodami wymagającymi użycia środków wybuchowych, substancji trujących lub nasennych, prądu elektrycznego lub pocisków dowolnego typu. Tym samym zakazuje się przeprowadzania na pokładzie statku rybackiego jakichkolwiek przekształceń fizycznych lub chemicznych ryb w celu produkcji mąki lub oleju rybnego, a także przeladunku połowów rybnych między statkami w tym celu.

4.11 EKES wyraża zadowolenie z nałożenia tych środków ochrony środowiska, które wynikają z realizacji nowej wspólnej polityki rybackiej z 2002 r., i nalega, by Komisja w rygorystyczny sposób stosowała je do całości wspólnotowej floty rybackiej.

4.12 Komitet zgadza się z procedurami planowanymi przez Komisję, dotyczącymi zatwierdzania pilnych środków ochrony przyjętych przez państwa członkowskie i mających znaczenie dla wszystkich wspólnotowych statków rybnych lub środków mających zastosowanie wyłącznie do statków rybackich, które mają podniesioną banderę. Jednakże w celu uniknięcia ewentualnych nadużyć ze strony niektórych państw członkowskich, należałoby dopuścić możliwość sprawdzania adekwatności i konieczności tych środków przez niezależne podmioty lub organy.

4.13 Tym samym EKES uważa za stosowne, by państwa członkowskie lub regionalne komitety doradcze mogły przedstawiać Komisji propozycje dotyczące kwestii związanych z opracowaniem planów na rzecz ograniczenia lub wyeliminowania odrzutów na morzu oraz poprawy doboru narzędzi połowowych.

4.14 Komitet zgadza się również, by z zakresu stosowania wniosku w sprawie rozporządzenia Rady wyłączone zostały działania połowowe realizowane wyłącznie w celach naukowych, jeżeli tylko zgodzi się na to państwo członkowskie bandery. Jednak nie sądzi, by konieczne było przyjęcie na pokład obserwatora nadbrzeżnego państwa członkowskiego podczas działań połowowych prowadzonych w celach naukowych na jego wodach.

4.15 Wreszcie, wprowadza się wcześniej nieistniejącą ocenę w zakresie skuteczności środków technicznych, co znajduje pełne poparcie EKES-u. Ocena ta będzie dokonywana co pięć lat, a na podstawie danych zawartych we wspomnianym dokumencie Komisja proponuje Radzie wszelkie niezbędne zmiany.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczącego planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej

COM(2008) 397 wersja ostateczna

(2009/C 218/10)

Dnia 16 lipca 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 oraz Komitetu Regionów dotyczącego planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 28 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą był: José María ESPUNY MOYANO.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 104 głosami za – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawiony przez Komisję plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, zawierający szereg nowych środków i zmiany niektórych obowiązujących przepisów. EKES wielokrotnie już potwierdzał swe zaangażowanie na rzecz rozwoju zrównoważonego jako perspektywy dla rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego Unii Europejskiej.

1.2 Komitet pragnie podkreślić, że w związku z kryzysem gospodarczym i finansowym przedsiębiorstwa, a szczególnie MŚP, znalazły się w trudnym położeniu i konieczne jest wdrożenie planu działania w taki sposób, by umożliwić zwiększenie wydajności i konkurencyjności przedsiębiorstw oraz przyczynić się do naprawy gospodarki, przy jednoczesnym upowszechnieniu zasad zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

1.3 Proponowany przez Komisję plan działania jest nieco nieprecyzyjny jeśli chodzi o treść i zakres. Słabości te powinny zostać wyeliminowane, tak aby ułatwić jego realizację i ocenę przez zainteresowane sektory gospodarki. W związku z tym EKES wzywa Komisję do wdrożenia planu we współpracy z tymi sektorami, przy jednoczesnym uwzględnieniu rzetelnych, jasnych i praktycznych kryteriów naukowych i technicznych.

1.4 EKES opowiada się zdecydowanie za środkami wsparcia, szczególnie w dziedzinie badań, rozwoju i innowacyjności, jako dodatkową pomocą w wysiłkach, które będą musiały podjąć poszczególne sektory gospodarki, i przypomina, że działania w tej dziedzinie należy w dobie kryzysu wspierać w szczególny sposób.

1.5 Bardzo istotne jest, by Komisja uwzględniła w realizacji planu udział wszystkich zainteresowanych sektorów. W związku z tym EKES wyraża zaniepokojenie w odniesieniu do forum detalistów, które uważa za inicjatywę stroniczą i dyskusyjną, gdyż narzuciłaby ona dostawcom warunki bez ich zgody, jako rezultat układu sił na rynku. Tylko zastąpienie forum detalistów inną formułą, z udziałem wszystkich zainteresowanych sektorów na zasadach równości, jest godne poparcia i daje szanse na sukces.

1.6 W odniesieniu do oznakowania ekologicznego EKES zwraca uwagę na fakt, iż wymagania ekologiczne powinny być raczej określane odpowiednio do zakładanych celów, a nie polegać na rozwiązaniach technicznych. Stałe doskonalenie charakterystyki ekologicznej produktów powinno dokonywać się poprzez analizę cyklu ich życia, która musi uwzględniać szereg elementów, takich jak emisja gazów cieplarnianych, zużycie wody, wykorzystanie nieodnawialnych źródeł energii, ograniczanie różnorodności biologicznej, zanieczyszczanie powietrza i gleby itp. Jedynie wzięcie pod uwagę wszystkich tych czynników, dzięki odpowiedniej metodologii i podejściu naukowemu, może zaowocować właściwymi rozwiązaniami.

1.7 EKES pragnie przypomnieć, że w zakresie oznakowania etykieta jest istotnym, ale nie jedynym sposobem informowania konsumenta, że należy ujednolicić przepisy w tej dziedzinie, aby ułatwić osiągnięcie celów, i że niektóre sektory, jak np. sektor żywności, posiadają już wysokie wymagania w tym względzie. EKES jest zdania, że edukowanie konsumentów to idealne rozwiązanie pozwalające podnieść świadomość i poziom zrozumienia oraz zmienić wzorce konsumpcji.

1.8 EKES pragnie też powtórzyć, że wysiłki, które europejskie podmioty gospodarcze będą musiały włożyć w realizację komisyjnego planu działania, powinny odnosić się również do produktów importowanych, tak aby w ramach europejskiego rynku wewnętrznego nie pojawił się niesprawiedliwy system, szkodliwy dla producentów europejskich.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Unia Europejska podjęła istotne działania zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych w strategii lizbońskiej celów w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wyzwaniem, przed którym stoimy obecnie, jest włączenie w obszar tych działań gospodarczych zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem. Zdaniem Komisji jest to konieczność, którą trzeba uwzględnić w trybie pilnym.

2.2 W związku z tym Komisja przedstawiła swą strategię w komunikacie COM(2008) 397 wersja ostateczna, którego celem jest zastosowanie całościowego podejścia na szczeblu wspólnotowym, by wesprzeć zrównoważoną konsumpcję i produkcję oraz zrównoważoną politykę przemysłową. Strategia ta uzupełnia istniejące działania w zakresie wykorzystywania energii, a w szczególności pakiet energetyczny i klimatyczny przyjęty przez Komisję w 2008 r.

2.3 W dokumencie Komisji przedstawiono plan działania, który ma służyć poprawie charakterystyki energetycznej i ekologicznej produktów oraz ich promowaniu wśród konsumentów. Ostateczny cel polega na poprawie ogólnej ekologiczności produktów na każdym etapie ich cyklu życia. Podejście to będzie dotyczyło produktów, których oddziaływanie na środowisko można znacznie zmniejszyć. Wyzwanie polega na stworzeniu pozytywnego trendu: poprawie ogólnej ekologiczności produktów na każdym etapie ich cyklu życia powinno towarzyszyć promowanie i stymulowanie popytu na lepsze produkty i technologie produkcyjne oraz pomaganie konsumentom w dokonywaniu wyborów poprzez bardziej spójne i uproszczone oznakowanie produktów. Nie należy przy tym zapominać o poprawie konkurencyjności gospodarki europejskiej.

2.4 Plan obejmuje osiem omówionych niżej działań.

2.4.1 **Objęcie zasadami ekoprojektu większej liczby produktów.** Obecnie dyrektywa w sprawie ekoprojektu ustanawia minimalne wymogi dotyczące ekoprojektu produktów wykorzystujących energię, takich jak komputery, grzejniki, odbiorniki telewizyjne czy wentylatory przemysłowe. Przedstawiając omawiany plan działania, Komisja dąży do włączenia w ramy dyrektywy produktów związanych z energią, które podczas użytkowania nie zużywają bezpośrednio energii, ale pośrednio wywierają wpływ na jej zużycie (np. okna). Obok tych minimalnych wymogów, w dyrektywie określone zostaną punkty odniesienia dla najbardziej ekologicznych produktów; ich osiąganie będzie dobrowolne.

2.4.2 **Lepsze oznakowanie energetyczne i ekologiczne.** Oznakowanie zapewnia większą przejrzystość dla konsumentów, gdyż wskazuje zużycie energii i zawiera ekologiczną charakterystykę produktu. W związku z tym Komisja proponuje rozszerzenie obowiązku oznakowania, tak aby objąć nim

szerszą gamę produktów, włącznie z produktami wykorzystującymi energię i innymi produktami związanymi z energią. Z jednej strony lista produktów objętych dyrektywą nr 92/75/WE, dotyczącą oznakowania energetycznego i nakładającą obowiązek informowania o zużyciu energii przez urządzenia gospodarstwa domowego, zostanie rozszerzona na inne produkty, takie jak okna, celem wskazania, w jakim stopniu zapewniają izolację. Z drugiej strony obecny dobrowolny system oznakowania ekologicznego, które jest nadawane najbardziej ekologicznym produktom, zostanie uproszczony i rozszerzony oraz będzie stosowany do usług i takich produktów jak żywność i napoje.

2.4.3 **Zachęty.** W planie działania zaproponowano, by tylko produkty odpowiadające pewnemu poziomowi energooszczędności i ekologiczności mogły być objęte zachętami i być przedmiotem zakupu przez państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe, zgodnie z klasą oznakowania, gdy jest ono obowiązkowe. W gestii państw członkowskich pozostanie decyzja o tym, kiedy i jak stosować zachęty.

2.4.4 **Promowanie ekologicznych zamówień publicznych.** Władze publiczne wydają 16 % PKB Unii na zakup produktów i usług. Nabywanie ekologicznych produktów i usług mogłoby być jasnym sygnałem dla rynku i stymulować popyt na takie produkty i usługi. W związku z tym Komisja przedłoży nowy komunikat dotyczący ekologicznych zamówień publicznych, który zawierać będzie wytyczne dla władz publicznych w tym zakresie oraz wspólne kryteria, cele i techniczną specyfikację przetargową.

2.4.5 **Jednolite dane i metody.** Jest oczywiste, że tylko na tej podstawie będzie można dokonać oceny ogólnej ekologiczności produktów, ich wprowadzania do obrotu oraz monitorowania postępów.

2.4.6 **Współpraca z detalistami i konsumentami.** Utworzone zostanie forum detalistów na rzecz promowania produktów lepiej odpowiadających zasadom zrównoważonego rozwoju, ograniczania wpływu wywieranego na środowisko przez sektor detaliczny i łańcuch dostaw oraz lepszego informowania konsumentów.

2.4.7 **Zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów, wspieranie eko-innowacji i zwiększanie środowiskowego potencjału przemysłu.** Rozumiejąc efektywność wykorzystywania zasobów jako tworzenie większej wartości przy mniejszych zasobach, Komisja proponuje kontynuowanie obecnych wysiłków poprzez działania w zakresie monitorowania, promowania i analizy porównawczej. Dotyczy to także eko-innowacji, tak aby zwiększyć jej rolę w europejskiej polityce na rzecz innowacyjności. Ponadto Komisja proponuje ustanowienie dobrowolnego i wspieranego z funduszy publicznych europejskiego systemu weryfikacji technologii ekologicznych, który pozwoli zwiększyć zaufanie do pojawiających się na rynku nowych technologii. Komisja proponuje także dokonania przeglądu Wspólnotowego Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS) celem wsparcia przedsiębiorstw w dążeniu do optymalizacji związanych z nim procesów i lepszego wykorzystania zasobów. Chodzi tu o zwiększenie udziału przedsiębiorstw i ograniczenie kosztów stosowania tego systemu dla MŚP.

2.4.8 **Działania globalne.** Komisja ma zamiar działać również na szczeblu międzynarodowym. Do swego wniosku włączyła ona bowiem promowanie umów branżowych w negocjacjach międzynarodowych w sprawie klimatu, rozwijanie współpracy w dziedzinie wzorcowych rozwiązań oraz wspieranie międzynarodowego handlu produktami i usługami.

2.5 Wymienionym celom, które zostały omówione w planie działania, towarzyszą trzy wnioski legislacyjne w sprawie:

- rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy w sprawie ekoprojektu;
- zmiany rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego;
- zmiany rozporządzenia EMAS,

a także komunikat w sprawie ekologicznych zamówień publicznych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje tę ambitną inicjatywę Komisji Europejskiej, która jest istotnym krokiem na drodze do wspólnotowego modelu rozwoju zrównoważonego, i przypomina, że zrównoważony charakter modelu wspólnotowego był już przedmiotem licznych analiz i opinii Komitetu, wśród których na podkreślenie zasługują opinie w sprawie:

- codziennego sprawozdania z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju UE ⁽¹⁾,
- wpływu regulacji europejskich dotyczących ochrony środowiska na przemiany w przemyśle ⁽²⁾,
- ekologicznych sposobów produkcji ⁽³⁾.

3.2 Pojęcie zrównoważonego rozwoju opiera się na trzech filarach: ekologicznym, społecznym i gospodarczym. EKES popiera cel planu działania, którym jest ograniczenie wpływu na środowisko produktów w całym cyklu ich życia, ale przypomina, że pozostałe elementy – społeczny i gospodarczy – nie mogą zostać zaniedbane, jeśli rzeczywiście chcemy przyczynić się do stworzenia modelu rozwoju zrównoważonego.

3.3 Sytuacja obecna

3.3.1 Po wielu latach analiz wewnętrznych Komisja postanowiła opublikować w lipcu 2008 r. omawiany komunikat dotyczący zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz planu działania na rzecz zrównoważonej polityki przemysłowej.

3.3.2 Jest to niewątpliwie bardzo istotne wyzwanie dla przemysłu europejskiego. Chodzi tu o nowy model produkcji i konsumpcji, mający na celu zgodność z zasadami rozwoju

zrównoważonego. Znaczenie tej propozycji nie może nam jednak przesłonić kontekstu, w jakim pojawia się ta strategia i towarzyszące jej środki legislacyjne. Wszystkie gospodarki na świecie znajdują się w okresie kryzysu finansowego. Wobec tej sytuacji podejmowane są działania – krajowe, wspólnotowe i międzynarodowe – których skutki dadzą się odczuć dopiero po pewnym czasie.

3.3.3 W tej trudnej sytuacji i w okresie rozwiązywania problemów Komitet chciałby zwrócić uwagę prawodawców na możliwe skutki omawianego pakietu środków dla gospodarki realnej, której wniosek dotyczy, a mianowicie dla przemysłu i konsumentów. Nie tracąc z pola widzenia słusznych celów, możliwych do urzeczywistnienia w perspektywie średnioterminowej, w propozycji należy też uwzględnić perspektywę krótkoterminową i nie wywoływać sytuacji niepewności czy też tworzyć niepotrzebnych obciążeń dla przemysłu.

3.4 Kluczowym aspektem inicjatywy o tak dużym znaczeniu jest jasny i precyzyjny charakter przesłania. W tym względzie pożądanym byłby wysiłek Komisji celem ściślejszego określenia, jakich sektorów gospodarki i w jakim zakresie dotyczy omawiany wniosek. EKES pragnie również zauważyć, że plan działania Komisji nie poświęca wystarczającej uwagi metodologii i podstawom naukowym, mającym umożliwić stworzenie wspólnego systemu analizy oddziaływania oraz pozwalającym uniknąć mnożenia modeli, które kwestionowałyby zasady rynku wewnętrznego i wprowadzały konsumentów w błąd.

3.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji polegającą na wspieraniu – za pomocą daleko idących zachęt – wysiłków, jakie przedsiębiorstwa będą musiały podjąć, by dostosować się do nowych okoliczności. W ten sposób, a także dzięki zasadzie „zanieczyszczający płaci”, pomoc trafi do podmiotów zainteresowanych poprawą jakości środowiska naturalnego, a szczególnie zrównoważoną produkcją i konsumpcją.

3.6 W związku z tym, że plan działania zaproponowany przez Komisję zakłada znaczne wysiłki dostosowawcze i udoskonalenia ze strony producentów europejskich, EKES pragnie zwrócić uwagę na konieczność bezwzględного wypełnienia nowych zobowiązań, bez dopuszczania wyjątków. Komisja powinna zatem czuwać nad tym, by zarówno produkty importowane, jak i produkty europejskie traktowane były jednakowo na rynku wspólnotowym, celem uniknięcia dyskryminacji i niekorzystnych porównań, co byłoby niesprawiedliwe i szkodliwe dla producentów europejskich. W związku z tym Komitet uważa za konieczne przeprowadzenie starannej wstępnej analizy z punktu widzenia rynku wewnętrznego, której celem byłoby zapewnienie w pełni równego traktowania produktów wspólnotowych i produktów pochodzących z krajów trzecich.

3.7 Jednym z kluczowych aspektów planu działania jest forum detalistów. Choć Komitet popiera proponowany cel (zrównoważone wykorzystanie ograniczonych zasobów naturalnych), to jednak uważa, iż organizowanie forum roboczego pod egidą detalistów nie jest najlepszym środkiem do jego osiągnięcia.

⁽¹⁾ Sprawozdawca: Lutz RIBBE, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

⁽²⁾ Sprawozdawca: Antonello PEZZINI, Dz.U. C 120 z 16.5.2008.

⁽³⁾ Sprawozdawca: Anna Maria DARMANIN, Dz.U. C 224 z 30.8.2008.

3.7.1 W ten sposób, uwzględniając aktualną sytuację na rynku (mała liczba bardzo silnych detalistów, podczas gdy wśród producentów jest wiele MŚP), można jedynie wyrzucić presję na dostawców i spowodować nierówne traktowanie produktów. Aby zapewnić płynne i wyważone funkcjonowanie forum detalistów, należałoby określić ramy jego działania. Forum detalistów powinno skupiać wszystkie zainteresowane strony będące elementami łańcucha dostaw (producentów, detalistów, branżę logistyczną, konsumentów oraz przedstawicieli środowisk akademickich); powinni oni mieć w forum równe prawa, tak aby zapewnić ich rzeczywistą współpracę w poszukiwaniu rozwiązań.

3.7.2 Taka platforma powinna również promować dobrowolne środki w zakresie np. metod pomiaru oraz działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji na wszystkich etapach procesu.

3.8 W stosunku do dyrektywy w sprawie ekoprojektu, EKES wyraża zaniepokojenie nieprecyzyjną definicją określenia „produkty związane z energią”. Należałoby dokładnie wskazać, co rozumie się pod tym pojęciem i jakie dokładnie produkty wchodzi w zakres wniosku, gdyż jest to jedyny sposób na uzyskanie minimalnej pewności prawnej w działalności gospodarczej.

3.9 Plan działania Komisji przewiduje nowe przepisy w zakresie oznakowania produktów. W związku z tym EKES pragnie zwrócić uwagę na to, że należy lepiej promować oznakowanie ekologiczne, aby było ono w większym stopniu stosowane

przez przemysł. EKES podkreśla w tym kontekście konieczność ujednoczenia przepisów w zakresie oznakowania, tak aby ułatwić osiągnięcie założonych celów.

3.9.1 Ponadto niektóre produkty, takie jak artykuły spożywcze i napoje, podlegają już określonym odpowiednimi przepisami wysokim wymaganiom w zakresie oznakowania ze względu na swoje cechy.

3.9.2 Komitet przypomina, jak czynił to już wcześniej, o innych sposobach informowania konsumentów (internet, bezpłatne infolinie), które są równie użyteczne na drodze do celów proponowanych przez Komisję. Konieczne będzie przeprowadzenie merytorycznej i formalnej analizy oznakowania produktów. Należy również dążyć do ujednoczenia danych znajdujących się na etykietach i stosowanych znaków, gdyż może to ułatwić wymianę, pomóc konsumentom i przynieść korzyści samym producentom. Jednak w ujęciu bardziej ogólnym Komitet postrzega edukowanie konsumentów jako idealne rozwiązanie pozwalające podnieść świadomość i poziom zrozumienia oraz zmienić wzorce konsumpcji.

3.10 EKES wyraża żal, że Komisja nie wsparła w bardziej zdecydowany sposób badań naukowych, rozwoju i innowacji, jako środka wspomagającego i uzupełniającego plan działania. Wysiłki badawcze należy szczególnie podtrzymywać w czasach kryzysu i dlatego Komitet wzywa do wzmożenia działań w zakresie badań, rozwoju i innowacji we wszystkich dziedzinach związanych ze zrównoważoną produkcją i konsumpcją.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnotowego programu oznakowania ekologicznego

COM(2008) 401 wersja ostateczna – 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

Dnia 11 września 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wspólnotowego programu oznakowania ekologicznego”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą była Sylvia GAUCI.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 2–4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Oznakowanie ekologiczne UE powinno pozostać instrumentem dobrowolnym. Dobrowolny charakter programu umożliwia wyznaczanie wysokich i ambitnych standardów pozwalających na promowanie jedynie takich produktów i usług, które charakteryzują się wysokim poziomem ekologiczności.

1.2 Komitet podkreśla, że należy usprawnić zarządzanie programem w taki sposób, by mógł on być prowadzony w sposób bardziej przypominający zarządzanie w przedsiębiorstwie.

1.3 Komitet podziela zdanie Komisji, że konieczne jest znaczne zwiększenie liczby grup produktów oraz posiadaczy uprawnień.

1.4 Komitet uważa, że ekologiczne oznakowanie wszystkich produktów spożywczych, świeżych i przetworzonych, byłoby pierwszym krokiem w kierunku autentycznego zwiększenia ekologiczności łańcucha dostaw. Komitet uważa jednak, że ekologiczne oznakowanie produktów spożywczych powinno być przyznawane po uwzględnieniu całego cyklu życia produktu. Z wniosku nie wynika jednoznacznie, jakie rodzaje produktów spożywczych powinno objąć rozporządzenie Komisji.

1.5 Komitet uważa, że opakowanie powinno być uwzględnione w kryteriach oznakowania ekologicznego tylko wówczas, gdy jest to istotne dla danej kategorii produktów.

2. Wprowadzenie

2.1 W lipcu 2008 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnotowego programu oznakowania ekologicznego. Wniosek ma na celu zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 1980/2000 z dnia 17 lipca 2000 r. w sprawie zrewidowanego programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego.

2.2 Nie jest to nowy temat dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES). Komitet wyraził swoje poglądy dotyczące pierwotnego wniosku ⁽¹⁾, a w innych ostatnich opiniach ⁽²⁾ przedstawił także liczne sugestie dotyczące przyszłości programu.

2.3 Do przygotowania niniejszej opinii wykorzystano również różne informacje przekazane przez odpowiednie organy, europejskie grupy interesu i przedsiębiorstwa związane z programem. W szczególności EKES wykorzystał wypowiedzi różnych przedstawicieli przedsiębiorców, organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami środowiska naturalnego i organizacji konsumentów, którzy uczestniczyli w wysłuchaniu zorganizowanym w siedzibie Komitetu.

3. Uwagi ogólne

3.1 Stan środowiska naturalnego jest powodem do coraz większych obaw.

Nowoczesne wzorce produkcji i konsumpcji przyczyniły się do wzrostu zapotrzebowania na energię i zasoby, które wykorzystywane są w sposób niezgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zagraża to realizacji celu, którym jest łagodzenie niekorzystnego wpływu działalności człowieka na środowisko, na zdrowie i na zasoby naturalne.

3.2 W związku z tym dzisiejsze gospodarki stoją w obliczu poważnego wyzwania, którym jest pogodzenie równowagi środowiska naturalnego ze wzrostem i dobrobytem gospodarczym, aby naprawić błędy przeszłości.

⁽¹⁾ Dz.U. C 296 z 29.9.1997, s. 77.

⁽²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ekologicznych sposobów produkcji, Dz.U. C 224/1 z 30.8.2008.

3.3 Kryzys finansowy, który uderzył w światową gospodarkę nie powinien osłabiać wysiłków poświęconych zmniejszeniu oddziaływania zmian klimatycznych i ochronie środowiska. Przeciwnie, ekologiczność łańcucha dostaw powinna stanowić punkt wyjścia, który stopniowo powinien zostać rozszerzony na kolejne sektory przemysłu.

3.4 W tym kontekście zrównoważona konsumpcja i produkcja maksymalnie zwiększają możliwości przedsiębiorstw w zakresie przekształcenia wyzwań środowiskowych w szanse gospodarcze i zapewniają konsumentom większe korzyści.

3.5 Wyzwaniem jest polepszenie ogólnego poziomu ekologiczności produktów w ciągu całego cyklu życia, zwiększenie popytu na lepsze produkty i technologie produkcji oraz pomoc konsumentom w dokonywaniu świadomych wyborów.

3.6 W związku z tym Komitet popiera opracowane na podstawie szerokiego zestawu kryteriów i oceny cyklu życia ⁽¹⁾ oznakowanie ekologiczne przyznawane przez niezależną organizację, które może być jednym z instrumentów z zakresu polityki ⁽²⁾.

3.7 Komitet zdecydowanie popiera inicjatywy mające na celu opracowanie polityki wspólnotowej dotyczącej zrównoważonej produkcji i konsumpcji, która znajdowałaby się w głównym nurcie innych polityk wspólnotowych, z myślą o stworzeniu „ekologicznego rynku”, aby zagwarantować zgodność tych produktów i usług z jasnymi, wspólnymi definicjami oraz ich faktyczną dostępność we wszystkich państwach członkowskich.

3.8 Doświadczenia zebrane w trakcie korzystania z programu oznakowania ekologicznego uzasadniają zmiany obowiązującego rozporządzenia.

Obecne braki programu można podsumować następująco:

- i. powolne tempo osiągania postępów w programie;
- ii. niewielka rozpoznawalność oznakowania;

⁽¹⁾ Myślenie oparte na cyklu życia jest procesem, który uwzględnia, na ile to możliwe, zużycie wszystkich surowców oraz wszelkie implikacje środowiskowe i zdrowotne związane z cyklem życia produktu (towaru lub usługi) i obejmuje zjawiska takie jak: wydobywanie surowców, produkcja, użytkowanie, transport, recykling oraz przetwarzanie i usuwanie odpadów. Proces ten pozwala na uniknięcie przetrwania obciążeń, dotyczących mianowicie skutków ekologicznych lub zużycia surowców, pomiędzy różnymi etapami cyklu życia, obszarami geograficznymi oraz dziedzinami związanymi ze środowiskiem i zdrowiem człowieka, takimi jak zmiany klimatu, smog letni, kwaśne deszcze czy wyczerpywanie się zasobów itp. Ocena cyklu życia jest znormalizowaną ilościową metodą pozwalającą na zestawienie i oszacowanie czynników i efektów produkcji oraz potencjalnych skutków ekologicznych danego systemu produktów w całym cyklu życia produktu (norma ISO 14040 i nast.).

⁽²⁾ Znaczenie programu oznakowania ekologicznego zostało już podkreślone we wcześniejszych dokumentach dotyczących polityki, takich jak komunikat Komisji dotyczący zintegrowanej polityki produktowej i szósty program działań na rzecz środowiska.

iii. mała popularność programu wśród przedsiębiorców;

iv. nadmiernie zbiurokratyzowany proces ustalania kryteriów i zarządzania;

v. produkty i usługi, które w największym stopniu oddziałują na środowisko naturalne i z którymi wiążą się największe możliwości uzyskania poprawy, nie zostały uwzględnione w obecnych grupach produktów;

vi. różne warunki rynkowe we Wspólnocie;

vii. rozpowszechnianie się innych programów oznakowania ekologicznego.

Komitet wyrazi swoje zdanie na temat tych słabości w części „Uwagi szczegółowe”, w której omawia środki zaproponowane przez Komisję w celu ulepszenia programu.

3.9 Wreszcie, pomyślnie wdrożenie programu UE dotyczącego oznakowania ekologicznego ma ogromne znaczenie również dlatego, że jest to jedyny odnoszący się do produktów i usług, które charakteryzują się wysokim poziomem ekologiczności, w przeciwieństwie do produktów i usług, w przypadku których nie uwzględnia się konieczności zmniejszenia oddziaływania na środowisko.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Oznakowanie ekologiczne UE jest instrumentem dobrowolnym i takim powinno pozostać. Dobrowolny charakter programu umożliwia ustalanie ostrych i ambitnych kryteriów pozwalających na promowanie jedynie takich produktów i usług, które charakteryzują się wysokim poziomem ekologiczności, w przeciwieństwie do produktów i usług, w przypadku których nie uwzględnia się konieczności zmniejszenia oddziaływania na środowisko.

Oznakowanie ekologiczne ma zapewniać konsumentom końcowym szczegółowe informacje o wpływie produktu końcowego na środowisko, co ma umożliwić łatwe i świadome dokonywanie wyborów w kwestiach ekologicznych. Komitet podkreśla jednak, że oznakowanie ekologiczne nie powinno ani stać się pretekstem, ani być wykorzystywane jako pretekst do tworzenia nowych przeszkód w handlu produktami mającymi takie same funkcje i parametry.

4.2 Komitet podkreśla, że należy usprawnić zarządzanie programem. Konieczna jest racjonalizacja zbiurokratyzowanego procesu związanego z programem, aby mógł on być prowadzony w sposób bardziej przypominający zarządzanie w przedsiębiorstwie.

Innymi słowy, potrzebne jest bardziej precyzyjne określenie tego, kto za co odpowiada.

4.3 W miarę możliwości rola władz krajowych powinna jak najbardziej koncentrować się na właściwym egzekwowaniu rozporządzenia i nadzorze nad rynkiem zgodnie z wnioskiem Komisji.

4.4 Należy zmniejszyć biurokrację związaną z opracowywaniem kryteriów dla grup produktów i stosowaniem procedur, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokich wymagań.

Ponadto kryteria oznakowania ekologicznego powinny także gwarantować, że produkty noszące znak zielonego kwiatka (europejskie oznakowanie ekologiczne) nie są szkodliwe dla zdrowia ani nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa i innych aspektów społecznych.

4.5 Komitet apeluje o to, by na rynku wewnętrznym występowały jasne kryteria i jednolite minimalne wymagania w zakresie programów oznakowania produktów ekologicznych. Ma to na celu zapewnienie konsumentom rzetelnych kryteriów wyboru w kwestiach ekologicznych, jednolitych kontroli na terenie UE i poszanowania zasady swobodnego przepływu faktycznie ekologicznych produktów. Należy kontynuować wprowadzanie na rynek oznakowania ekologicznego (European Eco-Flower) oraz umożliwić jego współistnienie z krajowymi i sektorowymi programami oznakowania, pod warunkiem, że oznakowanie to opiera się również na podstawach naukowych i jest spójne z pozostałymi wspólnotowymi ramami prawnymi.

4.6 Ponadto kryteria dotyczące substancji powinny być oparte na ocenie ryzyka.

Prosty wykaz preferowanych lub niepożądanych substancji chemicznych, oparty wyłącznie na klasie zagrożenia z pominięciem informacji naukowych i prawnych, bardzo często powoduje dezorientację i dyskryminację. Dyskusyjna jest zatem kwestia, czy takie kryteria, jak „materiały niebezpieczne”, powinny w ogóle być uwzględniane na oznakowaniu ekologicznym – oznakowanie ekologiczne nie może zastępować oficjalnych przepisów UE obowiązujących w tej dziedzinie, takich jak dyrektywa 67/548/EWG⁽¹⁾.

4.7 Ponadto, Komitet uważa, że czasami wpływ na ogólne kryteria mają aspekty lokalne. Nie zawsze jest prawdą, że aktualne kryteria, uwzględnione w konkretnym oznakowaniu ekologicznym i określone na szczeblu europejskim lub krajowym, to właśnie te kryteria, dzięki którym oddziaływanie na środowisko jest najmniejsze w sytuacji lokalnej.

Na przykład zużycie wody może mieć większe oddziaływanie w Europie południowej niż północnej.

(¹) Dyrektywa Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych.

Komitet popiera zatem opracowanie kryteriów, które nie mogłyby oznaczać różnego oddziaływania w zależności od sytuacji lokalnej.

4.8 Dokumenty określające kryteria muszą być znacznie bardziej przyjazne dla użytkownika i być sporządzone w jednolitym formacie. Komitet uważa zatem, że Komisja Europejska powinna wyjść z inicjatywą stworzenia wzoru ujednoliconych i przyjaznych dla użytkownika dokumentów określających kryteria, co umożliwiłoby przedsiębiorstwom i publicznym nabywcom zaoszczędzenie czasu i środków przy przygotowywaniu specyfikacji zgodnie z kryteriami oznakowania ekologicznego.

4.9 Komisja twierdzi, że konieczne jest znaczne zwiększenie liczby grup produktów oraz posiadaczy uprawnień, z ukierunkowaniem na obszary, w których oddziaływanie na środowisko jest największe i w których istnieje największa możliwość poprawy.

Chociaż zasadniczo Komitet z zadowoleniem przyjmuje tę koncepcję, zakres oznakowania ekologicznego nie powinien być rozszerzany w nieskończoność.

4.9.1 Wiele europejskich sektorów przemysłu poczuło, że wywierany jest na nie nacisk, by podawały zainteresowanym stronom informacje o wpływie na środowisko. Nacisk taki wywierany jest przez UE i poszczególne państwa członkowskie, a jego wyrazem jest dążenie do tego, by produkty były opatrzone swego rodzaju oznakowaniem lub przynajmniej zawierały informację, że spełniają kryteria środowiskowe. Te sektory przemysłu reagują na większą świadomość i zapotrzebowanie na informacje o wpływie na środowisko wśród użytkowników profesjonalnych i konsumentów. Koncepcja oznakowania ekologicznego⁽²⁾ jest z pewnością odpowiednia dla rynków, w przypadku których ogólnie można zakładać, że konsument jest nieświadomy lub nie ma specjalistycznej wiedzy, i na których konkurencyjne produkty są dobrze określone.

4.10 Większa skuteczność oznakowania ekologicznego będzie przede wszystkim zależeć od znacznego zwiększenia budżetu związanego ze sprzedażą, co pomoże rozpowszechnić odpowiednie informacje wśród przedsiębiorców i konsumentów.

4.10.1 Jak wcześniej wspomniano, program oznakowania ekologicznego jest mało znany wśród konsumentów.

Przeciętny konsument albo nie wie o istnieniu programu oznakowania ekologicznego, albo jest niedoinformowany na temat parametrów uwzględnianych przy przyznawaniu uprawnień. Z tego wynika, że obecnie konsument nie jest odpowiednio zachęcany do ekologicznych wyborów za pomocą kampanii informacyjnych.

(²) Europejskie oznakowanie ekologiczne jest oznakowaniem ekologicznym typu I. Oznakowanie ekologiczne typu I ISO jest oznakowaniem zgodnym z wymaganiami ISO 14024.

4.10.2 Z drugiej strony, przedsiębiorstwom należy dodatkowo uświadomić, jakie są zalety stosowania oznakowania ekologicznego. W ten sposób program zostanie wzmocniony, a przedsiębiorstwa będą mogły zaoszczędzić czas i środki, ponieważ nie będą musiały szukać informacji o sposobach uzyskiwania oznakowania ekologicznego.

4.11 Komitet wciąż utrzymuje, że nie należy negatywnie oceniać sposobu opracowywania szeregu przyjętych kryteriów dotyczących grup produktów ani liczby jak dotąd przyznanych oznakowań ekologicznych, biorąc pod uwagę krótki okres obowiązywania rozporządzenia. Niemieckie oznakowanie „Blue Angel” (1977 r.) i oznakowanie „Nordic Swan” (1989 r.), które obecnie mają ugruntowaną pozycję na rynkach krajowych, a do pewnego stopnia również na rynkach zagranicznych, początkowo budziły podobne rozczarowania i napotykały podobne komplikacje. Ich popularyzacja również rozpoczynała się powoli.

4.12 Komitet jest także przekonany, że biorąc pod uwagę konsekwencje w postaci barier dla handlu wynikające z programów krajowych, przyszłość oznakowania ekologicznego zależy od wzmocnienia programu UE. Aby to osiągnąć, należy podjąć wysiłki w celu jak największej harmonizacji kryteriów stosowanych w tych krajowych programach oznakowania ekologicznego.

5. Uwagi dotyczące przepisów projektu rozporządzenia

5.1 Jeśli chodzi o procedurę oceny jako taką, Komitet uważa, że art. 7 ust. 2, przewidujący „skróconą procedurę” ustanawiania kryteriów, może prowadzić do sytuacji, w której możliwe będzie przystępowanie do programu UE na podstawie mniej rygorystycznych kryteriów. Istotne jest, by zainteresowane podmioty miały pewność, że stosowane są podobne wysokie standardy przejrzystości i konsultacji z zainteresowanymi stronami.

5.2 Produkty spożywcze i napoje (oraz środki farmaceutyczne i przyrządy medyczne) zostały wyłączone z zakresu obowiązującego rozporządzenia (WE) nr 1980/2000, aby uniknąć potencjalnej sprzeczności z obowiązującym prawodawstwem UE dotyczącym między innymi takich aspektów, jak bezpieczeństwo żywności, higiena i oznakowanie środków spożywczych.

5.3 Obecnie Komisja proponuje rozszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego w sposób uwzględniający ograniczoną liczbę produktów spożywczych i napojów, tj. żywność przetworzoną oraz produkty rybactwa

i akwakultury. Większość produktów spożywczych i napojów pozostałaby nadal wyłączona⁽¹⁾.

5.4 Ponadto art. 7 ust. 3 i art. 9 ust. 10 stanowią, że jeśli chodzi o żywność przetworzoną, oznakowanie ekologiczne „odnosi się jedynie do ekologiczności procesów przetwarzania, transportu i pakowania produktu”. Innymi słowy, ocena ekologiczności tych produktów spożywczych i napojów odbywa się jedynie na kilku ograniczonych etapach ich cyklu życia, tj. przetwarzania, pakowania i transportu.

5.5 Komitet nie zgadza się z tą niepełną propozycją KE z dwóch powodów.

5.5.1 Po pierwsze, Komitet jest zaniepokojony, że ten brak poszanowania zasady cyklu życia, która ma zasadnicze znaczenie w przepisach UE dotyczących oznakowania ekologicznego oraz we wszystkich międzynarodowych normach dotyczących oceny cyklu życia, doprowadziłby do tendencyjnego oceniania poziomu ekologiczności, co z kolei spowodowałoby podawanie konsumentom mylących informacji.

Z licznych badań naukowych, w tym badań dotyczących oddziaływania produktów na środowisko naturalne (EIPRO) i poprawy jakości ekologicznej produktów (IMPRO) przeprowadzonych dla KE, wynika, że najważniejsze skutki, jakie dla środowiska naturalnego mają produkty spożywcze i napoje, powstają zarówno na etapie produkcji rolnej, jak i na etapie konsumpcji.

Powody wyłączenia z oceny tych bardzo istotnych etapów cyklu życia są niejasne.

5.5.2 Po drugie, nie jest zrozumiałe, dlaczego żywność przetworzona miałaby wchodzić w zakres zrewidowanego programu oznakowania ekologicznego, a świeża żywność miałaby być z niego wyłączona.

5.5.3 Komitet obawia się, że taka różnorodność niespójnych informacji dotyczących produktów spożywczych i napojów zdezorientuje konsumentów i wprowadzi ich w błąd.

5.5.4 Komitet uważa, że ekologiczne oznakowanie wszystkich produktów spożywczych, świeżych i przetworzonych, byłoby pierwszym krokiem w kierunku autentycznego zwiększenia ekologiczności łańcucha dostaw. Produkcja żywności i napojów wywiera na środowisko naturalne znaczny wpływ, który można złagodzić przy pomocy kryteriów oznakowania ekologicznego.

⁽¹⁾ Art. 2 (zakres) wniosku KE brzmi: „W odniesieniu do żywności, zdefiniowanej w art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002, stosuje się ono jedynie do żywności przetworzonej oraz do produktów rybactwa i akwakultury”.

Ponadto, z punktu widzenia handlu, oznakowanie ekologiczne produktów spożywczych pomogłoby w swobodnym przepływie towarów opatrzonych takim oznakowaniem. Globalne podmioty spełniające kryteria oznakowania ekologicznego będą bowiem mogły sprzedawać swoje produkty bez przeszkód w postaci lokalnych programów przyznawania oznakowania ekologicznego, które współistnieją z oznakowaniem europejskim. Europejskie oznakowanie ekologiczne będzie wystarczającą gwarancją poziomu ekologiczności danego produktu spożywczego i nie będzie podawać w wątpliwość preferencji lokalnych, a jednocześnie będzie propagować ogólnoeuropejską normę, którą jest niewielkie oddziaływanie na środowisko naturalne.

5.5.5 Z wniosku nie wynika jednoznacznie, jakie rodzaje produktów spożywczych powinno objąć rozporządzenie Komisji. Odniesienie w art. 2 ust. do rozporządzenia (WE) nr 178/2002 nie wyjaśnia tej kwestii, ponieważ nie określono w nim, co oznacza termin „przetworzone produkty spożywcze”. Definicje wyrobów przetworzonych oraz nieprzetworzonych zawarto w rozporządzeniach (WE) nr 852/2004 i (WE) nr 853/2004. Niejasne jest również, co należy rozumieć pod pojęciem „produktów rybactwa i akwakultury”:

Wiąże się z tym poważne ryzyko, że przedstawiony wniosek doprowadzi do osłabienia wiarygodności znaku zielonego kwiatka. Odradza się więc włączanie do rozporządzenia wszystkich produktów spożywczych, tak jak to zaproponowano w obecnym kształcie wniosku.

5.5.6 Powiązanie rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej z rozporządzeniem w sprawie oznakowania ekologicz-

nego nie wydaje się celowe. Sformułowanie pojawiające się w art. 9 ust. 10 prędzej wprowadzi zamieszanie wśród konsumentów niż pomoże im dokonać rozsądnego wyboru z uwzględnieniem kwestii ekologicznych. Wiąże się z tym autentyczne ryzyko osłabienia wiarygodności obu oznakowań. Przykładowo, nie ma większego sensu umieszczać na danym produkcie 1) oznakowania ekologicznego oraz znaku zielonego kwiatka, 2) tylko oznakowania ekologicznego lub 3) znaku zielonego kwiatka wraz z dodatkową informacją, że kwiatek dotyczy tylko procesu przetworzenia, opakowania oraz transportu.

5.5.7 Z art. 6 ust. 4 wynika, że przy ustanawianiu wymogów środowiskowych trzeba uwzględnić także aspekty związane z bezpieczeństwem i higieną. Należy bezwzględnie doprecyzować, co w rozporządzeniu oznacza higiena. W przypadku artykułów spożywczych może to na pierwszy plan wysunąć całą listę problemów związanych ze zdrowiem i odżywianiem, wobec których trzeba będzie zająć konkretne stanowisko. Wiąże się z tym też kwestia dostarczania konsumentowi odpowiedniej informacji.

Problemy te trzeba wyjaśnić jeszcze przed określeniem, czy i w jaki sposób produkty spożywcze mogą być objęte europejskim oznakowaniem zielonego kwiatka.

5.5.8 W tym kontekście Komitet uważa, że opakowanie powinno być uwzględnione w kryteriach oznakowania ekologicznego tylko wówczas, gdy jest to istotne dla danej kategorii produktów – nie powinno ono być postrzegane jako „produkt”, ponieważ opakowania nie można traktować w oderwaniu od zawartego w nim produktu.

Brukseli, 26 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie handlu produktami z fok

COM(2008) 469 wersja ostateczna – 2008/0160(COD)

(2009/C 218/12)

Dnia 25 września 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie handlu produktami z fok”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą był Pedro NARRO.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 95 do 59 – 30 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej mającą na celu uregulowanie handlu produktami z fok za pomocą jednolitych przepisów. Niemożliwe jest utrzymanie obecnego stanu rzeczy w tym obszarze, należy zatem wspierać przeprowadzenie znacznych zmian na skalę międzynarodową.

1.2 Ze względu na to, że w Traktacie brak konkretnej podstawy prawnej do zajęcia się kwestią dobrostanu zwierząt, Komitet uważa, że słusznie wybrano art. 95 TWE dotyczący „fragmentacji rynku wewnętrznego” w celu podjęcia kroków legislacyjnych w tym obszarze. Orzecznictwo wspólnotowe potwierdza zasadność tej decyzji.

1.3 Komitet proponuje przełożenie terminu wejścia w życie systemu odstępstw i sugeruje, by w 2012 r. Komisja przedstawiła szczegółowe sprawozdanie na temat ewolucji przepisów w zakresie polowań na foki, które posłużyłoby za podstawę do ewentualnego przyznania odstępstw od 2012 r.

1.4 W ciągu trzech pierwszych lat stosowania nowego systemu zakaz powinien być absolutny z wyjątkiem polowań prowadzonych przez ludność eskimoską (Innuitów) w celu utrzymania się przy życiu.

1.5 W celu zagwarantowania możliwości realizacji środków zawartych we wniosku legislacyjnym, konieczne jest, by Komisja ustanowiła skuteczne systemy kontroli. Kontrola nie może spoczywać jedynie w gestii państwa zwracającego się o odstępstwo. Komisja powinna dbać o prawidłowe wykonanie w terenie postanowień stosownych przepisów prawnych.

1.6 Komitet apeluje do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie odpowiednich badań w celu określenia możliwego wpływu zmian klimatu na ochronę gatunku.

2. Wstęp

2.1 Grupa zwierząt znanych jako płetwonogie obejmuje łącznie 33 gatunki fok, lwów morskich, uchatkowatych, słoni morskich i morsów. Są to różnej wielkości ssaki, które łączą się w duże skupiska w celu rozmnażania zarówno na lądzie, jak i na lodzie.

2.2 Chociaż organizacje ekologiczne ⁽¹⁾ zaczynają alarmować z powodu znacznego zmniejszenia się populacji fok wywołanego między innymi skutkami zmian klimatu, to organizacje łowieckie i rządy państw, w których foki się rozmnażają, zaprzeczają istnieniu jakiegokolwiek problemu z ochroną gatunku, podkreślając fakt, że można polować na około 15 mln fok. W ostatnich latach dyskusja na temat polowania na foki koncentrowała się na kwestiach dobrostanu zwierząt, spychając na drugi plan aspekty związane z ochroną gatunku. UE posiada prawodawstwo dotyczące konkretnie ochrony fok ⁽²⁾.

2.3 Polowania komercyjne na foki odbywają się w Kanadzie, Grenlandii, Namibii, Norwegii i Rosji. Wszystkie te kraje opracowały różne przepisy regulujące praktykę polowania na foki. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) przyznał, że brakuje wiarygodnych danych na temat populacji fok oraz liczby zabijanych co roku osobników. Według danych dostarczonych przez władze każdego z państw, najwięcej polowań na foki odbywa się w Kanadzie, gdzie co roku zabijanych jest około 300 tys. osobników. Zgodnie z danymi

⁽¹⁾ IFAW technical briefing 2008/01.

⁽²⁾ Dyrektywa 92/43 z 21 maja 1992 r.

rządu kanadyjskiego⁽¹⁾, w 2008 r. upolowano 275 tys. fok i przyznano łącznie 17 tys. zezwoleń. Na dalszym miejscu za Kanadą znajdują się Grenlandia⁽²⁾ i Namibia⁽³⁾ ze 160 tys. i 80 tys. zabijanych rocznie osobników.

2.4 W Unii Europejskiej foki są zabijane i skórowane w dwóch krajach: Finlandii i Szwecji. W Wielkiej Brytanii (Szkocja) wytwarza się produkty z fok. Na terytorium Wspólnoty działalność ta nie ma wymiaru komercyjnego, tak jak w Norwegii i Kanadzie, lecz ukierunkowana jest na dwa cele: rekreację i kontrolę populacji żywiącej się rybami.

2.5 Foki są zabijane dla futra wykorzystywanego w ciepłych okryciach, dla tłuszczu do produkcji oleju, mięsa jako pożywienia dla zwierząt oraz genitaliów, które cieszą się coraz większym uznaniem na kontynencie azjatyckim przy wytwarzaniu afrodyzjaków.

2.6 Istnieją różne sposoby zabijania fok. Najczęściej używa się karabinów i hakapików (które wyglądają jak ostrze zakończone rodzajem młotka). Chociaż ten rodzaj harpunu, zwany hakapikiem, wygląda prosto i prymitywnie, to naukowcy uznają go za najbardziej skuteczną metodę szybkiego ogłuszenia i zabijania fok.

2.7 W opinii naukowej opublikowanej w 2007 r.⁽⁴⁾ EFSA stwierdził, że „istnieją szybkie i skuteczne sposoby zabijania fok pozwalające uniknąć zadawania im bólu i cierpienia”. Jednakże w badaniu stwierdzono również, że w praktyce sposoby zabijania nie zawsze są skuteczne i humanitarne. Zadaniem różnych przepisów krajowych jest regulowanie rozmiarów hakapików i form ich użycia, a także kalibru karabinów i szybkości pocisku.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 26 września 2006 r. Parlament Europejski przyjął deklarację⁽⁵⁾, w której zwraca się do Komisji Europejskiej o opracowanie wniosków legislacyjnych w celu uregulowania przywozu, wywozu i sprzedaży produktów wytwarzanych z dwóch gatunków fok: foki grenlandzkiej i kapturowej. W deklaracji postulowano również specjalne potraktowanie tradycyjnego polowania na foki praktykowanego przez społeczność Eskimosów.

3.2 Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zatwierdziło zalecenie dotyczące polowania na foki, w którym zaapelowano do jej członków o wprowadzenie zakazu stosowania okrutnych form polowania, które nie gwarantują natychmiastowej śmierci zwierzęcia.

3.3 W ostatnich latach Belgia, Holandia i Słowenia opracowały przepisy krajowe mające na celu wprowadzenie zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów z fok. Również inne kraje UE postanowiły uregulować tę dziedzinę i sporządzają obecnie ustawodawstwo krajowe w tym zakresie.

3.4 Na początku 2007 r. Komisja Europejska zapoczątkowała konsultacje z zainteresowanymi stronami, które zakończyły się wydaniem opinii naukowej przedstawionej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)⁽⁶⁾. W kwietniu 2008 r. Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Środowiska opublikowała badanie na temat potencjalnego wpływu zakazu dotyczącego wytwarzania produktów z fok.

3.5 23 lipca 2008 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia⁽⁷⁾ w sprawie handlu produktami z fok. Na podstawę prawną wybrano artykuły 95 i 133 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Art. 95 dotyczy fragmentacji rynku wewnętrznego, a art. 133 – wspólnej polityki handlowej. Kryteria stosowania podstawy prawnej zawartej w art. 95 zostały ustanowione przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

3.6 Wniosek dotyczący rozporządzenia Komisji zakazuje wprowadzania do obrotu, przywozu, wywozu i tranzytu produktów z fok na obszarze Wspólnoty. Niemniej ustanawia on system odstępstw, który umożliwi odstępianie od ogólnej zasady w wypadku spełnienia szeregu warunków związanych z dobrostanem zwierząt, przedstawionych w rozporządzeniu⁽⁸⁾. Celem wspomnianych warunków jest zagwarantowanie, że foki zostały zabite i oskórowane w sposób nieprzysparzający im bólu, strachu i innych niepożądanych form cierpienia.

3.7 Komisja Europejska przyznaje automatyczne odstępstwo w wypadku tradycyjnego polowania na foki praktykowanego w celu utrzymania się przy życiu przez społeczność Eskimosów. Przepisy wykonawcze ustanowią odpowiednie środki gwarantujące pochodzenie produktów z fok.

3.8 Co pięć lat państwa członkowskie będą składać Komisji sprawozdanie z działań podjętych w celu wykonania rozporządzenia.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z wielkim zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej, mającą na celu uregulowanie za pomocą jednolitych przepisów dopuszczalnych metod polowania na foki i wprowadzania do obrotu produktów z nich wytworzonych.

⁽¹⁾ „Seals and sealing in Canada”, Facts about seals 2008.

⁽²⁾ Groenlandia home Rule 2006.

⁽³⁾ EFSA report „Animal welfare aspects of the killing and skinning of seals”, december 2007.

⁽⁴⁾ Opinia naukowa EFSA z 6 grudnia 2007 r., EFSA Journal (2007) 610, s. 122.

⁽⁵⁾ Deklaracja Parlamentu Europejskiego 38/2006.

⁽⁶⁾ Opinia naukowa EFSA z 6 grudnia 2007 r., EFSA Journal (2007) 610, s. 122.

⁽⁷⁾ COM(2008) 469 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Art. 4 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.2 Wniosek dotyczący rozporządzenia koncentruje się na dobrostanie zwierząt i nie porusza kwestii ochrony gatunku. Europejskie organizacje ekologiczne podkreśliły potrzebę uwzględnienia aspektów związanych z ochroną gatunku w akcie prawnym. Niemniej UE posiada gruntowne prawodawstwo w dziedzinie ochrony gatunków i dysponuje konkretnymi instrumentami ochrony fok, które uzupełniają środki zawarte we wniosku.

4.3 Jest oczywiste, że zmiany klimatu (głównie zjawisko topnienia lodu) wpłyną bezpośrednio na warunki życia i rozmnażania fok. Z tego względu Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej o sporządzenie odpowiednich ocen i badań naukowych w celu dostarczenia rzeczywistych danych na temat potencjalnego negatywnego wpływu zmian klimatu na populację fok i, jeżeli jest to stosowne, o dokonanie przeglądu oraz przyjęcie instrumentów wspólnotowych dotyczących ich ochrony.

4.4 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie dostarcza UE konkretnej podstawy prawnej do uregulowania aspektów związanych z dobrostanem zwierząt. Brak wyraźnej podstawy prawnej skłonił UE do zaradzenia temu niedociągnięciu poprzez zastosowanie innych, lecz równie słusznych, podstaw prawnych w celu zajęcia się tym zagadnieniem. W tym wypadku kontrowersyjny art. 95 na temat „fragmentacji rynku wewnętrznego” oferuje UE możliwość zharmonizowania prawodawstwa dotyczącego dobrostanu zwierząt, które zostało określone przez orzecznictwo wspólnotowe jako „interes ogólny”. W swej opinii w sprawie futer z psów i kotów⁽¹⁾ EKES przyjął wspomnianą podstawę prawną do stanowienia prawa w zakresie dobrostanu zwierząt i podkreślił jej zgodność z zasadami handlu opracowanymi przez Światową Organizację Handlu.

4.5 Brak kontroli wspólnotowej w tej dziedzinie, brak danych (uznany oficjalnie przez EFSA), a także podstawowy interes gospodarczy utrudniają realne i prawidłowe spojrzenie na polowanie na foki poza terytorium UE. Ewentualne zmiany przepisów w krajach, w których foki są zabijane, w celu dostosowania się do nowych kryteriów wspólnotowych, niekoniecznie przyniosą w praktyce znaczną poprawę warunków zabijania fok.

4.6 Powszechny zakaz, wraz z systemem odstępstw a posteriori, wiąże się z zastosowaniem nowatorskiego instrumentu, który może stanowić cenny precedens w przyszłych wspólnotowych procedurach prawnych. EKES nie odrzuca zatem całkowicie wspólnotowego systemu odstępstw, lecz zwraca się o przełożenie w czasie jego wejścia w życie, tak by przez pierwsze trzy lata wykonywania rozporządzenia panował powszechny i całkowity zakaz z wyjątkiem społeczności Eskimosów, której utrzymanie się przy życiu zależy od polowania na foki. Przesunięcie w czasie umożliwiłoby UE techniczne opracowanie bardziej szczegółowego i surowego systemu odstępstw niż ogólny system przedstawiony

w pierwotnym wniosku, ułatwiłoby kontrole i dostarczyłoby podstaw do dokonania oceny ewentualnego przyznania odstępstw.

4.7 Przedstawienie w 2012 r. sprawozdania wspólnotowego na temat zmian wprowadzonych do ustawodawstw krajowych dotyczących polowania na foki, praktycznego wykonania i mechanizmów kontroli mogłoby być bardzo przydatne dla władz wspólnotowych, które od tego momentu mogłyby oceniać poczynione postępy i ewentualne przyznawanie odstępstw. Brak danych uzasadnia podjęcie przez Wspólnotę większych wysiłków, które umożliwiłyby uzyskanie wszystkich istotnych i niezbędnych danych.

4.8 EKES opowiada się za tym, by wniosek legislacyjny Komisji był prawdziwym bodźcem dla krajów, w których poluje się na foki, do dostosowania swych przepisów i praktyk do bardziej „humanitarnych” form zabijania fok. Niemożliwe jest utrzymanie obecnego stanu rzeczy w odniesieniu do zabijania fok i należy zachęcać do przeprowadzania potrzebnych zmian, pamiętając niemniej o ograniczonych kompetencjach UE w tej dziedzinie.

4.9 EKES podkreśla potrzebę, by państwa członkowskie przyjęły system skutecznych, odstrasżających i proporcjonalnych kar w celu zagwarantowania znaczenia i skuteczności nowych przepisów dotyczących polowania na foki. Skuteczny system kar przyczyni się do wzmocnienia rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Chociaż wniosek dotyczący rozporządzenia nie porusza kwestii uzasadnienia polowania na foki, EKES powinien poruszyć określone zagadnienia, wciąż przewijające się podczas debaty na temat polowania na foki. Po pierwsze, należy jednoznacznie stwierdzić, że zabijania fok nie można zdefiniować jako działalności połowowej, lecz jako polowanie na ssaki. Po drugie, wątpliwości wzbudza stwierdzenie, że foki można winić za kurczenie się zasobów morskich, a ściślej rzecz ujmując – ławic dorsza. Tezy tej, za pomocą której w niektórych krajach usiłuje się uzasadnić polowanie na foki, nie popiera żadne badanie naukowe. Złożoność ekosystemu morskiego uniemożliwia formułowanie tak jednoznacznych stwierdzeń.

5.2 W swym wniosku Komisja nie wprowadza rozróżnienia między polowaniem na foki na małą i dużą skalę. Ten sposób rozumowania Komisji jest słuszny, biorąc pod uwagę, że ostatecznym celem wniosku są zasady dobrostanu zwierząt. Wprowadzenia szczególnych odstępstw dla krajów europejskich, w których odbywają się polowania na małą skalę, nie można uzasadnić z punktu widzenia dobrostanu zwierząt i mogłoby ono podważyć zasadność całego wniosku w skali międzynarodowej.

⁽¹⁾ Dz. U. C 168 z 20.7.2007, s. 42.

5.3 Działania kontrolne w tej dziedzinie są szczególnie trudne i skomplikowane i prowadzi się je w bardzo niekorzystnych warunkach klimatycznych. W czasie kontroli należy ustalić rzeczywistą liczbę zabijanych zwierząt i stopień przestrzegania na danym terenie przepisów w tej dziedzinie. System kontroli zarządzany wyłącznie przez kraj zwracający się o odstępstwo nie wydaje się a priori najlepszą metodą zagwarantowania jego niezależności. UE powinna utworzyć zespół ekspertów, który prowadziłby kontrole na miejscu w krajach ubiegających się o odstępstwo. Kraj, który pragnie wywozić na rynek Wspólnoty produkty z fok, powinien finansować ten europejski organ inspektorów. W ten sposób UE dysponowałaby większą ilością informacji w celu oceny skuteczności systemu certyfikacji i etykietowania.

5.4 Wprowadzenie fakultatywnego systemu certyfikacji i etykietowania w krajach ubiegających się o odstępstwo odpowiada odczuciom wyrażanym wielokrotnie przez europejskich obywateli, które zostały odzwierciedlone w czasie konsultacji publicznych zorganizowanych przez Komisję. W każdym razie inicjatywom dotyczącym certyfikacji i etykietowania powinny towarzyszyć powszechne środki zakazujące wprowadzania do

obrotu produktów z fok. W przeciwnym razie mało realne będzie osiągnięcie celów dobrostanu zwierząt, do których Komisja dąży w swym wniosku.

5.5 Wymogi dotyczące certyfikacji muszą zostać rozwinięte w przepisach wykonawczych do rozporządzenia w celu dokładnego zdefiniowania warunków certyfikacji i etykietowania. W przeszłości brak ścisłości w tym względzie doprowadził do niedokładnego etykietowania, które dezorientowało konsumenta i wprowadzało go w błąd. Na rynku często spotyka się towary wytworzone przy użyciu produktów z fok, które noszą etykietę „olej morski” lub „olej rybny”. Konieczne jest, by na etykiecie do tych produktów wskazać nie tylko gatunek foki, z której zostały wytworzone, lecz również pochodzenie zwierzęcia.

5.6 Komitet, który będzie wspierać Komisję Europejską w trakcie procedury przyznawania odstępstw, powinien ułatwiać udział wszystkich organizacji i podmiotów zainteresowanych tą procedurą.

Brukseli, 26 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS)

COM(2008) 402 wersja ostateczna – 2008/0154 (COD)

(2009/C 218/13)

Dnia 11 września 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS)”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25-26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 5 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa, że przegląd wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) jest doskonałą okazją do jego ożywienia, stwarzającą możliwość zagwarantowania ostatecznego zatwierdzenia tego dobrowolnego systemu wspólnotowego jako standardu doskonałości oraz instrumentu komunikacji i marketingu dotyczącego organizacji, produkcji i cykli życia produktów, w pełni zintegrowanego z innymi instrumentami polityki środowiskowej.

1.2 Komitet uważa, że proponowane nowe przepisy wciąż są zbyt złożone, i jest zdania, że należy jeszcze wykazać się kreatywnością, aby stworzyć warunki uznawania przez rynek prawdziwej wartości międzynarodowej i najwyższej ekologicznej wartości dodanej systemu EMAS oraz stosunku kosztów do korzyści proporcjonalnego do celu systemu, zwłaszcza w przypadku mniejszych organizacji i przedsiębiorstw, jednocześnie ograniczając procedury i wciąż jeszcze zbyt wysokie koszty techniczne i administracyjne.

1.3 W opinii Komitetu uświadomienie sobie na szczeblu wspólnotowym obowiązków i kosztów wynikających ze stosowania różnych przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego, a także korzyści i zwolnień, które mogłyby wynikać z przyjęcia systemu EMAS, pozwoliłoby osiągnąć znaczne postępy w obszarze użytkowania indywidualnego.

1.3.1 Równie ważny jest rozwój pozytywnej kultury w tej dziedzinie w obrębie władz publicznych, które posiadają uprawnienia w zakresie kontroli i podejmowania decyzji.

1.4 Komitet uważa, że jest rzeczą zasadniczej wagi, by zachęcać organizacje, w szczególności te niewielkie, do uczestnictwa w systemie EMAS, ułatwiając im dostęp do informacji, finansowania i instytucji publicznych, tworząc lub promując środki pomocy technicznej oraz upraszczając procedury i mechanizmy, jak też ograniczając wydatki i koszty techniczne związane z rejestracją i zarządzaniem.

1.5 Zdaniem Komitetu system EMAS powinien stać się prawdziwym „standardem doskonałości” i gwarancją jakości środowiska, co powinno także wpłynąć dodatnio na wartość produktów, jeśli w należyty sposób uwzględni się związki z rozporządzeniem w sprawie oznakowania ekologicznego.

1.6 Komitet zdecydowanie popiera wyraźne podejmowanie odpowiedzialności indywidualnej przez organizacje lub przedsiębiorstwa, które dobrowolnie uczestniczą w systemie EMAS. Dotyczy to również przyjęcia zobowiązań i zgody na poddawanie się kontroli (przy pełnym zaangażowaniu pracowników), a także czerpania korzyści, które mogą z tego wynikać. Dlatego też Komitet sprzeciwia się wszelkim formom odpowiedzialności zbiorowej podmiotu, w imieniu lub na rzecz innych, natomiast należy zachęcać do tworzenia klastrów i sieci, zwłaszcza transgranicznych, służących promowaniu EMAS i ułatwianiu jego stosowania.

1.7 Komitet podkreśla znaczenie zachęt do wprowadzania systemu EMAS, wagę ciągłego i systematycznego angażowania zainteresowanych podmiotów na szczeblu wspólnotowym, krajowym i regionalnym, co stanowi podstawowy warunek osiągnięcia wszystkich celów środowiskowych systemu EMAS, mając na uwadze dobrze określone cele o charakterze praktycznym i nierepresyjnym.

1.8 Komitet wzywa Komisję do określenia szeregu kluczowych wskaźników związanych z następującymi czynnikami:

- wydajność energetyczna i oszczędzanie energii,
- gospodarka gruntami i ich ochrona,
- woda i powietrze,
- emisje,
- utylizacja odpadów,
- zachowanie różnorodności biologicznej.

Powyższe działania byłyby realizowane w ramach usprawnionego systemu, który byłby jednocześnie przyjazny dla użytkownika, przy ograniczonych kosztach sprawozdawczości środowiskowej.

1.8.1 Komitet uważa, że podczas określania kryteriów upraszczania procedur administracyjnych, mających zastosowanie do organizacji możliwe byłoby nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zwalniania obiektów certyfikowanych wg EMAS z konieczności przestrzegania dodatkowych – obok deklaracji EMAS – przepisów w zakresie ochrony środowiska, które pozostają w użyciu, będąc niekiedy niepotrzebnym obciążeniem lub wynikając z biurokratycznej inercji.

1.8.2 Zważywszy, że procedury certyfikacji EMAS przewidują bardziej ostrożne korzystanie ze środowiska naturalnego we wszystkich jego aspektach, należałoby znieść koszty rejestracji certyfikacji EMAS, przede wszystkim dla organizacji, które prowadzą działalność w strefach o znacznym oddziaływaniu na środowisko naturalne ⁽¹⁾, czyli tam gdzie jest ono maksymalnie eksploatowane przez system produkcyjny i wytwórczy.

1.9 Komitet uważa, że istotna jest lepsza promocja i większe wsparcie systemu EMAS na szczeblu wspólnotowym, za pomocą uruchomienia programu CIP (Competitiveness and Innovation Framework Programme) ⁽²⁾, wykorzystania funduszy EBI i funduszy strukturalnych, natomiast na szczeblu krajowym poprzez zamówienia publiczne, korzyści podatkowe, kontrolę opłat za rejestrację i odnowienie rejestracji oraz zwolnienia zainwestowanych zysków z podatku.

1.10 Komitet zwraca się z wnioskiem, aby proponowane przepisy były w znacznym stopniu spójne ze wszystkimi standardami i instrumentami polityki środowiskowej, z którymi muszą współistnieć i być skoordynowane, oraz aby nie pokrywały się z tymi przepisami ani nie były ich powtórzeniem.

⁽¹⁾ Na przykład tam, gdzie wartość dodana brutto przemysłu przekracza o 10 (?) punktów procentowych średnią krajową/wspólnotową. Tytułem przykładu, we Włoszech wartość dodana brutto przemysłu 16 z ponad 100 prowincji poziomu NUTS III przekracza 35 %. Natomiast średnia krajowa i wspólnotowa wynosi 22 % (dane: EUROSTAT).

⁽²⁾ Przede wszystkim jego pierwszej osi: przedsiębiorczości.

1.11 Komitet żywi silne przekonanie, że rozpowszechniona certyfikacja EMAS, wspierana wizerunkiem i przekazem doskonałości, może znacznie przyczynić się między innymi do:

- poprawy kultury pracowników, przedsiębiorców i obywateli w kwestiach związanych ze środowiskiem naturalnym,
- oddziaływania na zrównoważoną produkcję,
- promowania zrównoważonego handlu,
- upowszechniania zrównoważonej konsumpcji.

1.12 EKES uważa za istotne w tym względzie, by docenić rolę przedsiębiorstwa z certyfikatem EMAS w jej promowaniu i włączaniu do łańcucha klientów i dostawców w ramach jednolitego rynku europejskiego, co przyczyni się do powstania wartościowego obiegu najlepszych praktyk i doświadczeń związanych ze zrównoważonym rozwojem.

1.13 Komitet podkreśla znaczenie procesu certyfikacji EMAS, który zainicjował w odniesieniu do swoich własnych budynków, i zachęca pozostałe instytucje europejskie, by podjęły takie same działania, dając dobry przykład.

2. Wprowadzenie

2.1 Tworzenie dobrowolnych instrumentów należy postrzegać jako istotny składnik wspólnotowej polityki środowiskowej, natomiast Komisja przyznaje, że „narzędzia te mają wielki potencjał, jednak nie zostały w pełni dopracowane” ⁽³⁾.

2.2 Dobrowolne instrumenty w dziedzinie środowiska naturalnego mogą mieć istotne zalety, jeżeli:

- pozwalają wytworzyć wartości związane z „odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw”;
- w sposób pośredni uwzględniają różnice między przedsiębiorstwami a organizacjami;
- oferują większą elastyczność przedsiębiorstwom i organizacjom, aby osiągnęły one swoje cele;
- zmniejszają ogólną kwotę kosztów wprowadzenia zgodności z przepisami;

⁽³⁾ Zob. COM(2007) 225 wersja ostateczna – Średniookresowy przegląd szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego.

- upraszczają procedury i eliminują aspekt administracyjny bez tworzenia ani narzucania konieczności tworzenia nowych procedur i złożonych narzędzi autoreferencyjnych służących zarządzaniu i kontroli;
- zachęcają przedsiębiorstwa i organizacje do innowacji technologicznej o pozytywnym oddziaływaniu na środowisko naturalne i optymalnym wpływie na konkurencję;
- są nośnikiem jasnego wizerunku i przekazu dla rynku, władz publicznych i obywateli;
- ograniczają lub eliminują pozostałe koszty i zobowiązania administracyjne na szczeblu wspólnotowym i krajowym;
- mają pozytywną wartość akceptowaną na rynkach międzynarodowych.

2.3 Wśród dobrowolnych instrumentów opracowanych, przyjętych i usprawnionych przez Unię można wymienić, oprócz systemu EMAS, wspólnotowe oznakowanie ekologiczne ⁽⁴⁾, środowiskową deklarację produktu (*Environmental Product Declaration* – EPD) i ocenę cyklu życia (*Life Cycle Assessment* – LCA), „ekologiczne” zamówienia publiczne (*Greek public procurement* – GPP) ⁽⁵⁾, system oznakowania Energy Star ⁽⁶⁾ i dobrowolne porozumienia ⁽⁷⁾, Agendę 21, normę EN ISO 14001.

2.4 Synergia z innymi instrumentami polityki środowiskowej zawsze miała dużą wartość, jak w przypadku systemu ekozarządzania określonego w normie ISO 14001 ⁽⁸⁾ (35 000 certyfikacji), który opiera się na istotnym zaangażowaniu osób pełniących najwyższe funkcje kierownicze w przedsiębiorstwie, aby zapewnić zgodność z przepisami, bezustannie wprowadzać usprawnienia i zapobiegać zanieczyszczeniom.

2.5 Zresztą, w ramach planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji, produkcji i polityki przemysłowej ⁽⁹⁾ – na temat którego Komitet przygotowuje obecnie opinię z inicjatywy własnej – system EMAS jest przedstawiony jako instrument zapewniający synergię z:

- oznakowaniem ekologicznym,

⁽⁴⁾ Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 880/92 i rozporządzenie (WE) nr 1980/2000.

⁽⁵⁾ Zob. komunikat Komisji – Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, COM(2008) 400 wersja ostateczna, dyrektywa 2004/18/WE i dyrektywa 2004/17/WE.

⁽⁶⁾ Zob. rozporządzenie (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie urzędzeń biurowych; *Energy Star* jest oznakowaniem dobrowolnym.

⁽⁷⁾ Zob. COM(2002) 412 wersja ostateczna. W komunikacie zostały określone minimalne wymogi, które muszą zostać uwzględnione w dobrowolnych porozumieniach, aby można je było uważać za instrumenty mające znaczenie dla Wspólnoty.

⁽⁸⁾ Wersja tej normy z 1996 r. była przedmiotem przeglądu w 2004 r. Nowa wersja EN ISO 14001 zawiera istotne usprawnienia i modyfikacje.

⁽⁹⁾ Zob. COM(2008) 397/2008.

- dyrektywą dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC),

- dyrektywą w sprawie handlu uprawnieniami do emisji,

- dyrektywą Seveso II,

- dyrektywą 2005/32/WE w sprawie ogólnych zasad ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię i dyrektywami sektorowymi, które mają zastosowanie do specjalnych wymogów produktów podlegających systemom EPD i LCA ⁽¹⁰⁾.

2.6 Od 1992 r. Komitet uważał, że wspólnotowy system ekozarządzania i audytu (EMAS) odgrywa ważną rolę w stymulowaniu i usprawnianiu działań służących ochronie środowiska naturalnego, zatwierdzając system zalecany do lepszej ochrony środowiska, mając w szczególności na względzie, że jego cele środowiskowe mają zostać osiągnięte za pomocą środków organizacyjnych w przedsiębiorstwie, poprzez zachęcanie do precyzji oraz lepsze i lepiej rozpowszechnione informacje ⁽¹¹⁾, a sam system zakłada zaangażowanie wszystkich pracowników.

2.7 Rozporządzenie (WE) nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. zastąpiło rozporządzenie z 1993 r., rozszerzając możliwość certyfikacji na wszystkie obiekty w wyniku przeglądu przeprowadzonego na podstawie „rozwoju polityki wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego, który podnosi wartość dobrowolnych instrumentów i odpowiedzialności różnych podmiotów w zakresie promowania zrównoważonego rozwoju” ⁽¹²⁾ Komitet przedstawił własną pozytywną opinię na temat przeglądu ⁽¹³⁾.

2.8 Spośród elementów składowych systemu EMAS Komitet ponownie zatwierdził w szczególności:

- dobrowolny charakter,

- podział odpowiedzialności w zakresie ochrony środowiska naturalnego,

- ciągłość i skuteczność ekozarządzania,

⁽¹⁰⁾ System LCA (*Life Cycle Assessment*): ocena cyklu życia produktu; system EPD (*Environmental Product Declaration*): środowiskowa deklaracja produktu.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 332 z 16.12.1992, s. 44.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 209 z 22.7.1999, s. 14.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 3.

- przedstawianie wiarygodnych i przejrzystych wyników,
- komplementarność z innymi instrumentami polityki środowiskowej w ramach promowania zrównoważonego rozwoju,
- jak najszersze zaangażowanie wszystkich pracowników przedsiębiorstw, organizacji, władz publicznych i obywateli.

2.9 Spośród dodatkowych celów, których osiągnięcie powinno być możliwe dzięki systemowi EMAS, warto wymienić:

- zmniejszenie kosztów, zwłaszcza na płaszczyźnie zaopatrzenia, w kontekście oszczędnego wykorzystania wyposażenia, zużycia energii i wody;
- zmniejszenie poziomu ryzyka dla pracowników powiązane z potencjalnymi korzyściami pod względem ubezpieczenia i zaufania do przedsiębiorców i inwestorów;
- ewentualny pozytywny wpływ na konkurencyjność, w związku z lepszą akceptacją ze strony konsumentów i rynku oraz większym popytem na produkty certyfikowane;
- rozszerzenie rynków zamówień publicznych, w szczególności dotyczących specjalnych technik osiągania doskonałości środowiskowej;
- większe zaangażowanie pracowników i udział w rozwoju organizacji w perspektywie średnio- i długoterminowej;
- większe zainteresowanie systemu kredytowego i uprzywilejowanych kanałów w zakresie zapotrzebowania na finansowanie, zwłaszcza za pośrednictwem spółdzielni i systemów gwarancyjnych.

2.10 Komitet pozytywnie ocenia zatem inicjatywę Komisji mającą na celu zapoczątkowanie przeglądu obecnych przepisów regulujących dobrowolny udział w systemie EMAS, aby umożliwić wykorzystanie jego całego potencjału.

3. Wniosek Komisji

3.1 W drodze nowego rozporządzenia, które uchyli rozporządzenie (WE) nr 761/2001 i decyzję nr 2001/681/WE, a także decyzję nr 2006/193/WE, wniosek dotyczący przeglądu systemu ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) ma na celu:

- zwiększenie pozytywnego oddziaływania dobrowolnego systemu na środowisko naturalne w ramach poprawy usług organizacji uczestniczących w systemie EMAS i lepszego upowszechnienia tego systemu;
- zwiększenie spoczywających na organizacjach zobowiązań poszanowania wszystkich przepisów obowiązujących w dziedzinie środowiska naturalnego i publikowania sprawozdań na temat własnych wyników środowiskowych w oparciu o niektóre kluczowe wskaźniki;
- harmonizację procedur akredytacji i weryfikacji;
- rozszerzenie geograficznego zakresu dobrowolnego stosowania systemu na organizacje z krajów trzecich;
- ograniczenie kosztów administracyjnych i uproszczenie procedur rejestracji;
- zmniejszenie opłat rejestracyjnych dla MŚP;
- określenie wyjątków, zwłaszcza w przypadku odnowienia rejestracji w EMAS;
- analizowanie zachęt stosowanych przez państwa członkowskie, na przykład korzyści podatkowych;
- uproszczenie zasad regulujących wykorzystywanie logo EMAS;
- promowanie systemu EMAS za pomocą kampanii informacyjnych na szczeblu wspólnotowym i krajowym, oraz innych działań, na przykład nagrody EMAS;
- opracowanie podręcznika dobrych praktyk w dziedzinie ekozarządzania.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet uważa, że przegląd wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) jest doskonałą okazją do jego ożywienia, stwarzającą możliwość zagwarantowania ostatecznego zatwierdzenia tego dobrowolnego systemu wspólnotowego jako standardu doskonałości oraz instrumentu komunikacji i marketingu na potrzeby organizacji, produkcji i cykli życia produktów, w pełni zintegrowanych z innymi instrumentami polityki środowiskowej.

4.2 Komitet uważa, że nowy zestaw proponowanych środków jest wciąż zbyt złożony oraz że należy jeszcze wykazać się kreatywnością, aby ustanowić warunki uznawania przez mechanizmy rynkowe ekologicznej wartości dodanej systemu EMAS oraz aby władze publiczne uprościły całość procedur administracyjnych, zachęcając do bardziej ekologicznego planowania produktów w ramach nowych form ochrony, zwłaszcza w odniesieniu do MŚP.

4.3 Komitet zwraca się z wnioskiem o zapewnienie lepszej koordynacji między proponowanymi przepisami a wszystkimi standardami i instrumentami polityki środowiskowej, tak aby się z nimi nie pokrywały ani nie były ich powtórzeniem.

4.3.1 EKES zwraca się z wnioskiem, aby do proponowanego rozporządzenia wprowadzić nowy motyw, w którym wymienione zostaną dyrektywy i rozporządzenia, na mocy których w celu wypełnienia wskazanych w nich zobowiązań konieczna jest akceptacja rejestracji EMAS jako ważnej, bez równoczesnego przyczyniania się do zbędnego i kosztownego zwiększenia obciążeń dla organizacji i przedsiębiorstw.

4.4 Komitet podkreśla znaczenie ciągłego i systematycznego angażowania zainteresowanych podmiotów, które stanowi podstawowy warunek osiągnięcia wszystkich celów środowiskowych. Zaangażowanie musi być wynikiem konsensusu w jak najogólniejszym rozumieniu, dotyczącego wszystkich kolejnych instancji decyzyjnych, i wszystkich możliwych form i instrumentów w dziedzinie szkoleń i kształcenia pracowników administracji, przedsiębiorstw, członków związków zawodowych, stowarzyszeń branżowych lub konsumentów, a także stowarzyszonych obywateli.

4.4.1 W opinii Komitetu traktowanie wymiaru środowiskowego jako wartości i promowanie działań z zakresu ochrony środowiska naturalnego pozwoli zmienić zachowania tak, aby stosowane były bardziej zrównoważone wzorce i zasady produkcji.

4.5 W tej kwestii Komitet uważa, że system EMAS powinien być przedmiotem kampanii informacyjno-komunikacyjnej skierowanej do różnych kategorii zainteresowanych podmiotów, od osób pełniących kierownicze funkcje w organach władzy publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym do małych organizacji i przedsiębiorstw, obywateli, konsumentów i systemu edukacyjnego na każdym szczeblu.

4.6 Należy w szczególności zachęcać organizacje, zwłaszcza te niewielkie, do uczestnictwa w systemie EMAS, ułatwiając im dostęp do informacji, finansowania, instytucji publicznych

i ekologicznych zamówień publicznych, tworząc lub promując środki pomocy technicznej oraz upraszczając procedury i mechanizmy, jak też ograniczając wydatki i koszty techniczne związane z oceną, rejestracją i zarządzaniem.

4.6.1 Komitet jest zdania, że wniosek Komisji nie jest jeszcze w tej kwestii dopracowany.

4.7 W opinii Komitetu różne rodzaje kosztów oceny systemu EMAS, zarządzania nim i rejestracji powinny być o wiele niższe, zwłaszcza dla mniej stabilnych podmiotów, natomiast sam system zasługuje na finansowanie w ramach projektów wykonalności programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) i finansowanie z EBI lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

4.7.1 Podmioty działające na terenach znacznie rozwiniętych przemysłowo lub w strefach o dużym oddziaływaniu na środowisko naturalne powinny być zachęcane do nieodpłatnej rejestracji w systemie EMAS w ramach uproszczonych procedur administracyjnych⁽¹⁴⁾, przy zachowaniu w nienaruszonym stanie technicznych etapów kontroli i monitorowania.

4.8 Komitet podkreśla wagę tego, by system EMAS został uznany za standard doskonałości w organizacjach i przedsiębiorstwach, również w celu dodatniego wpływu na wartość produktów na płaszczyźnie rynku wewnętrznego i międzynarodowego, w należyty sposób uwzględniając związki z rozporządzeniem w sprawie oznakowania ekologicznego.

4.9 Komitet popiera wyraźne zobowiązanie indywidualne, organizacji lub przedsiębiorstwa, do dobrowolnego udziału w systemie EMAS, bez względu na to, czy chodzi o przyjęcie zobowiązań i poddanie się kontroli, czy korzystanie z korzyści, które mogą z tego wynikać.

4.10 EKES sprzeciwia się natomiast jakimkolwiek zbiorowemu przypisywaniu organizacjom odpowiedzialności, w imieniu i na rzecz innych podmiotów, które dana organizacja skupia, zważywszy że ten rodzaj procedury obniżyłby poziom doskonałości, który system EMAS musi zachować, natomiast należy wspierać klastry i sieci, zwłaszcza transgraniczne, w ich działaniach służących promowaniu EMAS, ułatwianiu jego stosowania oraz mających na celu pomoc dotyczącą tego systemu.

⁽¹⁴⁾ Na przykład przełożenie deklaracji środowiskowej na okres od jednego roku do trzech lat, jeżeli nie jest konieczna; zwolnienie zainteresowanych podmiotów ze składania deklaracji środowiskowych wymaganych przez urzędy ds. higieny i bezpieczeństwa w samorządach lokalnych, zmniejszenie kosztów należnych niektórym podmiotom odpowiedzialnym za nieszczęśliwe wypadki.

4.11 Komitet uważa, że w kwestii określania kluczowych wskaźników związanych z czynnikami, takimi jak wydajność energetyczna i oszczędzanie energii, wykorzystywanie i ochrona materiałów, wody i powietrza, emisje, utylizacja odpadów i zachowanie różnorodności biologicznej, w ramach usprawnionego, lecz przyjaznego i opłacalnego dla użytkownika systemu i przy ograniczonych kosztach sprawozdawczości w dziedzinie środowiska, ważna jest możliwość bezpośredniego ich przekazywania w sposób z informatyzowany, za pośrednictwem portalu internetowego, aby ograniczyć koszty i opłaty, zwłaszcza dla najmniejszych podmiotów⁽¹⁵⁾.

4.12 W opinii Komitetu ważne jest również, aby system EMAS był lepiej promowany i objęty większym wsparciem na szczeblu wspólnotowym, dzięki uruchomieniu programu CIP, środków EBI i funduszy strukturalnych, a także na szczeblu krajowym dzięki wprowadzeniu korzyści podatkowych, obowiązku przyjęcia parametrów GPP – ekologicznych zamówień publicznych przez zamawiających, zmniejszeniu opłat za rejestrację i odnowienie rejestracji, zwolnieniu z podatku środków ponownie zainwestowanych w innowacje technologiczne związane z systemem EMAS.

4.13 Komitet wyraża zaniepokojenie nadmierną liczbą struktur krajowych i regionalnych, których zatwierdzenie podlega kompetencji państw członkowskich:

- podmiotów właściwych w prawie zapisu/rejestracji,
- podmiotów akredytujących,
- podmiotów administracyjnych odpowiedzialnych za nadzór legislacyjny,
- kontrolerów w dziedzinie środowiska.

EKES uznaje za stosowne opracowanie wspólnotowych wytycznych dotyczących uproszczeń w tej dziedzinie.

4.14 Oprócz zasady wspólnego wykorzystywania właściwych struktur, która już obowiązuje zgodnie z przepisami na rzecz wprowadzenia do obrotu produktów na rynku wewnętrznym⁽¹⁶⁾, Komitet zaleca stosowanie już obowiązują-

cych mechanizmów harmonizacji technicznej CEN-ISO i wydajności energetycznej w budynkach bez konieczności tworzenia nowych i kosztowych form i struktur, których skutkiem jest coraz większe oddalenie obywateli od konstrukcji europejskiej.

4.15 Komitet uważa zatem, że lepszym rozwiązaniem jest zwiększenie środków wspólnotowych na szkolenie i wspieranie administracji na szczeblu krajowym i regionalnym oraz na potencjalne wykorzystanie systemu EMAS, a także opracowanie aktualnego, przyjaznego dla użytkownika, praktycznego przewodnika, zwłaszcza dla małych podmiotów.

4.16 W opinii Komitetu obrona i wspieranie certyfikacji EMAS za pomocą wizerunku doskonałości oraz wspólnej i powszechnej procedury, oznacza faktycznie stworzenie konkretnych możliwości realizacji:

- zrównoważonej produkcji,
- zrównoważonego handlu,
- zrównoważonej konsumpcji.

4.17 Komitet zaleca działania mające na celu docenienie i wsparcie roli przedsiębiorstwa lub organizacji posiadających certyfikat EMAS dla promocji i dobrowolnego przystępowania do wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu w ramach horyzontalnych i wertykalnych branż produkcyjnych, z myślą o klientach i dostawcach europejskiego wspólnego rynku, co przyczyni się do powstania wartościowego obiegu najlepszych praktyk i doświadczeń związanych ze zrównoważonym rozwojem.

4.18 Obecnie EKES z wielkim zaangażowaniem przygotowuje się do wszczęcia procesu certyfikacji EMAS swoich budynków i pragnie zachęcić pozostałe instytucje europejskie do pójścia jego śladem, tak aby zaproponować trwałe, sugestywne i wzorcowe rozwiązania wszystkim podmiotom w UE, które są potencjalnie zainteresowane uzyskaniem certyfikatu EMAS.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ W tej dziedzinie użyteczne mogłyby się okazać stosowanie programów administracji elektronicznej.

⁽¹⁶⁾ Zob. decyzja nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu i rozporządzenie nr 765/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania

COM(2008) 553 wersja ostateczna – 2008/0180 CNS

(2009/C 218/14)

Dnia 19 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 stycznia 2009 r. Sprawozdawcą był Frank ALLEN.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 5–8 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji. Jest on znaczącym krokiem we właściwym kierunku oraz może przyczynić się do poprawy dobrostanu zwierząt w procesie uboju.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję, by podmiot prowadzący rzeźnię w pełni odpowiadał za dobrostan zwierząt w procesie uboju, przewidującą wymóg wprowadzenia standardowych procedur operacyjnych, świadectw kwalifikacji oraz konieczność powołania w rzeźniach urzędników odpowiedzialnych za dobrostan zwierząt.

1.3 Komitet podkreśla, że urzędowy lekarz weterynarii powinien odgrywać kluczową rolę w nadzorowaniu pełnego przestrzegania odpowiednich procedur ochrony dobrostanu zwierząt w procesie uboju. Powinien on być także niezwłocznie informowany o wszelkich zmianach standardowych procedur operacyjnych.

1.4 Urzędowy lekarz weterynarii powinien odpowiadać w szczególności za regularne kontrole należytego przestrzegania procedur monitorowania uboju.

1.5 Dopuszczenie odstępstwa od oszołamiania w przypadku rytualnego uboju zwierząt jest całkowicie niezgodne z celem proponowanego rozporządzenia, a mianowicie dobrostanem zwierząt w procesie uboju.

1.6 Komitet z ogromnym zadowoleniem przyjmuje nowe procedury likwidacji zwierząt oraz uśmiercania z konieczności. Niezwykle ważny jest w szczególności wymóg ustalania planu działania w celu zapewnienia zgodności z przepisami określonymi w rozporządzeniu jeszcze przed rozpoczęciem działań. Z dużym zadowoleniem należy także przyjąć przepis dotyczący publicznego udostępnienia w ciągu jednego roku od zakoń-

czenia działań związanych z likwidacją sprawozdania oceniającego wyniki tych działań.

2. Wprowadzenie

2.1 Troska o dobrostan zwierząt zyskuje na znaczeniu w całej UE, co ma istotne znaczenie w społeczeństwie, które uważa się za cywilizacyjnie zaawansowane.

2.2 W dwóch opiniach naukowych wydanych przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) w latach 2004 i 2006 proponowano zmianę obowiązującej dyrektywy 93/119/WE.

2.3 Stwierdzono konkretne problemy występujące w prawodawstwie UE, takie jak brak spójnej metodyki dotyczącej nowych metod oszołamiania, a także brak wyraźnie określonych obowiązków podmiotów prowadzących rzeźnię oraz ich kadry kierowniczej. Potrzebne jest również odpowiednie szkolenie personelu zajmującego się ubojem zwierząt.

2.4 Konieczne jest ustalenie jasnych warunków dobrostanu mających zastosowanie w przypadku zwierząt przeznaczonych do uboju w celu zwalczania chorób. W razie uboju zwierząt z konieczności, w jak największym stopniu należy stosować reguły dotyczące dobrostanu, tak aby uniknąć zwłoki i niepotrzebnego cierpienia zwierzęcia.

2.5 Konieczne jest lepsze zrozumienie potrzeb związanych z dobrostanem zwierząt i uwzględnienie tych kwestii w przygotowaniu zwierząt do uboju oraz w sposobie postępowania z nimi przed ubojem.

2.6 Dyrektywa 93/119/WE zostanie uchylona i zastąpiona proponowanym rozporządzeniem, ale zakres przepisów nie ulegnie zmianom.

2.7 Proponowane we wniosku zastąpienie odnośnej dyrektywy rozporządzeniem zapewni jednorodne i równoczesne stosowanie przepisów w całej UE, co jest zgodne z zasadami jednolitego rynku.

3. Wniosek Komisji

3.1 Rozporządzenie ustanawia przepisy dotyczące uśmiercania zwierząt utrzymywanych dla produkcji żywności, wełny, skóry, futer i innych produktów oraz przepisy dotyczące działań powiązanych.

3.2 Dopuszczone będzie odstępstwo w przypadku uśmiercania z konieczności, aby zapobiec niepotrzebnemu bólowi i cierpieniu zwierzęcia, lub w sytuacjach, w których bezwzględne zastosowanie się do tych przepisów spowodowałoby natychmiastowe i poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi.

3.3 Rozporządzenie nie będzie miało zastosowania w przypadku zwierząt uśmiercanych:

- a) podczas zatwierdzonych eksperymentów naukowych;
- b) podczas polowań;
- c) podczas imprez kulturalnych lub sportowych;
- d) przez lekarzy weterynarii w ramach wykonywania przez nich zawodu;
- e) w przypadku drobiu oraz królików i zajęcy uśmiercanych przez ich właścicieli na potrzeby własnej konsumpcji.

3.4 Podczas uboju i działań powiązanych zwierzętom trzeba oszczędzić wszelkiego zbędnego bólu, niepokoju i cierpienia. Podmioty muszą podjąć wszelkie konieczne działania, aby przed ubojem zapewnić zwierzętom jak najlepsze warunki i traktowanie z narażeniem ich na jak najmniejszy stres.

3.5 Zgodnie z art. 4 ust. 1 zwierzęta powinny się uśmiercać wyłącznie przy użyciu metod zapewniających natychmiastową śmierć lub po ich uprzednim oszołomieniu.

3.6 Na zasadzie odstępstwa zwierzęta mogą być uśmiercane bez uprzedniego oszołomienia, jeżeli taką metodę zalecają obyczaje religijne, pod warunkiem, że uśmiercenie będzie mieć miejsce w rzeźni. Państwa członkowskie będą mogły podjąć decyzję o niestosowaniu tego odstępstwa.

3.7 W załączniku I przedstawiono wykaz metod, zgodnie z którymi winno się odbywać oszołomianie, wraz ze szczegółowym opisem związanych z nimi specyfikacji technicznych. Kontrole skuteczności procesu oszołomiania powinny być przeprowadzane na wystarczająco reprezentatywnej próbie zwierząt, aby proces przebiegał w sposób właściwy i jednolity.

3.8 Wspólnotowe kodeksy dobrych praktyk dotyczących metod oszołomiania określonych w załączniku I można będzie przyjąć zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 22 ust. 2. Procedura ta określona została decyzją Rady z 1999 r., która ustanawia warunki wykonywania przez Komisję przyznaných jej uprawnień wykonawczych za pośrednictwem komitetu regulacyjnego złożonego z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji.

3.9 Podmioty są zobowiązane do sporządzenia i wdrożenia standardowych procedur operacyjnych, aby zapewnić zgodność uśmiercania i powiązanych działań z art. 3 ust. 1. Wspomniane standardowe procedury operacyjne należy udostępnić właściwemu organowi na jego żądanie. W odniesieniu do oszołomiania standardowe procedury operacyjne muszą uwzględniać zalecenia i instrukcje producentów dotyczące stosowania urządzeń. Ponadto konieczne jest posiadanie dostępnych urządzeń zapasowych w razie problemu z urządzeniami oszołamiającymi.

3.10 Osoby biorące udział w uśmiercaniu i działaniach powiązanych w rzeźni winny posiadać świadectwo kwalifikacji w odniesieniu do następujących czynności:

- a) zajmowanie się zwierzętami i opieka nad nimi przed ich skrupowaniem;
- b) krępowanie zwierząt w celu oszołomienia lub uśmiercenia;
- c) oszołomianie zwierząt;
- d) ocena skuteczności oszołomienia;
- e) pętanie i podnoszenie żywych zwierząt;
- f) wykrwawianie żywych zwierząt;
- g) uśmiercanie zwierząt futerkowych.

3.11 Do produktów sprzedawanych jako urządzenia krępowane lub oszołamiające trzeba dołączać instrukcje dotyczące ich użytkowania i konserwacji w sposób zapewniający najwyższy poziom dobrostanu zwierząt ze szczególnym uwzględnieniem kategorii lub masy ciała zwierząt oraz odpowiedniej metody monitorowania skuteczności urządzeń.

3.12 Załącznik II jasno określa wymogi dotyczące konstrukcji, rozplanowania i wyposażenia rzeźni. Do celów rozporządzenia właściwy organ w państwie członkowskim (określony w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 853/2004) zatwierdza każdą rzeźnię, która spełnia odpowiednie kryteria.

3.13 Podmioty będą musiały zapewnić stosowanie się do określonych w załączniku III zasad operacyjnych dotyczących rzeźni. Niezależnie od przepisów art. 3 ust. 1, zabronione są następujące metody kłębienia:

- a) zawieszanie lub podnoszenie zwierząt za stopy lub nogi;
- b) zakładanie mechanicznych zacisków na nogi lub stopy zwierząt;
- c) łamanie nóg, przecinanie ścięgien w nogach i osłepianie zwierząt;
- d) przecinanie rdzenia kręgowego, np. przy pomocy noża lub sztyletu;
- e) stosowanie prądu elektrycznego, który nie oszołamia ani nie uśmierca zwierzęcia w warunkach kontrolowanych, a szczególnie stosowanie prądu elektrycznego, który nie przepływa przez mózg.

Jednakże lit. a) i b) nie stosują się do pęt używanych w stosunku do drobiu.

3.14 Podmioty są zobowiązane do ustalenia procedur monitorowania uboju w celu sprawdzenia i potwierdzenia, czy zwierzęta przeznaczone do uboju są skutecznie oszołomione w okresie od zakończenia procesu oszołamiania do stwierdzenia śmierci, przy czym konieczne jest uwzględnienie nazwiska osoby odpowiedzialnej. W każdej linii uboju, w której używane są różne urządzenia oszołamiające, musi zostać wprowadzona oddzielna procedura monitorowania.

3.15 W każdej rzeźni podmioty mają obowiązek wyznaczenia urzędnika odpowiedzialnego za dobrostan zwierząt, który będzie odpowiedzialny za zapewnienie należytego przestrzegania przepisów rozporządzenia. Odstępstwem objęte będą rzeźnie dokonujące rocznie uboju mniej niż 1 000 sztuk zwierząt gospodarskich lub 150 000 sztuk drobiu.

3.16 Celem wniosku jest zwiększenie publicznej odpowiedzialności właściwego organu dokonującego uśmiercania zwierząt związanego ze zwalczaniem chorób (takich jak grypa ptaków i pryszczycy) w zakresie dobrostanu uśmiercanych zwierząt. W szczególności zgodnie z proponowanym rozporządzeniem

konieczne będzie lepsze planowanie, lepszy nadzór i lepsze informowanie.

3.17 W przypadku uśmiercania z konieczności osoba odpowiedzialna za dane zwierzęta jest zobowiązana do podjęcia wszelkich koniecznych działań, aby jak najszybciej uśmiercić zwierzę.

3.18 Każde państwo członkowskie powołuje krajowy ośrodek referencyjny, który zapewni stałe i kompetentne wsparcie inspektorom urzędowym oraz naukową i techniczną wiedzę specjalistyczną.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Odstępstwo dotyczące niewielkich rzeźni zawarte w art. 14 jest właściwe i niezbędne, by małe rzeźnie mogły nadal funkcjonować i obsługiwać rynki lokalne.

4.2 Należy rozszerzyć zakres zadań urzędowych lekarzy weterynarii, tak aby zgodnie z przepisami zawartymi w rozporządzeniu sprawowali oni funkcje nadzorcze, co w szczególności dotyczy nadzorowania działań urzędnika odpowiedzialnego za dobrostan zwierząt. Urzędowy lekarz weterynarii powinien być niezwłocznie informowany o wszelkich zmianach standardowych procedur operacyjnych.

4.3 Należy utworzyć grupę ekspertów naukowych, która przeanalizuje i sporządzi kodeksy dobrych praktyk dotyczące metod oszołamiania wymienionych w załączniku I.

4.4 Propozycja zawarta w art. 4 ust. 2 dotycząca zezwolenia – na zasadzie odstępstwa – na ubój rytualny jest niezgodna z ogólnym celem rozporządzenia, którym jest poprawa ochrony zwierząt podczas uboju. Innowacyjne rozwiązanie techniczne, jakim jest urządzenie służące do kontrolowania skuteczności oszołamiania (*Stun Assurance Monitor*), umożliwi osobom pragnącym dokonać rytualnego uboju poprzedzonego oszołomieniem prądem elektrycznym zgodnie z regułami hałal dokładne kontrolowanie ładunku elektrycznego, jaki otrzymuje zwierzę. Gwarantuje ono, że przed ubojem zwierzę zostanie właściwie oszołomione, lecz pozostanie żywe. Urządzenie rejestruje każdy przypadek oszołomienia oraz napięcie, któremu poddawane jest zwierzę. Faktycznie może to przyczynić się do zwiększenia dobrostanu zwierząt. Ponadto do stosowania urządzenia *Stun Assurance Monitor* zachęciłoby wprowadzenie systemu oznakowania wskazującego metodę uboju. Istotne znaczenie miałyby aktywne wsparcie przez Komisję badań nad systemami, które przekonałyby grupy religijne do stosowania oszołomienia, co zapewniłoby ochronę dobrostanu zwierząt podczas uboju.

4.5 Istotne jest, aby kodeksy dobrych praktyk zostały przygotowane w porozumieniu z różnymi zainteresowanymi stronami oraz podlegały zatwierdzeniu przez Komisję.

4.6 Małe rzeźnie musiały w ostatnim czasie ponieść znaczące wydatki na modernizację konieczną do spełnienia wymogów „pakietu higienicznego”. Aby nie dopuścić do zagrożenia ich rentowności, należałoby zapewnić im wsparcie finansowe na pokrycie kosztów związanych z dostosowaniem do wymogów rozporządzenia.

4.7 Ośrodki referencyjne powinny być tworzone harmonijnie i w powiązaniu z istniejącymi ośrodkami naukowymi i badawczymi w danym państwie członkowskim. Istotne jest, aby ich zadania nie powielały się i aby zapewnione zostały odpowiednie środki finansowe gwarantujące skuteczne działanie systemu. Programy szkoleń wymagają harmonizacji na szczeblu UE.

4.8 Przy sporządzaniu kodeksów praktyk dotyczących postępowania ze zwierzętami i opieki nad nimi należy stosownie uwzględnić poglądy osób, które posiadają najmniej pięć lat nieprzerwanej praktyki w zajmowaniu się zwierzętami i opiece nad nimi, w powiązaniu z naukowymi opiniami na temat tych kwestii. Ten punkt widzenia należy również uwzględnić w kursach przygotowujących do uzyskania świadectwa kwalifikacji w tej dziedzinie.

4.9 Do 31 grudnia 2014 r. państwa członkowskie powinny wydać świadectwa kwalifikacji bez egzaminów w przypadku osób z co najmniej pięcioletnim nieprzerwanym doświadczeniem zawodowym na podstawie pozytywnej oceny urzędowego lekarza weterynarii.

4.10 W szczególności Komitet z zadowoleniem przyjmuje art. 4 ust. 1 jako najważniejszy. Przewiduje się w nim uśmiercanie zwierząt wyłącznie przy użyciu metod zapewniających natychmiastową śmierć lub po oszołomieniu.

4.11 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję zawartą w art. 8, zgodnie z którą urządzeń oszołamiających nie można wprowadzać do sprzedaży bez odpowiednich instrukcji dotyczących ich użytkowania i konserwacji w sposób zapewniający optymalne warunki dla dobrostanu zwierząt. Należy podjąć badania, które zagwarantowałyby dostępność automatycznego systemu monitorowania. Rozporządzenie nie określa, w jaki sposób będą przyznawane licencje w celu zapewnienia niezależnej kontroli urządzeń wprowadzanych do sprzedaży pod kątem ich zgodności z informacjami podanymi przez producenta.

4.12 Komitet jest zdania, że produkty przywożone z krajów trzecich powinny spełniać równoważne normy, aby uniknąć zakłócenia konkurencji. O kwestii tej mowa jest w art. 10, lecz trzeba ją określić bardziej zdecydowanie i precyzyjnie. Konieczna jest również deklaracja zamiaru realizacji takiej polityki.

4.13 Komitet przyjmuje z zadowoleniem główne zasady zawarte w proponowanym rozporządzeniu.

Bruksela, 25 lutego 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie: Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia

COM(2008) 359 wersja ostateczna

(2009/C 218/15)

Dnia 17 czerwca 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 Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie: Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 grudnia 2008 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, współsprawozdawca: Ana BONTEA).

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z dnia 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski: zarządzanie imigracją

1.1 EKES proponował już, aby w zakresie polityki imigracyjnej Rada Unii Europejskiej odrzuciła zasadę jednomyślności i przyjmowała swe decyzje kwalifikowaną większością głosów i drogą procedury współdecydowania; popiera też rozwiązanie w postaci włączenia kwestii imigracji do zwykłej procedury prawodawczej w traktacie lizbońskim. Biorąc pod uwagę aktualne okoliczności, które mogą opóźnić przyjęcie traktatu lizbońskiego, Komitet ponownie proponuje, aby Rada zastosowała procedurę „pomostową”, w celu szybszego wprowadzenia w życie systemu stanowienia kwalifikowaną większością głosów i procedury współdecyzji.

1.2 Komitet stwierdzał już w swych opiniach, że polityka i prawodawstwo dotyczące imigracji powinny zapewniać pełne poszanowanie **praw człowieka** wszystkich osób, zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Aby nadać temu celowi większą wagę, **EKES proponuje dodanie dwóch nowych wspólnych zasad: Prawa podstawowe oraz Zasada państwa prawa i wolności podstawowych.**

1.3 EKES podkreśla potrzebę ustanowienia i rozwinięcia na szczeblu Komisji Europejskiej i państw członkowskich mechanizmu służącego do **konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami**, w pierwszej kolejności z partnerami społecznymi (związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców), a ponadto z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeniami imigrantów, ekspertami naukowymi i organizacjami międzynarodowymi. W celu ustrukturyzowania tego uczestnictwa oraz w celu wzmocnienia roli EKES-u,

Komitet wydał opinię ⁽¹⁾ dotyczącą utworzenia **Europejskiego Forum Integracji**.

1.4 Upłynęło już wiele lat od momentu, gdy Komisja zaproponowała uruchomienie **Otwartej Metody Koordynacji** (OMK), popartej przez EKES ⁽²⁾ i Parlament, ale nie zatwierdzonej przez Radę. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą **wspólnej metodologii**, gdyż jest zdania, że stanowi to pierwszy krok na drodze do stworzenia **Otwartej Metody Koordynacji**. Komitet uważa, że wspólne zasady powinny zostać przekształcone w obiektywne **wspólne wskaźniki**, które należy uwzględnić w **krajowych profilach imigracyjnych**. Wszystkie państwa członkowskie opracują swe roczne sprawozdania, a Komisja sporządzi roczne sprawozdanie zbiorcze, przesyłane następnie Parlamentowi Europejskiemu. **EKES uważa, że należy zasięgnąć także jego opinii.** Na podstawie sprawozdania zbiorczego Komisji Rada Europejska co roku, na swym wiosennym szczycie, przedstawi polityczną ocenę sytuacji i sformułuje zalecenia.

1.5 W opracowywanie rocznych sprawozdań państw członkowskich powinni być zaangażowani partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i parlamenty krajowe, zgodnie z procedurą każdego z państw. EKES podkreśla potrzebę publikacji i rozpowszechniania tych sprawozdań rocznych oraz zwrócenia na nie uwagi obywateli.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie „komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie otwartej metody koordynacji wspólnotowej polityki w zakresie imigracji oraz komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wspólnej polityki azylowej, wprowadzającego otwartą metodę koordynacji”; sprawozdawca: Soscha ZU EULENBURG (Dz.U. C 221 z 17.9.2002).

1.6 Komitet sądzi, że Otwarta Metoda Koordynacji (OMK) jest odpowiednim instrumentem zapewniającym spójność między politykami krajowymi; powinna ona służyć wspólnym postępowaniom państw członkowskich w dążeniu do osiągnięcia celów określonych w Tampere, czyli do utworzenia europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. OMK powinna zostać zastosowana tak, aby **nie opóźniło to realizacji ram prawnych** przewidzianych w traktacie i potwierdzonych na szczytach Rady Europejskiej w Tampere i w Hadze.

1.7 Komitet życzyłby sobie, aby UE miała wspólny odpowiedni system prawny o wysokim stopniu zharmonizowania, który umożliwiłby napływ imigracji przez legalne, elastyczne i przejrzyste procedury, w ramach których obywatele państw trzecich byłoby traktowani w sposób sprawiedliwy oraz otrzymywali podobne prawa i obowiązki jak obywatele Wspólnoty.

1.8 Komitet sądzi, że dzięki współpracy między władzami a partnerami społecznymi, wiele osób, które obecnie pracuje nielegalnie, mogłoby uregulować swój status administracyjny, tak aby ich zatrudnienie przyjęło formę zatrudnienia legalnego.

1.9 Konieczne jest usprawnienie współpracy i solidarności między państwami członkowskimi, z uwzględnieniem silnego wymiaru finansowego. W tym celu należy odpowiednio wykorzystywać fundusze programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (2007–2013), aby rozłożyć koszty i uzupełnić zasoby krajowe.

2. Wprowadzenie

2.1 Celem omawianego komunikatu jest zachęcenie Rady do szybszego przyjęcia serii wspólnych zasad politycznych mających nadać kierunek procesowi opracowywania przyszłej wspólnej polityki imigracyjnej; komunikat ten wpisuje się w ramy procesu politycznego o większej skali, dążącego do sformułowania podstaw politycznych do przyjęcia nowego, wieloletniego programu w zakresie polityki wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który ma zastąpić program haski. Program ten zostanie uzgodniony podczas szwedzkiego przewodnictwa w Radzie w drugim półroczu 2009 r.

2.2 Prezydencja francuska doprowadziła do przyjęcia przez Radę Europejskiego paktu o imigracji i azylu⁽¹⁾, aby dać strategiom politycznym w tych dziedzinach nowy bodziec polityczny oraz poprawić współpracę międzyrządową.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje omawiany komunikat Komisji, nakierowany na poprawę współpracy i koordynacji w zakresie strategii polityki imigracyjnej w Unii Europejskiej, oraz uważa, że należy zwiększyć wartość dodaną wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej oraz proaktywnej roli, jaką powinna spełniać Komisja.

3.2 Prezydencja francuska powinna była zasięgnąć opinii Komitetu w sprawie Europejskiego paktu o imigracji i azylu. EKES jest zdania, że podejście zastosowane przez Komisję uwydatnia znaczenie wzmocnienia „metody wspólnotowej”, a w konkluzjach Rady podkreślono współpracę międzyrządową. Komitet wyraża zadowolenie z poprawy współpracy między rządami i proponuje Radzie, aby podczas opracowywania strategii polityki imigracyjnej Komisja otrzymywała wsparcie w zakresie swego prawa inicjatywy, a Parlament i Komitet mogły spełniać bardziej aktywną rolę.

3.3 W omawianym komunikacie wskazano, że wspólna polityka imigracyjna jest priorytetem dla UE, że powinna ona być oparta na skoordynowanym i zintegrowanym podejściu na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym oraz że należy ją kształtować zgodnie z zasadą partnerstwa i solidarności między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Zaproponowano w nim również przyjęcie **politycznie wiążących wspólnych zasad**, które powinny zostać uzgodnione przez Radę, a następnie wprowadzane w życie poprzez różnorakie **konkretne działania**. Realizacji tych działań powinno towarzyszyć wprowadzenie **mechanizmu monitorowania i wspólnej metodologii**.

3.4 Ogólnie rzecz biorąc, EKES popiera te cele.

3.5 EKES proponował już⁽²⁾, aby w zakresie polityki imigracyjnej, Rada Unii Europejskiej odrzuciła zasadę jednomyślności i przyjmowała swe decyzje kwalifikowaną większością głosów oraz drogą procedury współdecydowania.

3.6 Komitet stwierdził w swoich opiniach, że polityka i prawodawstwo dotyczące imigracji powinny w pełni zapewniać poszanowanie **praw człowieka** wszystkich osób, zasady równości traktowania i niedyskryminacji; dlatego też zgadza się z Komisją, że „polityka imigracyjna powinna uwzględniać **uniwersalne wartości**, takie jak godność ludzka, wolność, równość i solidarność, na których opiera się UE, w tym prawa określone w Karcie Praw Podstawowych oraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

⁽¹⁾ Zob. Konkluzje Rady Europejskiej 14368/08.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat – Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

3.7 Wejście w życie traktatu lizbońskiego przyniesie ze sobą oficjalne uznanie, po raz pierwszy w historii integracji europejskiej, wiążącego charakteru prawnego *Karty Praw Podstawowych dla państw członkowskich i instytucji wspólnotowych w momencie przyjmowania i stosowania prawa wspólnotowego*. Zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie będą musiały zadbać o to, by we wszelkich obszarach polityki, także tych odnoszących się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mieściło się poszanowanie praw podstawowych.

3.8 Ponadto, w traktacie lizbońskim uznano, w art. 47 TUE, że „Unia ma osobowość prawną”, a w art. 6. ust. 2 traktatu zapisano, opierając się na tej nowej osobowości, że „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

3.9 EKES proponował już ⁽¹⁾ Komisji, Parlamentowi i Radzie UE, aby propagowały w dziedzinie polityki zewnętrznej **międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji**, w oparciu o Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych. Do tych międzynarodowych ram prawnych powinny zaliczać się najważniejsze konwencje MOP oraz Międzynarodowa konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników i członków ich rodzin, która nie została jeszcze ratyfikowana przez państwa członkowskie UE, mimo że EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej ⁽²⁾, w której zalecał tę ratyfikację.

3.10 Aby nadać temu celowi większą wagę, **EKES proponuje dodanie dwóch nowych wspólnych zasad: Prawa podstawowe oraz Zasada państwa prawa i wolności podstawowych**.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące podstawowych zasad

4.1 Komisja zaproponowała **dziesięć wspólnych zasad**, mających służyć sformułowaniu wspólnej polityki imigracyjnej. Są one podzielone na trzy części, dotyczące **dobrobytu, bezpieczeństwa i solidarności**.

4.2 Jednakże Komitet odnotowuje brak zasad wynikających z praw podstawowych; zważywszy że polityka imigracyjna i związane z nią prawodawstwo UE i państw członkowskich (w zakresie przyjmowania imigrantów, granic, wiz, powrotów, warunków pobytu itp.) powinny być realizowane przy posza-

nowaniu godności ludzkiej i praw podstawowych, EKES proponuje dodanie nowej części pt. „**Prawa człowieka**”, **zawierającej dwie nowe zasady**:

Zasada A: Prawa podstawowe

4.3 W swej polityce imigracyjnej UE i państwa członkowskie powinny przestrzegać zapisów Karty Praw Podstawowych UE, aby zapewnić zwalczanie rasizmu i dyskryminacji oraz wzmocnić zasadę równości traktowania. Poszanowanie tych zasad powinno stanowić podstawę formułowania prawodawstwa UE w zakresie imigracji.

4.4 W wydanej niedawno opinii ⁽³⁾ EKES uznał, że prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy **w sprawie procedury jednego wniosku** – COM(2007) 638 wersja ostateczna – oparte na równym traktowaniu pod względem wynagrodzenia, warunków pracy, wolności zrzeszania się, edukacji i szkolenia zawodowego, stanowią dobry punkt wyjścia dla przyszłego wspólnego systemu prawnego w dziedzinie imigracji.

Zasada B: Zasada państwa prawa i wolności podstawowych

4.5 Uwzględniwszy zobowiązanie państw członkowskich na rzecz przystąpienia UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, EKES uważa, że wśród wspólnych zasad polityki imigracyjnej powinny znaleźć się gwarancje prawne zawarte w tej konwencji, co zapewniłoby wszystkim imigrantom faktyczny dostęp do praw i gwarancji Państwa prawa podczas ich pobytu w UE.

5. Wspólne zasady stanowiące podstawę dalszego rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej (propozycja Komisji Europejskiej)

5.1 **Dobrobyt**: wkład legalnej imigracji w rozwój społeczno-gospodarczy UE

5.2 **W komunikacie zwrócono uwagę na wkład legalnej imigracji w rozwój społeczno-gospodarczy Unii**. EKES już wielokrotnie podkreślał pozytywne skutki imigracji dla przyjmujących społeczeństw europejskich, biorąc pod uwagę wyzwania strategii lizbońskiej. W związku z tym Komitet oczekuje, że wkrótce zostaną zlikwidowane ograniczenia w postaci okresów przejściowych dotykające obywateli nowych państw członkowskich.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie Międzynarodowej konwencji w sprawie pracowników – migrantów; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009).

5.3 Rozdział dotyczący **dobrobytu** obejmuje trzy zasady:

Zasada 1: Jasne i sprawiedliwe reguły

5.4 Komitet życzyłby sobie, aby UE miała wspólny odpowiedni system prawny o wysokim stopniu zharmonizowania, który umożliwiałby napływ imigracji przez legalne, elastyczne i przejrzyste procedury, w ramach których obywatele państw trzecich byłoby traktowani w sposób sprawiedliwy oraz otrzymywali podobne prawa i obowiązki jak obywatele Wspólnoty.

5.5 Aby poprawić zarządzanie przepływami migracyjnymi, niezbędna jest współpraca między UE a państwami pochodzenia imigrantów. Komitet przyjął ostatnio dwie opinie ⁽¹⁾, w których proponował ulepszenie współpracy między państwami pochodzenia imigrantów a europejskimi państwami przyjmującymi.

5.6 Wspólna polityka wizowa powinna być stosowana z większą elastycznością, gdyż w wielu przypadkach utrudnia zarządzanie legalnymi przepływami migracyjnymi.

Zasada 2: Dopasowanie umiejętności i potrzeb

5.7 Imigracja ze względów gospodarczych powinna, w kontekście strategii lizbońskiej, odpowiadać ocenie potrzeb rynków pracy w UE, uwzględniającej wszystkie sektory gospodarcze i poziomy umiejętności, przy poszanowaniu zasady preferencji dla obywateli państw Wspólnoty.

5.8 W odniesieniu do oceny potrzeb w zakresie pracowników wykwalifikowanych w UE i państwach członkowskich do 2020 r., EKES sformułował, w wydanej niedawno opinii ⁽²⁾, różnorodne propozycje dotyczące dyrektywy o „niebieskiej karcie”.

5.9 Jeśli chodzi o opracowywanie „profilu imigracyjnych” informujących o udziale imigrantów w krajowych rynkach pracy, Komitet uważa, że należy podnieść jakość danych krajowych i unijnych dotyczących przepływów migracyjnych i rynków pracy; jednakże Komitet jest zdania, że pojęcie „profilu imigracyjnych” należy traktować w sposób elastyczny, uwzględniając dostosowanie zawodowe.

5.10 EKES pragnie podkreślić znaczenie znajomości języków i przeszkolenia zawodowego pracowników pochodzących z imigracji, które są zasadnicze dla znalezienia zatrudnienia

⁽¹⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

— Opinia w sprawie polityki wspólnotowej w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowanej na wspieranie rozwoju; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

— Opinia w sprawie: Migracja a rozwój: szanse i wyzwania; sprawozdawca: Sukhdev SHARMA (Dz.U. C 120, z 16.5.2008).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009).

i poprawy dostosowania do zmian na rynku pracy, a także uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych poza UE.

5.11 EKES zgadza się z Komisją co do celu polegającego na pobudzaniu działalności gospodarczej imigrantów, w związku z którym konieczne jest usunięcie licznych przeszkód istniejących wciąż w krajowych systemach prawnych w zakresie imigracji.

5.12 Zważywszy że ryzyko utraty zatrudnienia dotyczy w większym stopniu pracowników pochodzących z imigracji, należy opracować środki służące poprawie włączania ich w rynek pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kobiet i osób borykających się ze szczególnymi trudnościami.

5.13 EKES sądzi, że z nieuregulowanym zatrudnieniem należy walczyć nie tylko środkami przewidzianymi w dyrektywie w sprawie sankcji dla pracodawców, lecz także za pomocą zachęt i aktywnych strategii na rzecz uregulowania i legalizacji zatrudnienia imigrantów. W związku z tym konieczne jest uelastycznienie prawodawstwa w zakresie imigracji, zarówno krajowego, jak i unijnego, oraz ściślejsze powiązanie go z tendencjami na rynku pracy, gdyż konieczne jest prowadzenie i umocnienie konsultacji z partnerami społecznymi i właściwego dialogu społecznego.

5.14 Należy zadbać o przestrzeganie norm MOP, zwłaszcza konwencji MOP dotyczących pracowników migrujących (konwencje nr 97 i 143).

Zasada 3: Powodzenie imigracji zależy od integracji

5.15 EKES opracował różne opinie ⁽³⁾ dotyczące wspierania polityki na rzecz integracji i w związku z tym wyraża zadowolenie z faktu, że integracja została uznana za jedną z zasad polityki imigracyjnej. Przyjęte przez Radę w 2004 r. „Wspólne podstawowe zasady” powinny stanowić podstawę opracowywania strategii polityki w zakresie integracji, a pierwsza z tych

⁽³⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

— Opinia w sprawie „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009);

— Opinia w sprawie „imigracji, integracji i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

— Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

— Opinia w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem; sprawozdawcy: J.I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, L.M. PARIZA CASTAÑOS oraz M. A. CABRA DE LUNA (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

zasad dotyczy dwukierunkowego, czy też wzajemnego, charakteru integracji (między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym). Komitet zgadza się z Komisją co do celu polegającego na tym, że „społeczeństwa europejskie powinny doskonalić umiejętność radzenia sobie z różnorodnością wynikającą z imigracji i zwiększać spójność społeczną”.

5.16 Komitet popiera propozycje Komisji i uważa, że do wzmocnienia europejskiego programu ramowego na rzecz integracji potrzebny będzie nowy impuls polityczny w Radzie. EKES zaproponował już „integrację obywatelską”, która polega na „stopniowym wyrównywaniu, pod względem praw i obowiązków, sytuacji imigrantów z sytuacją pozostałej ludności, a także na ich dostępie do dóbr, usług i możliwości uczestnictwa obywatelskiego w warunkach równości szans i równości traktowania”⁽¹⁾. Z tego względu zasadnicze znaczenie ma zwiększanie uczestnictwa społecznego i politycznego imigrantów na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim. Aby propagować dostęp imigrantów do obywatelstwa, Komitet wydał opinię skierowaną do Konwentu Europejskiego⁽²⁾, w której proponował przyznawanie **obywatelstwa UE** obywatelom krajów trzecich, którzy posiadają status rezydenta długoterminowego.

5.17 Bardzo pozytywnych doświadczeń dostarcza obecnie koordynowana przez Komisję **sieć krajowych punktów kontaktowych**. EKES podkreśla znaczenie wymiany i analizy doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań państw członkowskich oraz tego, by Rada uruchomiła **otwartą metodę koordynacji**; w związku z tym należy opracować stosowne wspólne wskaźniki i systemy statystyczne, które państwa członkowskie powinny stosować do oceny wyników strategii polityki integracyjnej.

5.18 Należy opracować „programy integracji” dla „nowych imigrantów”, zawierające wymiar językowy (nauka języka), kulturowy i obywatelski (przywiązanie do podstawowych wartości europejskich) w ramach „określonych procedur realizowanych na poziomie krajowym” jak np. „programy integracji, bezpośrednio zobowiązania integracyjne, programy powitalne, narodowe plany na rzecz uzyskania obywatelstwa i integracji, kursy wstępne i wprowadzające do kompetencji obywatelskich”.

5.19 Komitet przeanalizował, we współpracy z Fundacją Dublinską i partnerami społecznymi, warunki pracy pracowników pochodzących z imigracji⁽³⁾ i wyciągnął wniosek, że różnorodność w miejscu pracy zwiększa możliwości przedsiębiorstw i pracowników oraz że współpraca z partnerami społecznymi w zakresie kwestii pracowniczych powinna stanowić uzupełnienie prawodawstwa i polityki publicznej.

5.20 Komitet proponował już w swych różnych opiniach, aby do prawodawstwa europejskiego włączyć prawa

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie imigracji, integracji i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS; współsprawozdawca: p. MELÍCIAS (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie dostępu do obywatelstwa Unii Europejskiej; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 208 z 3.9.2003).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji – współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

imigrantów, oraz by byli oni informowani o swoich prawach i obowiązkach (przestrzeganie prawa państwa przyjmującego).

5.21 Biorąc pod uwagę, że w państwach członkowskich niektóre prawa powiązane są z długością trwania pobytu imigrantów, EKES zgadza się z propozycją Komisji, aby zagwarantować faktyczny i niedyskryminacyjny dostęp imigrantów do służby zdrowia, opieki społecznej i praw emerytalnych i zabezpieczeń socjalnych. Także w Europejskim pakiecie o imigracji i azylu stwierdzono, że należy zagwarantować pewne prawa, jak np. „dostęp do edukacji, zatrudnienia, bezpieczeństwa oraz usług publicznych i społecznych”.

5.22 w sprawie zielonej księgi, Komitet zaproponował już także uznanie różnorodnych praw⁽⁴⁾

5.23 EKES proponował już w różnych opiniach⁽⁵⁾ potrzebę zmiany dyrektywy 2003/86/WE dotyczącej łączenia rodzin ze względu na to, że jej postanowienia są bardzo rygorystyczne, nie stanowią poszanowania praw podstawowych i stanowią przeszkodę na drodze integracji.

5.24 Ponadto należy ustanowić – przed marcem 2009 r. – **Europejskie Forum Integracji**, zgodnie z propozycją EKES-u⁽⁶⁾, popartą na Konferencji przygotowawczej w kwietniu 2008 r. Państwa członkowskie powinny umożliwić uczestnictwo członków Forum.

⁽⁴⁾ prawo do ubezpieczeń społecznych, włącznie z opieką zdrowotną;
— prawo dostępu do dóbr i usług, włączając w to warunki mieszkaniowe, na takich samych warunkach jak dla obywateli danego państwa;

— dostęp do edukacji oraz szkolenia zawodowego;

— uznawanie dyplomów, certyfikatów oraz tytułów w ramach ustawodawstwa wspólnotowego;

— prawo do oświaty dla niepełnoletnich, wraz z pomocami i stypendiami;

— prawo do nauczania oraz przeprowadzania badań naukowych według wniosku dotyczącego dyrektywy;

— prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w nagłych przypadkach;

— prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy;

— prawo do uczenia się języka kraju przyjmującego;

— poszanowanie różnorodności kulturowej;

— prawo do swobody poruszania się oraz pobytu wewnątrz państwa członkowskiego.

⁽⁵⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

— Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

— Opinia w sprawie zielonej księgi na temat podejścia UE do zarządzania migracją zarobkową; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

— Opinia w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji – współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

— Opinia w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009).

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009).

5.25 **Solidarność:** koordynacja polityki między państwami członkowskimi i współpraca z krajami trzecimi.

5.26 Komisja proponuje zwiększenie solidarności politycznej. Ten rozdział, „Solidarność i imigracja” zawiera trzy zasady:

Zasada 4: Przejrzystość, zaufanie i współpraca

5.27 Wspólna polityka imigracyjna powinna opierać się na daleko idącej solidarności politycznej i operacyjnej, wzajemnym zaufaniu, przejrzystości, podziale odpowiedzialności oraz wspólnych staraniach UE i jej państw członkowskich. EKES zgadza się z tymi zasadami i podkreśla, że należy wykroczyć poza podejście międzyrządowe, tak aby instytucje UE mogły także zaangażować się we wspólną politykę imigracyjną.

5.28 Należy zintensyfikować wymianę informacji, zwiększyć wzajemne zaufanie i przyjąć skoordynowane podejście; monitorować transgraniczny wpływ krajowych środków poza granicami kraju; oraz opracować wspólne systemy operacyjne, z uwzględnieniem działań EUROSUR-u.

5.29 W wydanej ostatnio opinii ⁽¹⁾ EKES poparł inicjatywę Komisji Europejskiej mającej na celu ulepszenie przez państwa członkowskie statystyk dotyczących imigracji.

Zasada 5: Efektywne i spójne wykorzystanie dostępnych zasobów

5.30 Solidarność powinna mieć „konkretny wymiar finansowy”, który uwzględniałby specyficzną sytuację na zewnętrznych granicach niektórych państw członkowskich. W tym celu należy odpowiednio wykorzystywać fundusze programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (2007–2013), aby rozłożyć koszty i uzupełnić zasoby krajowe.

5.31 EKES wydał opinię ⁽²⁾, w której skrytykował podejście zastosowane w polityce zarządzania przepływami migracyjnymi i zaproponował podejście uwzględniające, w pierwszej kolejności, osobę ludzką jako podmiot podstawowych praw człowieka.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej; sprawozdawca: Sylvia SCIBERRAS (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi – wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi – wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi – wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Fundusz Powrotu Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi; sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 88 z 11.4.2006).

5.32 Należy zwłaszcza zająć się nagłymi potrzebami, takimi jak masowy napływ imigrantów. Ponadto Komitet pragnie podkreślić, że czasami pojawiają się sytuacje katastrofy humanitarnej, które powinny być rozwiązywane z wykorzystaniem solidarności UE.

5.33 EKES popiera przyjęcie przez Komisję Budżetową Parlamentu Europejskiego poprawki do budżetu UE na 2009 r., polegającej na przeznaczeniu środków finansowych na utworzenie „mechanizmu solidarności”, który ma umożliwić podział obciążeń pomiędzy państwa członkowskie. Obejmuje to przyznanie środków Europejskiemu Funduszowi na rzecz Uchodźców, propagowanie innych systemów przesiedleń oraz przyznanie środków finansowych unijnej agencji Frontex, co umożliwi jej prowadzenie misji morskich w południowej Europie w sposób stały, począwszy od stycznia przyszłego roku.

Zasada 6: Partnerstwo z krajami trzecimi

5.34 EKES opracował dwie opinie ⁽³⁾, w których zaproponował nowe podejście dla strategii europejskich, polegające na tym, że polityka imigracyjna powinna być prowadzona we współpracy z krajami pochodzenia, tak by migracja stała się czynnikiem rozwoju tych państw. Wymaga to nowego zdefiniowania wielu aspektów, w tym kryteriów przyjmowania czy kwestii mobilności imigrantów.

5.35 Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje omawianą zasadę, ponieważ zarządzanie przepływami migracyjnymi wymaga partnerstwa i współpracy z krajami trzecimi.

5.36 Należy łagodzić negatywne skutki drenażu mózgow, rozwijać edukację i szkolenia zawodowe, wzmacniać lokalny rynek pracy, wspierać godną pracę, optymalnie wykorzystywać przekazy pieniężne od emigrantów oraz zapobiegać nieuregulowanej imigracji.

5.37 Z zainteresowanymi państwami członkowskimi można by zawrzeć „partnerstwa w zakresie mobilności” z krajami trzecimi, umożliwiające obywatelom tych krajów legalną emigrację do Europy.

5.38 Warto byłoby stworzyć systemy migracji cyrkulacyjnej za pomocą rozwiązań prawnych i operacyjnych dających legalnym imigrantom prawo do priorytetowego traktowania przy podejmowaniu decyzji o przedłużeniu ich legalnego pobytu w UE.

⁽³⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

— Opinia w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008),

— Opinia w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”; sprawozdawca: Sukhdev SHARMA (Dz.U. C 120 z 16.5.2008).

5.39 Umowy o partnerstwie powinny obejmować aspekty zabezpieczeń społecznych, w tym kwestię przenoszenia do krajów pochodzenia nabytych praw socjalnych, a w szczególności praw emerytalnych.

5.40 **Bezpieczeństwo:** skuteczne zwalczanie „nielegalnej imigracji”

5.41 W swych poprzednich opiniach ⁽¹⁾ EKES zaznaczał już, że „termin imigracji nielegalnej, w odniesieniu do osób emigrujących, wymaga pewnego sprecyzowania. Mimo że wjazd do danego państwa bez dokumentów i ustalonych zezwoleń nie jest legalny, osoby te nie są przestępcami. Imigrant o nieuregulowanym statusie nie jest przestępcą, nawet jeśli jego sytuacja nie jest legalna”. Przestępcami są ci, którzy dokonują nielegalnego przemytu osób oraz ci, którzy wyzyskują imigrantów o statusie nieuregulowanym.

5.42 W rozdziale dotyczącym **bezpieczeństwa** ujęto cztery zasady:

Zasada 7: Polityka wizowa, która ma służyć interesom Europy i jej partnerów

5.43 EKES pyta Komisję, czy dysponuje wystarczającymi danymi, aby ocenić wpływ polityki wizowej na ograniczenie nieuregulowanej imigracji. Wymóg posiadania wizy krótkoterminowej przez obywateli niektórych państw trzecich może ograniczyć nieuregulowaną imigrację z tych krajów, ale może też zwiększyć ilość ofiar sieci przemytu osób i handlu ludźmi. Ponadto, polityka wizowa może powodować poważne, dyskryminujące ograniczenia mobilności osób, w związku z czym niezbędne jest odpowiednie zarządzanie ze strony władz konsularnych, prowadzone szybko, przejrzysto i bez korupcji.

5.44 Komitet zgadza się z inicjatywą przyjęcia jednolitych wiz europejskich Schengen, a także utworzenia wspólnych centrów konsularnych reprezentujących kilka państw członkowskich.

Zasada 8: Zintegrowane zarządzanie granicami

5.45 Aby zachować integralność pozbawionego kontroli granicznych obszaru Schengen, Komisja proponuje wzmocnić i rozwinąć „zintegrowane zarządzanie” strategiami kontroli granic zewnętrznych UE.

5.46 Należy wzmocnić wymiar operacyjny agencji Frontex oraz rozwinąć zintegrowany system kontroli granicznych dzięki zastosowaniu „nowych technologii” oraz wykorzystaniu potencjału 7. programu ramowego Komisji Europejskiej. Kluczowe znaczenie ma to, by agencja Frontex rozwijała i dalej rozsze-

rzała swą rolę w zakresie koordynacji i wspierania w odniesieniu do wspólnych operacji oraz swą zdolność do szybkiego reagowania na potrzeby państw członkowskich na granicach zewnętrznych. W przyszłości UE podejmie decyzje co do kompetencji i kontroli operacyjnej agencji Frontex, mając na uwadze implikacje prawne w zakresie prawa krajowego i międzynarodowego.

5.47 Konieczne jest prowadzenie współpracy z krajami trzecimi i wspieranie rozwoju ich zdolności w zakresie zarządzania i kontroli granic.

5.48 Komitet podkreśla konieczność zachowania obszaru Schengen bez kontroli granicznych oraz wzmocnienia współpracy i solidarności między państwami członkowskimi w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.

5.49 EKES popiera także utworzenie punktów kompleksowej kontroli na granicach lądowych, dzięki którym każdy podróżny podlegałby jednej kontroli dokonywanej przez jeden organ.

5.50 Ciągły i masowy napływ imigrantów na dany obszar UE stanowi, przede wszystkim, **problem natury humanitarnej**, który powinien być rozwiązywany przez władze krajowe, przy współpracy i z solidarnością UE. Niektóre obszary Europy, jak np. wyspy południowe (Malta, Lampedusa, Wyspy Kanaryjskie itp.), mają szczególne trudności, gdyż są punktami pośrednimi dla nieuregulowanej imigracji, a ilość trafiających tam imigrantów często przekracza możliwości przyjęcia ich na tych obszarach. Dlatego też jest rzeczą niezbędną, by Unia Europejska dysponowała systemem solidarności, co wiąże się z koniecznością podziału – poprzez skupienie i połączenie zasobów krajowych i europejskich – obciążenia operacyjnego, będącego udziałem tych państw członkowskich, które doświadczają powtarzających się i masowych napływów nielegalnych imigrantów.

5.51 EKES pragnie, aby przy skuteczności kontroli granicznych przestrzegano prawa do azylu, gdyż wiele osób potrzebujących ochrony międzynarodowej trafia na granice zewnętrzne UE nielegalnymi drogami. EKES wyda osobną opinię ⁽²⁾ w sprawie wspólnego europejskiego systemu azylowego.

5.52 EKES poparł ⁽³⁾ utworzenie Frontexu oraz utworzenie w przyszłości europejskiej straży granicznej oraz Europejskiej Szkoły Straży Granicznej, jako że kontrole graniczne powinny być przeprowadzane przez funkcjonariuszy wyspecjalizowanych w odpowiednim traktowaniu osób i posiadających szeroką wiedzę techniczną.

⁽¹⁾ Zob. szczególnie: opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wspólnej polityki w zakresie nielegalnej imigracji; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 149 z 21.6.2002).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u z 25.02.2009 r. w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – „Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS, współsprawozdawca: Ana BONTEA (Dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 108 z 30.4.2004).

5.53 Do zadań agencji Frontex należy włączyć koordynację ze służbami ratowniczymi – szczególnie morskimi – aby ostrzegać oraz ratować osoby, które znajdują się w niebezpieczeństwie w wyniku stosowania ryzykownych metod podczas prób imigracji.

Zasada 9: Intensyfikacja zwalczania nielegalnej imigracji i polityka zerowej tolerancji wobec handlu ludźmi

5.54 Komisja proponuje zwalczanie pracy niezgłaszanej i nielegalnego zatrudnienia poprzez stosowanie działań prewencyjnych, egzekwowanie przepisów i nakładanie sankcji. Należy zwiększyć ochronę i wsparcie na rzecz ofiar handlu ludźmi oraz ulepszyć współpracę z państwami pochodzenia imigrantów i państwami tranzytowymi.

5.55 Komitet uważa, że walka z nieuregulowaną imigracją jest nie tylko zadaniem służb kontroli granic, lecz także europejskich rynków pracy, które mają, w niektórych branżach i niektórych krajach, oferty pracy niezgłaszanej dla imigrantów o nieuregulowanym statusie. EKES przyjął ostatnio opinię⁽¹⁾, w której poparł wniosek Komisji dotyczący dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających imigrantów o nieuregulowanym statusie, w której podkreślono rolę partnerów społecznych i znaczenie warunków pracy imigrantów.

5.56 Imigrację nieuregulowaną będzie także można ograniczyć, gdy UE i państwa członkowskie będą miały bardziej otwarte i elastyczne systemy prawne w zakresie przyjmowania nowych imigrantów, co Komitet proponował już w różnych opiniach.

5.57 Komitet popiera Komisję, która chce zapewnić obywatelom krajów trzecich nielegalnie przebywającym na terytorium UE dostęp do usług, które są niezbędne do zagwarantowania poszanowania ich podstawowych praw człowieka, np. edukacji, zwłaszcza dla dzieci, i podstawowej opieki zdrowotnej.

5.58 Komitet uważa, że setki tysięcy imigrantów o nieuregulowanym statusie przebywających w UE stanowią wyzwanie dla UE i państw członkowskich. Obowiązkowy powrót nie powinien być jedyną reakcją UE, gdyż należy zawsze zagwarantować godne i humanitarne traktowanie osób, a poza tym nie jest to wykonalne z punktu widzenia finansowego. Dlatego też EKES proponował już w innych opiniach⁽²⁾, by „w ramach koordynacji strategii polityki Komisja przedstawiła państwom członkowskim korzyści ze sformułowania środków w zakresie uregulowania, unikając przy tym ryzyka traktowania imigracji nieuregulowanej jako »tylnego wejścia« dla imigracji legalnej. Aby uregulować status danych osób należy uwzględnić ich sytuację w zakresie integracji społecznej i zawodowej”. Komitet sądzi, że

dzięki współpracy między władzami a partnerami społecznymi, wiele osób, które obecnie pracuje nielegalnie, mogłoby uregulować swój status administracyjny, tak aby ich zatrudnienie przyjęło formę zatrudnienia legalnego.

5.59 Brak skuteczności kontroli na granicach zewnętrznych jest często wykorzystywany przez organizacje przestępcze zajmujące się przemytem ludzi, które nie mają skrupułów, by ryzykować życiem przewożonych osób, aby zwiększyć swe nielegalne korzyści finansowe. W jednej ze swych opinii⁽³⁾ EKES wyraził zdanie, że władze powinny z taką samą energią, z jaką zwalczają organizacje przestępcze przemycające i wyzyskujące ludzi, chronić ofiary, zwłaszcza wymagające największej ochrony, jak niepełnoletni oraz ofiary handlu i wyzyskiwania seksualnego.

5.60 Komitet ma też spore zastrzeżenia co do stosowania systemów biometrycznych, które mogą być używane w sposób dyskryminujący i naruszający prawo do prywatności.

Zasada 10: Skuteczne i odpowiednio wyważone strategie polityki w zakresie powrotów

5.61 Komisja uważa, że **strategie polityki w zakresie powrotów** imigrantów do krajów pochodzenia są **niezbędnym elementem polityki migracyjnej i stwierdza, że należy unikać masowych działań w celu uregulowania statusu imigrantów, „pozostawiając możliwość udzielania indywidualnych amnestii na podstawie sprawiedliwych i przejrzystych kryteriów”.**

5.62 Komisja proponuje nadać europejski wymiar polityce w zakresie powrotów i zagwarantować wzajemne uznawanie decyzji o powrocie. W swej opinii⁽⁴⁾ Komitet stwierdził, że póki nie dysponuje się wspólnym prawodawstwem w zakresie imigracji i azylu, sprawą bardzo problematyczną jest wzajemne uznawanie decyzji o powrocie, przy poszanowaniu gwarancji dla praw podstawowych w państwie prawa.

5.63 We wspomnianej opinii Komitet stwierdził, że większe powodzenie mają strategie polityki na rzecz dobrowolnych powrotów, zawierające odpowiednie zachęty oraz zarządzane we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) i wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi.

5.64 Podczas opracowywania dyrektywy w sprawie powrotu imigrantów nie zasięgnięto opinii Komitetu, ale zgadza się on ze stanowiskiem organizacji praw człowieka, że niektóre z jej postanowień (okres zatrzymywania w ośrodkach strzeżonych, brak ochrony sądowej, nieodpowiednie traktowanie niepełnoletnich itp.) **nie są zgodne z prawami podstawowymi i zasadami państwa prawa.**

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE; sprawozdawca: Metka ROKSANDIĆ, współsprawozdawca: Pedro ALMEIDA FREIRE (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

⁽²⁾ Zob. szczególnie: opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie wspólnotowej polityki w zakresie powrotu nielegalnych imigrantów; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 61 z 14.3.2003).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie krótkoterminowego zezwolenia na pobyt wydawanego obywatelom państw trzecich będącym ofiarami handlu ludźmi albo będącym wcześniej przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 221 z 17.09.2002).

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekomensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich; sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 220 z 16.09.2003).

5.65 Należy zagwarantować, by państwa pochodzenia przyjmowały z powrotem swych obywateli, jak są do tego zobowiązane umowami międzynarodowymi, a ponadto należy ocenić istniejące umowy o readmisji w celu poprawy ich zastosowania i ułatwienia negocjacji nowych umów w przyszłości.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan polityki azylowej – zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”

COM(2008) 360 wersja ostateczna

(2009/C 218/16)

Dnia 17 czerwca 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan polityki azylowej – zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE«”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 grudnia 2008 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, a współsprawozdawcą Ana BONTEA.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25-26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES popiera ogólne cele przedstawione przez Komisję, ale zwraca uwagę na ogromny dystans pomiędzy tymi celami a prawodawstwem europejskim, a także krajowymi prawami i praktykami.

1.2 Komitet uważa, że w tym przypadku, podobnie jak i w innych przypadkach w polityce europejskiej, ambicje i wartości ograniczają się do górnolotnych deklaracji, podczas gdy praktyka i przepisy zbyt często przeczą tym wartościom.

1.3 EKES uważa, że w drugim etapie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) należy poprawić mankamenty, które pojawiły się w pierwszym etapie; w tym celu konieczne jest przeprowadzenie jego krytycznego przeglądu, jako działania poprzedzającego otwarcie drugiego etapu.

1.4 Biorąc pod uwagę, że w drugim etapie tworzenia systemu CEAS Rada UE podejmuje decyzje drogą procedury zwykłej i współdecydowania z PE, EKES oczekuje i ma nadzieję, że postępy będą szybsze, a przepisy będą miały wyższą jakość. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zobowiązała się w omawianym komunikacie do podjęcia w przyszłości licznych inicjatyw politycznych i legislacyjnych.

1.5 Komitet uważa, że harmonizacja europejskich strategii polityki w zakresie azylu oraz tworzenie systemu CEAS musi przebiegać przy zagwarantowaniu wysokiej jakości, bez uszczerbku dla międzynarodowych norm ochrony. Harmonizacja zawsze pozostawi pewien margines swobody dla krajowych systemów prawnych, ale w żadnym wypadku nie można jej wykorzystywać do obniżenia poziomów ochrony, jakie

zapewniają obecnie państwa członkowskie; przeciwnie – powinna ona posłużyć do ulepszenia przepisów tych państw członkowskich, które nie oferują dostatecznego poziomu ochrony.

1.6 Nowe przepisy prawne powinny umożliwiać osobom ubiegającym się o azyl dostęp do rynku pracy i szkoleń.

1.7 EKES wzywa do uznania roli wypełnianej przez organizacje pozarządowe wyspecjalizowane w kwestiach azylu i uchodźstwa oraz do przyznania im pełnego dostępu do tych procedur i miejsc, które są związane z ich działalnością.

1.8 Komitet wyraża zadowolenie, że poprzez Europejski pakt o imigracji i azylu ⁽¹⁾ UE dała nowy impuls tworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego.

2. Wprowadzenie

2.1 Na proces tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) składają się dwa zróżnicowane etapy. Pierwszy z nich został otwarty na posiedzeniu **Rady Europejskiej w Tampere** (w 1999 r.), po przyjęciu Traktatu z Amsterdamu, w którym nadano wymiar wspólnotowy polityce w dziedzinie imigracji i azylu. Etap ten skończył się w 2005 r.

2.2 W tymże **pierwszym etapie** miało miejsce opracowanie kilku dyrektyw dotyczących azylu, pewna poprawa współpracy między państwami członkowskimi oraz kilka działań w zakresie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej.

⁽¹⁾ Zob. dokument Rady 13440/08

2.3 Trzy najważniejsze akty prawne to: dyrektywa 2005/85 w sprawie procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy, dyrektywa 2003/9 ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz dyrektywa 2004/83 w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców oraz zawartości przyznawanej ochrony. Ponadto poczyniono postępy w zakresie prawodawstwa na innych polach, m.in. poprzez określenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku (konwencja dublińska i rozporządzenie dublińskie), rejestr danych daktyloskopijnych EURODAC oraz przyjęcie dyrektywy 2001/55 w sprawie ochrony tymczasowej.

2.4 W dziedzinie współpracy między państwami członkowskimi uruchomiono szereg działań realizowanych w ramach grupy ekspertów krajowych EURASIL, której przewodniczy Komisja. Ustanowiono także mechanizm solidarności finansowej, poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i jego odnowienie.

2.5 W ramach zewnętrznego wymiaru polityki azylowej poczyniono postępy na takich polach, jak wsparcie państw trzecich o dużym napływie uchodźców (należy wyróżnić regionalne programy ochrony, które są właśnie wdrażane) czy przesiedlenia uchodźców wewnątrz UE.

2.6 **Drugi etap** tworzenia systemu CEAS rozpoczął się wraz z ustanowieniem **programu haskiego** (przyjętego w listopadzie 2004 r.), w którym postanowiono, że poniższe główne cele dotyczące systemu CEAS powinny zostać osiągnięte do roku 2010:

- ustanowienie wspólnej procedury azylowej;
- ustanowienie jednolitego statusu uchodźcy;
- poprawa współpracy między państwami członkowskimi;
- uzupełnienie europejskiej polityki azylowej o wymiar zewnętrzny.

2.7 W ramach przygotowań do przyjęcia nowych inicjatyw, w 2007 r. Komisja opracowała **zieloną księgę** ⁽¹⁾ w celu otwarcia debaty pomiędzy różnymi instytucjami, państwami członkowskimi i społeczeństwem obywatelskim.

2.8 EKES wydał istotną opinię ⁽²⁾ w sprawie zielonej księgi, w której odpowiedział na pytania zadane przez Komisję i przedstawił liczne propozycje dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 wersja ostateczna, z 6 czerwca 2007 r.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

2.9 W oparciu o reakcje na zieloną księgę Komisja opracowała omawiany **plan polityki azylowej**. W związku z tym niniejsza opinia stanowi uzupełnienie opinii wydanej przez Komitet w sprawie zielonej księgi.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja przedstawiła komunikat w sprawie polityki azylowej jednocześnie z komunikatem w sprawie polityki imigracyjnej. Komitet uważa za słusze, że Dyrekcja JLS Komisji Europejskiej dysponuje od kilku miesięcy odrębnymi służbami, gdyż umożliwi to większą specjalizację, biorąc pod uwagę, że w dziedzinie azylu istnieje prawodawstwo i umowy międzynarodowe o charakterze wiążącym dla państw członkowskich UE.

3.2 EKES uważa, że w drugim etapie tworzenia systemu CEAS należy poprawić mankamenty, które pojawiły się w pierwszym etapie; w tym celu konieczne jest przeprowadzenie jego krytycznego przeglądu, jako działania poprzedzającego rozpoczęcie drugiego etapu. Komitet zgadza się z krytycznym punktem widzenia Komisji, ale uważa, że Rada Europejska i państwa członkowskie również muszą uznać błędy i uzupełnić braki pierwszego etapu.

3.3 Głównym problemem pierwszego etapu jest to, że przyjęte akty prawne dają państwom zbyt szerokie pole manewru w zakresie ich prawodawstwa, co doprowadziło do tego, że państwa członkowskie mają bardzo zróżnicowane strategie polityki i przepisy prawne w tej dziedzinie. Dlatego też nie osiągnięto koniecznego stopnia harmonizacji.

3.4 Organy władz państw członkowskich decydują o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków o azyl na podstawie prawodawstwa krajowego, które nie jest zharmonizowane; utrzymują się nadal różne tradycje w polityce dotyczącej azylu; sytuacja w państwach pochodzenia uchodźców jest oceniana na różne sposoby; a ponadto brakuje wspólnych europejskich rozwiązań. W rezultacie, poziom ochrony przyznawanej przez poszczególne państwa członkowskie jest bardzo zróżnicowany, przez co nadal ma miejsce wtórne przemieszczanie się uchodźców wewnątrz UE.

3.5 Komisja zauważa, że „uzgodnione wspólne minimalne normy nie przyczyniły się do stworzenia w pożądanym stopniu jednolitych warunków” ⁽³⁾. EKES jest zdania, że przyczyną tej tak rozczarowującej sytuacji jest zasada jednomyślności, która do niedawna była stosowana podczas obrad Rady. Komitet popiera rozwiązanie polegające na tym, że w zakresie wspólnej polityki azylowej zastosowano obecnie – po przewyżczeniu ograniczeń traktatowych – procedurę zwykłą i współdecydowania. Można mieć nadzieję, że podczas drugiego etapu osiągnięte zostaną większe postępy w zakresie harmonizacji.

⁽³⁾ Punkt 3 planu polityki azylowej.

3.6 EKES pragnie podkreślić, że konieczna jest poprawa jakości ochrony przyznawanej przez UE. Jak już wskazano w opinii w sprawie zielonej księgi, motywem przewodnim tworzenia systemu CEAS powinna być „wola ustanowienia w Unii Europejskiej jednolitego obszaru ochrony uchodźców na podstawie pełnego zastosowania Konwencji genewskiej oraz wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarnych”⁽¹⁾.

3.7 Z tego względu Komitet uważa, że harmonizacja europejskich strategii polityki w zakresie azylu oraz tworzenie systemu CEAS musi przebiegać w taki sposób, by nie osłabiać ani nie obniżać międzynarodowych norm ochrony. UE powinna opracować wspólne przepisy prawne, które nie przyniosą żadnego uszczerbku standardom ochrony, a w rezultacie państwa członkowskie oferujące niedostateczny poziom ochrony będą musiały dostosować swoje prawodawstwo.

3.8 Pewna swoboda państw członkowskich w zakresie stosowania prawodawstwa UE dotyczącego azylu będzie istnieć zawsze, ale EKES będzie popierał jedynie te przepisy wspólnotowe, które zagwarantują wysoki poziom ochrony i ograniczą obecne pole manewru uniemożliwiające poprawne stosowanie tych przepisów. W aktach prawnych drugiego etapu tworzenia systemu CEAS należy określić normy ochrony o wysokiej jakości, które zagwarantują poszanowanie zasad konwencji genewskiej i umożliwią dostęp do procedury azylowej osobom potrzebującym ochrony.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące nowych aktów prawnych

4.1 Dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania

4.1.1 Jak stwierdza Komisja, obecnie obowiązująca dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania dała państwom członkowskim szeroki zakres uznaniowości w wielu ważnych dziedzinach. Oznacza to, że warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl w UE są bardzo zróżnicowane.

4.1.2 EKES popiera wniosek Komisji, aby osiągnąć większą harmonizację, która pozwoliłaby zapobiec wtórnemu przemieszczaniu się. Komitet przedstawił dokładne propozycje w opinii w sprawie zielonej księgi.

4.1.3 Komitet popiera też uwzględnienie osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą w przepisach nowej dyrektywy w sprawie norm przyjmowania, wprowadzenie gwarancji proceduralnych w przypadku zatrzymania oraz zapewnienie uwzględnienia i zaspokajania potrzeb osób narażonych na zagrożenia. UE powinna otoczyć szczególną ochroną te osoby (często dzieci i kobiety), które stały się ofiarami tortur, gwałtów, znęcania się i innych rodzajów przemocy.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, pkt 1.1.

4.1.4 W wielu opiniach⁽²⁾ EKES sugerował, że nowe przepisy prawne powinny umożliwiać osobom ubiegającym się o azyl dostęp do rynku pracy i szkoleń. EKES podkreślał już znaczenie zagwarantowania, bez naruszania kompetencji państw członkowskich, uproszczonego i bardziej ujednoliconego dostępu do rynku pracy, dbając przy tym o to, by faktyczny dostęp do zatrudnienia nie był utrudniany nowymi zbytnimi ograniczeniami administracyjnymi.

4.1.5 Także partnerzy społeczni mogą współpracować z uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl w różnych dziedzinach, aby ułatwić im dostęp do zatrudnienia i szkoleń; Spółdzielnie i inne formy gospodarki społecznej, instytucje edukacyjne i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe także mogą z nimi współpracować.

4.1.6 Ponadto Komitet zaproponował zmiany mające na celu jednoczenie rodzin, poprawę warunków edukacji, zwłaszcza niepełnoletnich, oraz pełny dostęp do opieki zdrowotnej⁽³⁾.

4.1.7 Omawiana dyrektywa powinna w jasny sposób stwierdzać, że należy zapewniać równe warunki przyjmowania wszystkim osobom ubiegającym się o azyl, niezależnie od tego, czy znajdują się w ośrodku dla uchodźców czy też nie.

4.2 Dyrektywa w sprawie procedur azylowych

4.2.1 Komisja zaznaczyła, że przedstawi propozycje zmian do dyrektywy w sprawie procedur, ponieważ nie osiągnięto w niej pożądanego stopnia harmonizacji między państwami członkowskimi. EKES popiera ustanowienie jednej wspólnej procedury azylowej niepozostawiającej, jak stwierdza Komisja, „możliwości przyjmowania zróżnicowanych ustaleń proceduralnych w poszczególnych państwach członkowskich”⁽⁴⁾. Popiera również ustanowienie obowiązkowych gwarancji proceduralnych.

4.2.2 Jednakże, zdaniem EKES-u, zmiany do dyrektywy w sprawie procedur powinny być znaczące. Chodzi tu bowiem o jedną z dyrektyw pozostawiających najwięcej możliwości w zakresie decydowania według uznania. Dyrektywa ta została przyjęta przez państwa z jasnym zamiarem pozostawienia bez zmian systemów istniejących już w każdym z nich.

⁽²⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

— Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich (sprawozdawca: p. Mengozzi, współsprawozdawca: L.M. Pariza Castaños), Dz.U. C 48 z 21.2.2002;

— Opinia w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem (Sprawozdawcy: José Isaias Rodríguez García-Caro, Luis Miguel Pariza Castaños oraz Miguel Ángel Cabra de Luna), Dz.U. C 318 z 23.12.2006;

— Opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Zdrowie a migracja” (Sprawozdawca: Agnes Cser, Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

⁽⁴⁾ Punkt 3.2 planu polityki azylowej.

4.2.3 Tworzenie systemu CEAS wymaga sprawniejszych przepisów proceduralnych, które będą zawierać gwarancje, zapewniać równość decyzji i zwiększać bezpieczeństwo procedur odwoławczych.

4.2.4 EKES powtarza zatem swe zalecenia zawarte w opinii w sprawie zielonej księgi⁽¹⁾:

- osoby ubiegające się o azyl powinny mieć możliwość skorzystania z pomocy tłumacza;
- osoby ubiegające się o azyl powinny mieć możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy prawnej w razie potrzeby;
- decyzje administracyjne powinny być uzasadniane;
- odwołania zgłaszane do sądów wobec decyzji o deportacji powinny mieć zawsze skutek zawieszający, dzięki czemu osoby ubiegające się o azyl nie mogą być deportowane w czasie trwania administracyjnej lub sądowej procedury odwoławczej;
- organizacje pozarządowe powinny być w stanie pomagać osobom ubiegającym się o azyl bez ograniczeń, na każdym etapie przebiegu procedur.

4.2.5 Zatrzymywanie osób ubiegających się o azyl w ośrodkach detencyjnych nadal ma miejsce w niektórych państwach członkowskich, pomimo uwag Komitetu i protestów organizacji pozarządowych. EKES potwierdza swe stanowisko sprzeciwu wobec przetrzymywania osób ubiegających się o azyl w warunkach detencji, gdyż czasowe zatrzymanie w ośrodkach detencyjnych powinno być środkiem wyjątkowym. Osoby ubiegające się o azyl i ich rodziny powinny żyć godnie w odpowiednim otoczeniu społecznym.

4.2.6 Komitet apeluje o większą przejrzystość w zakresie ośrodków detencyjnych, o informowanie UNHCR o panujących w nich warunkach i o osobach tam przetrzymywanych oraz o umożliwieniu organizacjom pozarządowym udzielania im pomocy.

4.2.7 W konwencji genewskiej zagwarantowane jest prawo osób ubiegających się o azyl do przedstawienia swojego wniosku, w związku z czym Komitet odradził stosowanie list „państw bezpiecznych” i „bezpiecznych krajów trzecich”, które mogą ograniczać możliwość indywidualnego rozpatrzenia każdego wniosku.

4.2.8 EKES powtórnie podkreśla, że sposób traktowania i gwarancje, jakie powinny otrzymywać osoby ubiegające się o azyl w punktach granicznych powinny być takie same jak w przypadku osób składających swój wniosek na terytorium państwa członkowskiego.

4.3 Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i zawartości statusów ochrony

4.3.1 Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji także nie przyczyniła się do harmonizacji decyzji i jakości ochrony. W UE nadal występują duże różnice, do tego stopnia, że osoby będące w takiej samej sytuacji mogą zostać uznane za uchodźców w jednych państwach członkowskich, a w innych ich wniosek może zostać odrzucony. To samo dotyczy ochrony uzupełniającej.

4.3.2 Ochrona uzupełniająca jest coraz częściej przyznawana zamiast statusu uchodźcy. Komitet uważa, że jedna wspólna procedura nie może w żadnym wypadku spowodować, by ochrona uzupełniająca osłabiła status uchodźcy stosownie do konwencji genewskiej.

4.3.3 EKES uważa, że system punktów jednej kontroli może usprawnić procedury. W pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy danej osobie przysługuje status uchodźcy, a dopiero potem status ochrony uzupełniającej.

4.3.4 Komitet popiera rozwiązanie, aby na szczeblu UE opracowano minimalne normy w zakresie statusu uchodźcy i statusu osoby objętej ochroną uzupełniająca, mające na celu zapewnienie minimalnego poziomu jakości ochrony we wszystkich państwach członkowskich i wyeliminowanie istniejących obecnie różnic.

4.3.5 Ochrona uzupełniająca ma charakter dodatkowy wobec statusu uchodźcy, ale zakres przyznawanych praw powinien być zbliżony, w związku z czym Komitet zgadza się, że należy przestrzegać prawa do łączenia rodzin, dostępu do rynku pracy i do świadczeń finansowych.

4.3.6 Status powinien być rzeczywiście jednakowy na całym terytorium UE, dzięki czemu zmniejszyłaby się swoboda decyzyjna państw członkowskich. Warunki dostępu do ochrony uzupełniającej powinny zostać sprecyzowane, jak to proponuje Komisja, tak aby na całym terytorium UE stosowane były te same kryteria przyznawania obu statusów. Komitet proponuje harmonizację na najwyższym poziomie ochrony, zamiast obniżania poziomu w państwach członkowskich o większych tradycjach humanitarnych.

4.3.7 EKES podkreśla także znaczenie ściślejszego określenia środków prawnych dotyczących pomocy dla osób szczególnie narażonych na zagrożenia. Należy dostosować procedury dotyczące tych osób, tak aby bezzwłocznie rozpoznawano ich potrzeby, szybciej przyznawano pomoc oraz aby osoby te mogły skorzystać ze wszystkich gwarancji pomocy prawnej i wsparcia ze strony wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych.

4.3.8 EKES ma zastrzeżenia co do możliwości traktowania stron trzecich niebędących państwami jako podmiotów zapewniających ochronę. Państwa członkowskie nie mogą unikać tej odpowiedzialności ani jej „delegować”. Działania i wsparcie podmiotów niebędących państwami powinny mieć miejsce pod zwierzchnictwem państw członkowskich i na ich odpowiedzialność.

(1) Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

4.3.9 Niemniej jednak praca, jaką wykonują wyspecjalizowane organizacje pozarządowe i inne podmioty społeczne na rzecz uchodźców i ich rodzin, powinna cieszyć się uznaniem i być objęta niezbędnym wsparciem przez instytucje publiczne. EKES wzywa do uznania roli wypełnianej przez organizacje pozarządowe wyspecjalizowane w kwestiach azylu i uchodźstwa oraz do przyznania im pełnego dostępu do tych procedur i miejsc, które są związane z ich działalnością.

5. Zlikwidowanie trudności

5.1 Komisja wspomina zarówno w zielonej księdze, jak i w swoim komunikacie w sprawie planu polityki azylowej o skutecznym dostępie do możliwości ubiegania się o azyl. Zdaniem EKES-u jest to kwestia o pierwszorzędym znaczeniu. Należy zapewnić, iż każda osoba potrzebująca ochrony międzynarodowej będzie mogła wystąpić o azyl w jakimkolwiek państwie członkowskim UE.

5.2 Komisja wspomina w komunikacie, iż w rzeczywistości liczba wniosków o azyl osiągnęła historycznie niski poziom. Komitet sądzi, że nie jest to spowodowane rozwiązaniem konfliktów na świecie i większym poszanowaniem praw człowieka, lecz coraz większymi utrudnieniami nakładanymi przez UE na osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej i pragnące dostać się na terytorium Unii.

5.3 Komitet wzywa do większego zaangażowania UE na rzecz likwidacji sieci przestępczych handlujących ludźmi, lecz uważa, że niektóre strategie „zwalczania nielegalnej imigracji” prowadzą do poważnego kryzysu polityki azylowej w Europie. System wiz, EURODAC, agencja FRONTEX, sankcje dla przewoźników, umowy o readmisji z krajami trzecimi oraz umowy o współpracy w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji utrudniają osobom wymagającym pomocy ubieganie się o azyl. Komitet sugerował w wielu opiniach⁽¹⁾, iż walka z nielegalną imigracją nie może powodować nowych utrudnień w ubieganiu się o azyl, a urzędnicy zajmujący się kontrolami na granicach muszą zostać odpowiednio przeszkoleni, tak by prawo do azylu zostało zagwarantowane.

⁽¹⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

- Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie otwartej metody koordynacji wspólnotowej polityki w zakresie imigracji (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños), Dz.U. C 221 z 17.9.2002;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños), Dz.U. C 108 z 30.4.2004;
- Opinia w sprawie propozycji decyzji Rady zmieniającej decyzję nr 2002/463/WE w sprawie przyjęcia programu działania na rzecz współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i imigracji (program ARGO) (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños), Dz.U. C 120 z 20.5.2005;
- Opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

5.4 EKES popiera propozycje przedstawione przez UNHCR i dotyczące powołania grup ekspertów ds. azylu, którzy uczestniczyć będą we wszystkich operacjach kontroli granic na terytorium UE.

5.5 Komitet sprzeciwia się zawieraniu przez UE bądź państwa członkowskie umów o repatriacji lub kontroli granic z państwami, które nie przyjęły podstawowych międzynarodowych instrumentów prawnych w zakresie ochrony prawa do azylu. Nie zgadza się również na stosowanie do procedur powrotu lub repatriacji środków, które nie byłyby realizowane w warunkach pełnego bezpieczeństwa i godności.

5.6 Nie należy dopuszczać do powrotu (dobrowolnego bądź ekstradycji) osób, których potrzeba ochrony nie została zbadana przez państwo członkowskie, chyba że udzieli się gwarancji rozpatrzenia takiej potrzeby przez kraj trzeci, przy zastosowaniu sprawiedliwej procedury i zgodnie z międzynarodowymi standardami ochrony.

6. Europejski Urząd Wsparcia ds. Polityki Azylowej

6.1 W celu stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego niezbędne jest połączenie procesu harmonizacji prawa z pogłębioną współpracą między państwami członkowskimi. Praktyczna współpraca zostałaby usprawniona w wyniku utworzenia **Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej** (EASO), co zaproponowała Komisja i co znajduje poparcie Komitetu.

6.2 Urząd powinien mieć możliwość wyraźnego wskazania rozbieżności w procedurach azylowych państw członkowskich i w przepisach prawnych, a także proponowania niezbędnych zmian. Musi mieć również kompetencję w zakresie przygotowywania wspólnych wytycznych dotyczących interpretacji i stosowania różnych zasadniczych i proceduralnych aspektów wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie azylu, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Komisję w zielonej księdze.

6.3 Urząd mógłby przekształcić się w ważne centrum wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz rozwoju działalności szkoleniowej na temat azylu, w szczególności dla personelu granicznego. Mógłby również funkcjonować jako centrum monitorowania i analizowania konsekwencji nowych środków opracowywanych przez UE w obszarze azylu. I wreszcie, mógłby stanowić miejsce tworzenia wspólnych grup ekspertów ds. azylu oraz zarządzania nimi.

6.4 Urząd powinien działać w postaci sieci, współpracować z Eurasiem oraz utrzymywać bliskie stosunki z UNHCR oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi. Parlament Europejski i EKES będą informowane oraz konsultowane na temat działalności urzędu.

7. Solidarność między państwami członkowskimi oraz wymiar zewnętrzny

7.1 Solidarność między państwami członkowskimi

7.1.1 Program haski określa jako jedno z zadań wspólnego europejskiego systemu azylowego wspieranie państw członkowskich, w których systemy te poddawane są największej presji. W tym celu należy usprawnić mechanizmy współpracy i solidarności. Komisja planuje również pewne zmiany w rozporządzeniu Dublin II oraz w ramach EURODAC. Trzeba wprowadzić równowagę w składaniu wniosków o azyl oraz zmniejszyć przypadki wtórnego przemieszczania się.

7.1.2 EKES przypomina, że rozporządzenie dublińskie zostało opracowane w oparciu o założenie, dotychczas nieureczywistnione, że systemy azylowe są podobne w państwach członkowskich. Niedopuszczalne jest odsyłanie osób ubiegających się o azyl z państwa o lepszych gwarancjach proceduralnych do kraju, gdzie są one bardziej ograniczone. Komitet zaproponował w opinii w sprawie zielonej księgi⁽¹⁾, by „starający się o azyl mieli prawo wolnego wyboru kraju, do którego składają wniosek, oraz by w tej perspektywie państwa członkowskie już obecnie były zachęcane do stosowania klauzuli humanitarnej przewidzianej w art. 15-1 rozporządzenia”.

7.1.3 Zgodnie z zaleceniem UNHCR rozporządzenie dublińskie powinno zawierać nowe przepisy dotyczące definicji członków rodziny, skutku zawieszającego oraz ograniczeń czasowych na wypadek przemieszczenia. Ponadto należy poważnie ograniczyć okres, w którym ubiegający się o azyl może być przetrzymywany w oczekiwaniu na przemieszczenie.

7.1.4 Komitet wyraża zastrzeżenia co do propozycji Komisji, by odblokować w ramach systemu EURODAC dostęp do danych dotyczących uchodźców, będących w posiadaniu państw członkowskich. Mogłoby to stanowić naruszenie prawa do prywatności oraz zmniejszyć poziom ochrony, której wiele osób potrzebuje.

7.1.5 EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą powołania grup ekspertów ds. azylu, które udzielałyby, w określonych okolicznościach, tymczasowego wsparcia państwom członkowskim oraz rozpatrywały wnioski w przypadku przeciążenia ich systemów azylowych.

7.1.6 Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców powinien zostać wykorzystany do poprawy solidarności finansowej ze strony UE dla tych państw członkowskich, które muszą radzić sobie z imigracją nieuregulowaną oraz pokaźną liczbą wniosków o azyl.

7.1.7 Należy ulepszyć solidarność między państwami członkowskimi UE, mając na uwadze małe państwa, do których, jak np. w wypadku Malty, przybywa sporo osób ubiegających się o azyl, i które nie posiadają wystarczających środków na sprostanie tej sytuacji.

7.1.8 Solidarność można osiągnąć w drodze strategii na rzecz umieszczenia uchodźców w różnych państwach członkowskich Unii, dzięki współpracy z EASO oraz poprzez zarządzanie Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców.

7.1.9 Komitet popiera projekty pilotażowe przedstawione przez Parlament Europejski w celu dobrowolnego rozlokowania uchodźców i osób ubiegających się o azyl na terytorium UE.

7.2 Wymiar zewnętrzny

7.2.1 Spośród 8,7 mln uchodźców uznanych przez UNHCR 6,5 mln, czyli większość, mieszka w krajach rozwijających się. EKES pragnie, by Unia Europejska podjęła nowe zobowiązania w zakresie solidarności z tymi państwami oraz wsparcia ich rozwoju, jak również polepszenia ich systemów ochrony.

7.2.2 **Regionalne programy ochrony (RPO)** stanowią jedno z możliwych rozwiązań, które rozważa Komitet, lecz obecnie jest ich niewiele i znajdują się w fazie początkowej. Ich ocena powinna być początkiem nowych sugestii celem rozpowszechnienia tej formy współpracy i przekształcenia jej w nowy mechanizm służący zaangażowaniu UE na rzecz poprawy sytuacji uchodźców na świecie. W opinii w sprawie zielonej księgi Komitet „zastanawia się jednak nad celowością organizowania ośrodków dla uchodźców w niektórych krajach, takich jak nowe Niepodległe Państwa (Ukraina, Mołdawia, Białoruś), które zdają się dalekie od zapewnienia wszelkich warunków przyjmowania osób starających się o azyl. Podkreśla, że programy te zdają się mieć na celu nie tyle polepszenie ochrony uchodźców, co ograniczenie chęci uchodźców do zgłaszania się na granicach Unii Europejskiej”.

7.2.3 Innym ważnym instrumentem zaangażowania UE jest **przesiedlenie uchodźców**. W tym wypadku zezwala się osobom, które otrzymały status uchodźcy w państwie trzecim, na stały pobyt w dowolnym państwie członkowskim UE. Koncepcja przesiedlenia została po raz pierwszy poparta przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r.; od tego czasu zrealizowano kilka programów w tym obszarze, lecz są one nadal nieliczne. Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców skonstatował, że jedynie 5 % wszystkich miejsc dla przesiedleńców, które zostały zapewnione na świecie w 2007 r., znajdowało się w UE i jedynie siedem państw członkowskich dysponowało programami w tym obszarze.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIERE), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

7.2.4 Komitet wzywa wszystkie państwa członkowskie do aktywnego włączenia się w przygotowywanie programów przesiedleńczych i opowiada się za tym, by Unia dysponowała wspólnym programem w tej dziedzinie, tak aby przesiedlenia nie były jedynie symbolicznym gestem, lecz miały rzeczywisty wymiar i mogły przekształcić się w skuteczny mechanizm rozlokowywania uchodźców na świecie. Europejskie programy przesiedleńcze należy rozwijać we współpracy z UNHCR oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi.

7.2.5 Komitet zgadza się, że należy ułatwić wjazd na terytorium Unii osób wymagających ochrony międzynarodowej; w tym celu niezbędne jest poszanowanie prawa do azylu

przez systemy kontroli granic, a także elastyczne stosowanie systemu wizowego.

7.2.6 Komitet zauważa, że wspólne rozpatrywanie wniosków azylowych poza terytorium UE, w ambasadach czy konsulatach państw członkowskich, może w istocie przynieść pozytywny skutek, przyczyniając się do zwalczania przemytu ludzi i do zmniejszenia liczby osób tracących życie na morzu. Chociaż nie przewiduje się, by wspólne rozpatrywanie wniosków azylowych miało przyczynić się do jakiegokolwiek obniżenia standardów dotyczących rozpatrywania wniosków azylowych, należy poważnie podejść do kwestii wyeliminowania wszelkiego związanego z tym ryzyka.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych UE”

COM(2008) 423 wersja ostateczna

(2009/C 218/17)

Dnia 3 lipca 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„Zielonej księgi „Migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych UE”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 grudnia 2008 r. Sprawozdawcą był Mário SOARES.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Zielona księga w sprawie „Migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych” (COM(2008) 423 wersja ostateczna) dotyczy ważnego wyzwania, przed którym stoją obecnie systemy edukacyjne i które, mimo że nie jest nowe, w ostatnich latach stało się coraz ważniejsze i powszechniejsze: w szkołach uczy się znacząca liczba dzieci ze środowisk migracyjnych żyjących w niekorzystnych warunkach ekonomiczno-społecznych.

1.2 Komisja uważa, że przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami na temat polityki edukacyjnej w odniesieniu do dzieci ze środowisk migracyjnych dostarczy wartościowych opinii w tej kwestii. Zainteresowane strony proszone są o przedstawienie swoich poglądów na temat:

- wyzwań politycznych związanych z tą dziedziną;
- dobrych działań politycznych w reakcji na te wyzwania;
- ewentualnej roli Unii Europejskiej we wspieraniu państw członkowskich w wykonywaniu tych zadań;
- przyszłości dyrektywy 77/486/EWG.

1.3 EKES jest zdania, że jest to złożone i trudne zagadnienie, wobec którego można przyjąć różnego rodzaju podejścia, z których każde może być właściwe i ważne. Jednakże EKES, również ze względu na przyjętą metodologię, spróbuje jedynie odpowiedzieć na pięć postawionych pytań, a także poczyni kilka uwag ogólnych.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES w pełni zgadza się z początkowym podejściem zielonej księgi, zgodnie z którym obecność w szkołach wielu uczniów ze środowisk migracyjnych traktuje się jako wyzwanie, a nie jako problem, a także dokonuje się odpowiedniej diagnozy oraz uwzględnia praktycznie wszystkie aspekty tej sytuacji.

2.2 Jednakże szerokie definicje określeń takich jak „dzieci ze środowisk migracyjnych”, „dzieci imigrantów” czy „uczniowie ze środowisk migracyjnych”, obejmujące swoim zakresem zarówno osoby pochodzące z krajów trzecich, jak i z krajów Wspólnoty, lecz niemieszkające w swoim kraju pochodzenia, powodują ryzyko ujednolicania pojęć, które znacznie się od siebie różnią.

2.3 Istotnie, wszystkie te pojęcia uznają, że istnieje różnica między obywatelami europejskimi a osobami spoza Wspólnoty. Sama Komisja przyznaje, że stosowanie tej definicji może być ryzykowne, przypominając, że obywatele europejscy – w przeciwieństwie do osób pochodzących spoza Wspólnoty – mogą swobodnie przemieszczać się po terytorium UE. Wydaje się jednak, że Komisja uzasadnia swój wybór przyjmując kryteria, z których korzystają źródła zgromadzonych danych (PIRLS i PISA) ⁽¹⁾.

2.4 EKES rozumie, że Komisja chce w swym tekście uwzględnić wszystkie dzieci, których rodzice pochodzą z innego kraju niż kraj zamieszkania, gdyż wszystkie te dzieci potrzebują szczególnego wsparcia. Komitet wolałby jednak, aby do zagadnienia tego wprowadzić rozróżnienie, na, z jednej strony, dzieci obywateli UE i, z drugiej strony, dzieci obywateli państw trzecich.

⁽¹⁾ PIRLS: „Progress in International Reading Literacy Study”, badanie przeprowadzone przez International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA); PISA: „Programme for International Student Assessment” (Program Międzynarodowej Oceny Uczniów), badanie koordynowane przez OECD.

2.5 Niniejsza opinia nie dotyczy konkretnie zjawiska migracji, lecz raczej roli systemów edukacyjnych w poprawie integracji imigrantów oraz, w szczególności, dzieci imigrantów. Uwzględniono w niej jednak różne opracowane przez EKES opinie na temat imigracji, które stanowią znaczącą podstawę teoretyczną⁽¹⁾.

2.6 Istnieje ścisły związek między pomyślną integracją imigrantów a edukacją, do której mają dostęp ich dzieci oraz ich osiągnięciami szkolnymi. Jest to niezaprzeczalne powiązanie, które może zadecydować o powodzeniu europejskiej polityki spójności społecznej, stabilności naszych systemów demokratycznych, a nawet o długoterminowym rozwoju gospodarczym.

2.7 Im wcześniej i im lepiej dokona się integracji w szkołach, tym większe będą sukcesy edukacyjne dzieci imigrantów. Dlatego też należy podkreślić znaczenie nauki przedszkolnej, jeżeli chodzi o uzyskanie narzędzi koniecznych do osiągnięcia sukcesów na polu edukacyjnym i społecznym.

2.8 Niemniej jednak, choć z danych jasno wynika, że osiągnięcia szkolne dzieci imigrantów, które od najmłodszych lat objęte są systemem edukacji, są wyraźnie lepsze, nie oznacza to, że będą one miały większe szanse w dostępie na studia uniwersyteckie lub w zdobyciu godziwej pracy.

(¹) Spośród ponad 50 opinii EKES-u w tej dziedzinie zob. szczególnie: opinia w sprawie komunikatu Komisji w sprawie otwartej metody koordynacji w dziedzinie polityki w zakresie imigracji i azylu, sprawozdawca: Soscha ZU EULENBURG (Dz.U. C 221 z 17.9.2002); opinia w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu kształcenia, szkolenia zawodowego lub wolontariatu, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 133 z 6.6.2003); opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wsparcia technicznego i finansowego dla państw trzecich w zakresie migracji i azylu, sprawozdawca: G. CASSINA (Dz.U. C 32 z 5.2.2004); opinia w sprawie komunikatu Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004); opinia w sprawie dostępu do obywatelstwa Unii Europejskiej (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 208 z 3.9.2003); opinia w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 302 z 7.12.2004); opinia w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006); opinia w sprawie polityki wspólnotowej w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowanej na wspieranie rozwoju (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008); opinia w sprawie: „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich” (opinia rozpoznawcza) sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 27 z 3.2.2009); opinia CESE w sprawie: „Integracja mniejszości – Romowie”, sprawozdawca Anne-Marie SIGMUND, współsprawozdawca: Madi SHARMA (Dz.U. C 27 z 3.2.2009); opinia CESE 342/2009 z 25.02.2009 r. w sprawie: „Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia”, sprawozdawca: L.M. PARIZA CASTAÑOS (Dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

2.9 Z drugiej strony, im swobodniejszy i bardziej świadomy będzie wybór przyszłej ścieżki zawodowej oraz im więcej zainwestuje się w zapewnienie sukcesów edukacyjnych dzieci imigrantów, tym lepsze są wyniki w wymiarze społecznym, gospodarczym i politycznym.

2.10 Szkoła ma szczególne znaczenie dla integracji, jako jest głównym miejscem socjalizacji poza rodziną. Jeżeli zamiast przyczynić się do łagodzenia skutków pochodzenia społeczno-gospodarczego rodzin imigrantów, będzie ona odrzucać, dyskryminować czy segregować, szanse na powodzenie integracji spadną, a koszty poniesie całe społeczeństwo.

2.11 Dlatego też należy odrzucać koncepcję szkół przeznaczonych głównie lub wyłącznie dla dzieci imigrantów, mimo że na pierwszy rzut oka powody mogą wydawać się uzasadnione. Szkoła powinna odzwierciedlać strukturę społeczną danej wspólnoty i nie tworzyć dla nikogo getta. Fizyczna i społeczna segregacja uczniów pochodzenia imigranckiego w szkołach tworzonych specjalnie dla nich jest najczęściej powiązana z segregacją w miejscu zamieszkania, lub też z niej wynika.

2.12 Nauczyciele, będący głównymi podmiotami procesu kształcenia, powinni zasługiwać na szczególną uwagę władz odpowiedzialnych za systemy edukacyjne, ponieważ bezpośrednio odpowiadają oni za wyniki szkolne uczniów. Atrakcyjne i dobrze wynagradzane ścieżki zawodowe, a do tego przede wszystkim kształcenie wstępne i ustawiczne uwzględniające nowe realia, to kluczowe elementy konieczne do uzyskania pozytywnych rezultatów⁽²⁾.

2.13 W związku z tym korzystne byłyby działania stymulujące wzrost liczby nauczycieli pochodzących z bardziej zróżnicowanych środowisk etnicznych i kulturowych, ponieważ ich przykład może być dobrym bodźcem i pomagać w kształtowaniu poczucia własnej wartości wśród uczniów. W tym celu należałoby dokonać przeglądu kryteriów i procedur rekrutacji nauczycieli, a także przeznaczyć na to odpowiednie środki.

2.14 Znajomość języka danego kraju jest jednym z niezbędnych warunków powodzenia w szkole. Ta kwestia została nieodpowiednio rozwiązana, ponieważ zdolność komunikacji myślowa jest ze znajomością języka. Ukierunkowane wsparcie w tej dziedzinie, jak najwcześniejsza (od najmłodszych lat) integracja dzieci w środowisku szkolnym, interakcje między szkołą a rodzicami uczniów, tak aby zapewnić również rodzicom kursy języka danego kraju – to niektóre ze strategii prowadzących do przezwyciężenia tego problemu, który należy do najbardziej złożonych kwestii.

(²) Zob. opinia EKES-u „Poprawa jakości kształcenia nauczycieli”, sprawozdawca: Mário SOARES (Dz.U. C 151 z 17.6.2008).

2.15 Włączenie rodziców ze środowisk migracyjnych do całego procesu edukacyjnego, ich kontakty z miejscowymi rodzinami, docenianie ich wiedzy i doświadczeń to czynniki sprzyjające integracji w szkole i w społeczności zarówno dla uczniów, jak i dla wspólnot imigrantów w ujęciu ogólnym. W tym celu potrzebna jest obecność pomocniczej kadry nauczycielskiej oraz mediatorów kulturowych ⁽¹⁾.

3. Wkład EKES-u

3.1 Zielona księga przedstawia cztery tematy do dyskusji, do których opracowano zestaw następujących zagadnień:

A. Wyzwania polityczne:

Jakie są ważne wyzwania polityczne związane z zapewnieniem dobrej edukacji dzieciom ze środowisk migracyjnych? Czy istnieją inne, poza wymienionymi w niniejszej księdze, które należy wziąć pod uwagę?

B. Działania polityczne:

Jakie są właściwe działania polityczne w odpowiedzi na przedstawione wyzwania? Czy istnieją inne dziedziny polityki i koncepcje, poza wymienionymi w niniejszej księdze, które należy wziąć pod uwagę?

C. Rola Unii Europejskiej:

Jakie działania można by podjąć poprzez programy europejskie, aby wpłynąć pozytywnie na edukację dzieci ze środowisk migracyjnych? W jaki sposób należy podjąć te kwestie w otwartej metodzie koordynacji w dziedzinie edukacji i szkoleń? Czy uważają Państwo, że należy dokonać analizy ewentualnych wskaźników lub punktów odniesienia, by bardziej skoncentrować wysiłki w ramach polityki na likwidowaniu różnic w poziomie wykształcenia?

D. Przyszłość dyrektywy 77/486/EWG:

Jaką rolę może odegrać dyrektywa 77/486/EWG we wspieraniu polityki państw członkowskich w tym zakresie, biorąc pod uwagę historię jej wdrażania i uwzględniając zmiany, jakie zaszły w zjawisku migracji od czasu jej przyjęcia? Czy zalecaliby Państwo utrzymanie jej w obecnym kształcie, czy też jej zmianę bądź uchylenie? Czy zaproponowałiby Państwo alternatywne koncepcje wspierające politykę państw członkowskich w kwestiach objętych dyrektywą?

3.2 Wyzwania polityczne

3.2.1 Prawdopodobnie największym wyzwaniem politycznym na szczeblu europejskim jest obecnie tworzenie

szkolnictwa umożliwiającego integrację w społeczeństwie, które zapewnia ją w coraz mniejszym stopniu, ze względu na zwiększanie się przepaści między bogatymi a biednymi oraz wynikającego stąd wykluczenia społecznego, lub też, w konkretnym przypadku imigracji, ze względu na ogólne zaostrzenie polityki imigracyjnej. Specjalną uwagę należy poświęcić sytuacji społeczno-ekonomicznej osób pochodzących z imigracji, gdyż o możliwościach edukacyjnych również w dużej mierze decyduje niekorzystna sytuacja społeczna.

3.2.2 Nie można analizować ogromnego wyzwania, jakim jest integracja milionów imigrantów poprzez szkołę, bez uwzględnienia następujących aspektów: statusu prawnego obywateli państw trzecich, który wpływa na ich dostęp do ogólnego systemu kształcenia obowiązkowego ⁽²⁾, procesu uregulowania statusu osób nieposiadających dokumentów, barier nakładanych na łączenie rodzin, kryteriów przyznawania wiz, które naruszają podstawowe prawa człowieka (wymóg poddania się testom DNA, aby udowodnić rodzicielstwo).

3.2.3 W chwili podejmowania decyzji politycznych dotyczących edukacji, które mają wpływ na miliony dzieci i młodych ludzi ze środowisk migracyjnych, nie można pozostawiać z boku tych ogólnych kwestii. Szkoła nie powstaje ani nie rozwija się w izolacji od struktury społecznej, w którą się wpisuje. Jest ona odbiciem danego społeczeństwa, lecz może znacząco przyczynić się do jego przemiany.

3.2.4 Pomyślniej integracji nie służą reformy edukacji, w których kształcenie traktuje się jak każdy inny rodzaj działalności gospodarczej, a przy tym język biznesowy przenoszony jest na grunt szkolnictwa (np. gdy uczniów i rodziców nazywa się „konsumentami” czy „użytkownikami”, a nauczycieli – „usługodawcami”), a także propaguje się ocenę opartą wyłącznie na indywidualnych wynikach uczniów. Kształcenie należy ponownie zdefiniować przede wszystkim jako podstawowe prawo człowieka dotyczące wszystkich dzieci i młodzieży.

3.2.5 Zważywszy, że kształcenie nadal należy do kompetencji krajowych, wielkim wyzwaniem dla Unii Europejskiej będzie w praktyce koordynacja strategii politycznych koniecznych do osiągnięcia jak najlepszej integracji. Paradoksalny fakt, że, z jednej strony, imigracja jest uznawana za zjawisko mające skutki dla całej Wspólnoty, a z drugiej jednak strony odpowiednie strategie polityczne są opracowywane nadal na szczeblu krajowym, można rozwiązać jedynie pod warunkiem istnienia woli politycznej co do bardziej zaawansowanej koordynacji tych strategii.

⁽¹⁾ Te i inne pomysły znaleźć można w sprawozdaniu z kwietnia 2008 r. „Edukacja i migracja – Strategie integracji dzieci imigrantów w europejskich szkołach i społeczeństwach. Zestawienie wyników badań dla decydentów politycznych” sieci ekspertów NESSE (sieć ekspertów zajmujących się aspektami społecznymi edukacji i kształcenia wspierana przez Komisję Europejską) (http://www.nesse.fr-nesse-nesse_top-activites-education-and-migration).

⁽²⁾ W Niemczech status prawny „obywatela państwa trzeciego” prowadzi często do zwolnienia od ogólnego obowiązku nauki szkolnej. Jednak zgodnie z art. 14 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej „każde dziecko ma prawo do kształcenia (...) i korzystania z (...) nauki obowiązkowej”.

3.2.6 Unia Europejska musi także stanąć w obliczu faktu, że trudności w zarządzaniu zjawiskiem masowej imigracji raczej nie mogą zostać rozwiązane przez pojedyncze państwa członkowskie i że w tym celu konieczne będzie stworzenie niezbędnych instrumentów politycznych, wobec rosnącej liczby uczniów pochodzących z państw trzecich odbywających naukę w ramach ich systemów edukacyjnych.

3.2.7 Niekorzystna sytuacja, w jakiej znajdują się osoby pochodzące z imigracji, dotyczy także kształcenia dorosłych. Osoby te w mniejszym stopniu uczestniczą w działaniach z zakresu kształcenia ustawicznego, zaś oferowane im kursy skupiają się w dużej mierze na nabywaniu umiejętności językowych. Ośrodki edukacyjne zajmujące się kształceniem dorosłych powinny dążyć do większej otwartości na całą grupę docelową. Imigranci powinni być uwzględniani w całościowej ofercie edukacyjnej. W związku z tym należałoby rozszerzyć kształcenie dorosłych na dziedziny takie jak kultura, polityka, zakładanie rodziny, a także zdrowie, kompetencje społeczne itp.

3.2.8 Innym wyzwaniem politycznym, które może wpływać na każdą decyzję, jest wyzwanie wynikające z obecnego kryzysu gospodarczego. Wzrost bezrobocia, trudności stojące przed systemami zabezpieczeń społecznych, które w niektórych krajach zagrażają samym modelom ochrony socjalnej, mogą doprowadzić do powstania zjawisk rasizmu i ksenofobii, które są całkowicie sprzeczne z wartościami demokratycznej Europy. Zarówno szkoła, jak i wspólnota, której jest ona częścią, powinny zwracać uwagę na te zjawiska nie tylko, by im zapobiegać, lecz także aby w razie konieczności podjąć działania.

3.3 Reakcja polityczna

3.3.1 Państwa członkowskie ponoszą główną i zasadniczą odpowiedzialność w zakresie spełnienia zobowiązania dotyczącego integracji imigrantów. W przypadku dzieci i młodzieży oznacza to nie tylko zapewnienie wszystkim dostępu do systemu edukacji, gwarantując brak wszelkiej selekcji ze względu na status społeczny, lecz także działanie na rzecz uznania sukcesów edukacyjnych za prawo dzieci imigrantów.

3.3.2 Dlatego też ważne jest, by reakcja w zakresie edukacji opierała się na następujących elementach:

- szkoła wysokiej jakości o dostępie powszechnym i nieodpłatnym;
- polityka szanująca m.in. różnice etniczne, społeczno-kulturowe, ekonomiczne czy różnice płci, wykorzystująca istniejący potencjał;
- poszanowanie dla różnych cech i aspektów każdej ze wspólnot imigrantów; należy je uwzględnić podczas plano-

wania programów, w dążeniu do otwarcia międzykulturowego ośrodków edukacyjnych;

- kadra nauczycielska zdolna do odpowiadania na potrzeby uczniów pochodzących z innych krajów, korzystająca ze wsparcia i szkolenia ustawicznego niezbędnych do realizacji celów edukacyjnych oraz ze wsparcia personelu pomocniczego znającego języki oraz kulturę wspólnot obecnych w danej szkole. W tym celu korzystna byłaby obecność bardziej multidyscyplinarnych zespołów w szkołach (np. w ramach szeroko zakrojonego wsparcia społecznego w szkołach);
- lepszy dostęp do internetu jako wsparcie kształcenia dzieci migrantów, ponieważ chodzi tu o instrument ważny dla powodzenia edukacji w UE. W tym celu proponuje się utworzenie np. wyposażonych w Internet klubów młodzieżowych i ośrodków kultury, partnerstw z lokalnymi bibliotekami wspieranych przez gminy czy partnerstw z przedsiębiorstwami, które chciałyby oddać swój starszy sprzęt informatyczny itp.;
- „zrównoważone kształcenie”: nauka języka nie może ograniczać się do pierwszych lat życia i do przedszkola. Musi ona odbywać się podczas całego cyklu kształcenia szkolnego i wykraczać poza naukę języka kraju przyjmującego. Uczenie się języka fachowego wymaga szeregu przedmiotów i odpowiedniego kształcenia nauczycieli różnych specjalności. Obok nauki języka kraju przyjmującego należy zadbać także o ofertę kursów języków, którymi mówi się w rodzinach uczniów. Zachowanie i propagowanie wielojęzyczności musi być częścią podstawowego programu nauczania w każdej szkole;
- promowanie programu „mentor/opiekun”, w ramach którego uczniowie mogą otrzymać pomoc starszych i bardziej doświadczonych kolegów;
- utworzenie platformy dialogu między dziećmi imigrantów a dziećmi ze środowiska lokalnego, co miałyby na celu przezwyciężanie uprzedzeń i wzmocnienie integracji;
- zaangażowanie rodziców uczniów ze środowisk imigracyjnych: rodzice mają do odegrania szczególną rolę. Powinni w związku z tym lepiej poznać system szkolny i możliwości szkolenia zawodowego, a także wypowiadać się na ten temat;
- pełna oferta kursów w zakresie kształcenia dorosłych dla osób pochodzących z imigracji, bez względu na to, czy mają dzieci uczęszczające do szkoły, z powodów wymienionych powyżej⁽¹⁾;

⁽¹⁾ Zob. punkt 3.2.7 powyżej.

— propagowanie kompetencji międzykulturowych, w tym przyznawanie stypendiów oraz udzielanie wsparcia finansowego w celu zmniejszenia nierówności w zakresie kształcenia (środki nieograniczające się do uczniów pochodzących ze środowisk imigracyjnych).

3.3.3 Oprócz propozycji o charakterze ogólnym uwzględniających szczególną sytuację imigrantów, m.in. w zakresie dostępu do służby zdrowia i rynku pracy, odpowiedniego mieszkalnictwa, należy podkreślić potrzebę odpowiednich rozwiązań w dziedzinie edukacji, np. przegląd materiałów szkolnych w celu likwidacji negatywnego wizerunku imigrantów, prowadzenie pozaszkolnych działań integracyjnych, dostęp do systemu edukacji od jak najmłodszych lat, niezbędne zasoby dla kształcenia początkowego i ustawicznego nauczycieli oraz umożliwienie działań wykwalifikowanego personelu pomocniczego, który w miarę możliwości powinien pochodzić z krajów pochodzenia uczniów.

3.3.4 Uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim jest nie tylko pożądane, lecz także stanowi pewny wskaźnik jakości demokracji społecznej i edukacyjnej oraz ważny czynnik integracji imigrantów. Stowarzyszenia rodziców, podmioty społeczne związane z edukacją mogą przyczynić się do stworzenia społeczeństwa i obywatelstwa zapewniającego integrację, szanującego różnice i świadomego wartości dużej spójności społecznej.

Przyjęta w różnych krajach polityka przyznawania prawa głosu w wyborach lokalnych imigrantom o legalnym statusie powinna być wspierana i stymulowana, gdyż w ten sposób uznana zostanie integracja imigrantów we wspólnocie przyjmującej oraz wzmocnione poczucie przynależności.

3.4 Rola Unii Europejskiej

3.4.1 W procesie przyjmowania i wdrażania nowego traktatu lizbońskiego, Unia Europejska powinna zagwarantować, że państwa członkowskie będą nadal zapewniały politykę integracji imigrantów, szczególnie jeżeli chodzi o prawo do edukacji, nauki języka ojczystego oraz uczestnictwa rodziców uczniów ze środowisk migracyjnych w celu zwiększenia swych zdolności oraz wspierania dzieci w decyzjach i procedurach dotyczących ich edukacji.

3.4.2 Unia Europejska mogłaby zachęcać państwa członkowskie do stosowania otwartej metody koordynacji oraz, w związku z tym, do prowadzenia badań porównawczych i programów badawczych pomagających zebrać i rozpowszechnić najlepsze rozwiązania, popierać innowacyjne inicjatywy, które zwracają uwagę na kwestie pojawiające się w kontekście europejskim, a które są niekiedy trudniejsze do wykrycia w skali wyłącznie krajowej. W tym kontekście przedstawiono kilka konkretnych propozycji, ujętych w poniższych punktach.

3.4.3 Środkiem politycznym o szczególnym znaczeniu może być określenie wskaźników i wartości odniesienia, w celu koncentracji wysiłków na rzecz wyeliminowania nie tylko niepowodzeń szkolnych, lecz także trudności obiektywnych, jakie mogą napotkać uczniowie ze środowisk migracyjnych we własnym konkretnym otoczeniu. Aby zapobiegać przerywaniu nauki szkolnej lub niskiej frekwencji, potrzebne są przede wszystkim programy umożliwiające podejmowanie inicjatyw społecznych w szkołach.

3.4.4 Jako wartości odniesienia, które można by zastosować w ramach otwartej metody koordynacji, proponuje się m.in.: status społeczno-ekonomiczny uczniów ze środowisk migracyjnych i innych uczniów; stopień nauki ukończonej (w ramach szkolnictwa obowiązkowego) przez osoby ze środowisk migracyjnych i inne; odsetek nauczycieli ze środowisk migracyjnych; umiejętności międzykulturowe nauczycieli; otwartość systemów szkolnictwa na zróżnicowanie społeczne; propagowanie wielojęzyczności w szkolnictwie publicznym; otwartość systemów edukacyjnych na wszystkie dzieci i młodych ludzi itp.

3.4.5 Ponadto duże znaczenie miałyby bezpośrednie włączenie Parlamentu Europejskiego w określanie, monitorowanie oraz ocenę propozycji i działań mających na celu zagwarantowanie, by w przestrzeni europejskiej nie dochodziło do wykluczenia ani marginalizacji.

3.5 Przyszłość dyrektywy 77/486/EWG

3.5.1 Dyrektywa 77/486/EWG była ważnym krokiem na drodze do zapewnienia umieszczenia w agendzie politycznej prawa do edukacji dla wszystkich dzieci imigrantów. Jest to prawdą i należy to przyznać, lecz prawdą jest również, że dyrektywa ta dotyczyła tylko dzieci obywateli UE, a przedstawione w niej podejście do integracji opierało się wyłącznie na kwestii znajomości języka. Ponadto, wdrożenie tej dyrektywy odbywało się w sposób niedoskonały i obecnie, po trzydziestu latach od wejścia w życie, nadal nie dokonano jej całkowitej transpozycji do prawodawstwa obecnych państw członkowskich UE.

3.5.2 Dyrektywa 77/486 jest już nieaktualna pod względem historycznym i politycznym oraz nie jest w stanie spełniać obecnych wymogów w zakresie integracji; dlatego też powinna zostać w znacznym stopniu zmodyfikowana, z uwzględnieniem przemian samego zjawiska migracji. Choć kwestia nauki języka powinna nadal zasługiwać na pełną uwagę ze strony Unii i państw członkowskich, dyrektywa w tej materii powinna, zdaniem EKES-u, uwzględniać znacznie szersze podejście i obejmować inne aspekty, jeśli ma stanowić instrument integracji społecznej, gospodarczej i politycznej imigrantów i ich dzieci.

3.5.3 W przyszłej dyrektywie należy uwzględnić fakt, że zagadnienie integracji imigrantów w społecznościach przyjmujących jest znacznie bardziej złożone niż sama integracja ich dzieci w systemie edukacji, z tym że integracja szkolna odgrywa bardzo istotną rolę w powodzeniu integracji w ogóle.

3.5.4 W związku z tym, w przyszłej dyrektywie należy nie tylko zająć się kwestią nauki języka (co nadal jest bardzo istotną sprawą), ale także potraktować integrację dzieci i młodzieży w systemie edukacyjnym z szerszej perspektywy i w bardziej spójny sposób.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie działań na poziomie europejskim w dziedzinie rzadkich chorób

COM(2008) 726 wersja ostateczna – 2008/0218 (CNS)

(2009/C 218/18)

Dnia 28 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie działań na poziomie europejskim w dziedzinie rzadkich chorób”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 4 lutego 2009 r. Sprawozdawcą była Ágnes CSER.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z dnia 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 4 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia:

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący zalecenia Rady i popiera prowadzenie w zakresie rzadkich chorób skoordynowanych działań europejskich, polegających na identyfikowaniu, definiowaniu i klasyfikowaniu tych chorób.

1.2 EKES wspiera wyznaczenie krajowych ośrodków specjalistycznych zajmujących się rzadkimi chorobami, a także zachęcanie do udziału w europejskich sieciach referencyjnych i upowszechnianie tej inicjatywy.

1.3 EKES popiera krzewienie i promowanie skoordynowanych badań prowadzonych obecnie w dziedzinie rzadkich chorób, promowanie skoordynowanych projektów mających na celu optymalne wykorzystywanie skromnych dostępnych środków, jak i ożywienie współpracy międzynarodowej.

1.4 W odniesieniu do wspólnego wykorzystywania na poziomie europejskim specjalistycznej wiedzy tym zakresie EKES zaleca odpowiednie uwzględnienie prawa własności intelektualnej oraz zapewnienie właściwych gwarancji.

1.5 EKES popiera opracowanie krajowych planów, jednak ocenia, że rok 2011 jest terminem nazbyt bliskim, by przygotować je z konieczną starannością.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje wyłonienie krajowych i regionalnych ośrodków do roku 2011, zdaje sobie jednak sprawę, że zależy to od opracowania odpowiednich planów krajowych.

1.7 EKES zaleca wprowadzenie na szczeblu europejskim stałej koordynacji i przepływu informacji, a także wspólnej

i spójnej terminologii specjalistycznej. Zaleca także przygotowanie praktycznego poradnika prowadzenia dialogu pomiędzy różnymi kulturami zawodowymi, który ujmowałby specyfikę branży.

1.8 EKES zaleca opracowanie specjalnego systemu komunikowania i ostrzegania z myślą o uruchomieniu sieci referencyjnych i „usług mobilnych”, tak aby każda zainteresowana osoba miała dostęp do odpowiednich informacji.

1.9 EKES zgadza się, że pewną rolę odgrywać powinny także badania w zakresie nauk społecznych nad potrzebami wynikającymi z problematyki rzadkich chorób.

1.10 EKES zaleca, by wszystkie państwa członkowskie utworzyły własne ośrodki chorób rzadkich. Mogłyby one koordynować działania instytutów badawczych i terapeutycznych, służby zdrowia oraz władz publicznych.

1.11 EKES zaleca, by krajowe ośrodki chorób rzadkich wypełniały zadania z zakresu zbierania danych, akredytacji i metodologii, a także koordynacji.

1.12 EKES zaleca, by krajowe strategie w zakresie rzadkich chorób stały się nieodłączną częścią narodowych programów zdrowia publicznego i rozwoju zdrowotności.

1.13 EKES zaleca, by zamiast finansowania projektów, opracowywać raczej długoterminowe plany finansowania w trosce o skuteczne i bardziej opłacalne wykorzystanie środków oraz umożliwienie pacjentom rzeczywistego korzystania z ich praw.

1.14 EKES zaleca, by przy udziale stowarzyszeń pacjentów, organizacji zawodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów i praw pacjentów, przeanalizować i ocenić przydatność ośrodków referencyjnych istniejących w pozostałych państwach członkowskich.

1.15 EKES zaleca bardziej dogłębną analizę mobilności ekspertów zajmujących się zagadnieniami zdrowia, przy udziale organizacji zawodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, w celu zaoferowania odpowiednich gwarancji.

1.16 W trosce o zniwelowanie różnic w systemie zdrowia EKES proponuje, by zastanowić się nad warunkami umożliwiającymi proporcjonalne wykorzystanie środków, zważywszy że zalecenie dotyczy dostępu do opieki zdrowotnej dla wszystkich pacjentów cierpiących na rzadkie choroby.

1.17 EKES popiera utworzenie Komitetu Doradczego UE ds. Rzadkich Chorób (EUACRD) i zaleca, by poza przedstawicielami państw członkowskich, podmiotami reprezentującymi przemysł, organizacjami pacjentów oraz ekspertami, włączyć doń także partnerów społecznych oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, gdyż bez nich nie sposób opracować strategii krajowych, będących przecież jednym z warunków wdrożenia zalecenia.

1.18 EKES zaleca, by inicjatywa europejskiego dnia rzadkich chorób uzyskała wsparcie w ramach międzynarodowej polityki zdrowotnej poprzez ustanowienie międzynarodowego dnia rzadkich chorób.

1.19 EKES popiera zamysł sporządzenia raportu z realizacji zalecenia pięć lat po jego przyjęciu, jednak należy dopilnować, by w trakcie jego wdrażania, uwzględniając prawa pacjenta, wprowadzić konieczne poprawki. EKES pragnie uczestniczyć w stałej ocenie wdrażania zalecenia.

2. Uwagi ogólne

2.1 Kontekst opinii

2.1.1 Rzadkie choroby, w tym choroby genetyczne, były przedmiotem wspólnotowego programu działań obejmującego okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2003 r. [decyzja nr 1295/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 1999 r. przyjmująca wspólnotowy program działania w dziedzinie rzadkich chorób w ramach działań w dziedzinie zdrowia publicznego (1999-2003)], w którym za rzadką chorobę uznaje się chorobę występującą w Unii Europejskiej u najwyżej 5 na 10 tys. osób. Ta sama definicja została wykorzystana w rozporządzeniu (WE) nr 141/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie sierocych produktów leczniczych.

2.1.2 Ze względu na niską częstość występowania i szczególnie charakter rzadkie choroby wymagają strategii o wymiarze międzynarodowym, której podstawą są specyficzne i złożone działania, mające na celu zapobieżenie wysokiej chorobowości lub możliwym do uniknięcia przedwczesnym zgonom oraz poprawę jakości życia i możliwości społeczno-ekonomicznych chorych.

2.1.3 Utworzona przez Komisję Europejską grupa robocza ds. sieci referencyjnych w zakresie rzadkich chorób ma za zadanie określenie podstawowych zasad i terapii oraz kryteriów dla europejskich ośrodków referencyjnych. Zagadnienia te objęto także szóstym i siódmym europejskim programem ramowych w dziedzinie badań i rozwoju.

2.1.4 Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) opracowuje na rok 2014 jedenastą już wersję Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób, w której ujęto również rzadkie choroby. WHO zwróciła się do ośrodka analitycznego Unii Europejskiej zajmującego się rzadkimi chorobami o włączenie się, jako grupa doradcza, do prac nad kodyfikacją i klasyfikacją tych chorób.

2.1.5 Wdrożenie przez wszystkie państwa członkowskie wspólnej identyfikacji rzadkich chorób znacznie wzmocniłoby wkład Unii Europejskiej w ramach jej współpracy z WHO, dzięki czemu mogłaby ona odgrywać bardziej znaczącą rolę w rozwiązywaniu światowych problemów zdrowotnych poza jej granicami.

2.1.6 Zapewnienie pacjentom dotkniętym rzadkimi chorobami dostępu do rozpoznania, leczenia oraz informacji wysokiej jakości jest podstawowym priorytetem europejskiej strategii w zakresie zdrowia, przyjętej w 2007 r.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Definicja i częstotliwość występowania rzadkich chorób

3.1.1 Rzadkie choroby wymagają strategii o wymiarze międzynarodowym, której podstawą są specyficzne i złożone działania mające na celu zapobieżenie wysokiej chorobowości lub możliwym do uniknięcia przedwczesnym zgonom oraz poprawę jakości życia i możliwości społeczno-ekonomicznych chorych.

3.1.2 Wskaźniki występowania wykazują, że istnieje 5-8 tys. różnorodnych rzadkich chorób, które dotyczą około 6 % łącznej liczby ludności UE, co oznacza, że w ciągu swego życia na jedną z rzadkich chorób cierpi bądź będzie cierpieć 27-36 mln osób.

3.1.3 Na bardzo rzadkie choroby zapada maksymalnie 1 na 100 tys. osób. Pacjenci cierpiący na bardzo rzadkie choroby i ich rodziny znajdują się w szczególnej izolacji i w niezwykle trudnym położeniu.

3.1.4 Choroby te wykazują także duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o wiek, w którym pojawiają się pierwsze objawy: połowa rzadkich chorób objawia się tuż po urodzeniu lub w okresie dzieciństwa, podczas gdy druga połowa ujawnia się dopiero w wieku dojrzałym. Większość rzadkich chorób to choroby genetyczne, jednak mogą one także wynikać z działania czynników środowiskowych w okresie ciąży czy później, częstokroć w połączeniu z predyspozycjami genetycznymi. Niektóre z nich są rzadkimi odmianami czy też komplikacjami chorób pospolicznych.

3.2 Niedostateczna znajomość i uwrażliwienie na zjawisko rzadkich chorób

3.2.1 Rzadkie choroby różnią się znacznie pod względem zagrożenia, jakie stanowią, jak i sposobu objawiania się. Średnia długość życia pacjentów cierpiących na rzadkie choroby jest znacznie obniżona. Niektóre z tych chorób są złożone, zwyrodnieniowe i prowadzą do przewlekłych zmian, podczas gdy pozostałe nie przeszkadzają w prowadzeniu normalnego życia, o ile zostały rozpoznane na czas oraz prowadzi się właściwe leczenie i zapewnia odpowiednią opiekę. Często równoległe występuje wiele rodzajów ułomności, co pociąga za sobą liczne skutki w funkcjonowaniu organizmu. Ułomności te pogłębiają uczucie izolacji, mogą być także źródłem dyskryminacji i ograniczyć możliwości edukacyjne, zawodowe i społeczne.

3.3 Brak polityki w dziedzinie rzadkich chorób w państwach członkowskich

3.3.1 Rzadkie choroby z dużej mierze przyczyniają się do zachorowalności i umieralności, jednak nie ma o nich wzmianki w systemach informacji o opiece zdrowotnej ze względu na brak odpowiednich systemów kodyfikacji i klasyfikacji. Brak polityki zdrowotnej odnoszącej się właśnie do tych chorób oraz brak specjalistycznej wiedzy prowadzi do opóźnionego rozpoznania oraz trudności w dostępie do opieki zdrowotnej. Występują znaczne różnice między państwami członkowskimi zarówno w wykrywaniu tych chorób, jak i w leczeniu i readaptacji pacjentów. Obywatele różnych państw członkowskich lub różnych regionów tego samego państwa nie mają równego dostępu do specjalistycznej opieki i leków sierocych.

3.3.2 Środki przyznawane na badania naukowe, wykrywanie i leczenie rzadkich chorób znacznie się różnią w zależności od państwa członkowskiego, a ich dekoncentracja ogranicza skuteczność, co w wielu przypadkach pociąga za sobą opóźnienie leczenia bądź całkowity jego brak.

3.3.3 Wykrywanie i leczenie tych chorób wymaga szczególnego przygotowania; ze względu na brak środków występują znaczne różnice i wielu pacjentów cierpi z powodu błędnego lub niepełnego rozpoznania.

3.3.4 Specyfika rzadkich chorób, czyli ograniczona liczba pacjentów i brak odpowiedniej wiedzy na ich temat, wymaga współpracy międzynarodowej o wysokiej wartości dodanej. Prawdopodobnie nie ma innej dziedziny zdrowia publicznego, w której współpraca łącząca 27 podejść krajowych byłaby

równie skuteczna i przydatna, jak w przypadku rzadkich chorób. Do tego wniosku doszli zarówno krajowi i europejscy decydenci polityczni, jak i wszystkie zainteresowane strony. Wspólne korzystanie z ograniczonych dostępnych środków umożliwiłoby osiągnięcie lepszych wyników. Rozwiązania praktyczne dotyczące zbierania danych, jak sposób i harmonogram gromadzenia danych, a także obowiązek zgłaszania różnią się w zależności od państwa członkowskiego. Obowiązek zgłaszania dotyczy niekiedy całego społeczeństwa, a gdzie indziej przewidziano jedynie sporadyczne zbieranie danych. Wprowadzenie jednolitych danych i informacji nabiera olbrzymiego znaczenia przy opracowywaniu i wdrażaniu polityki zdrowia publicznego, która byłaby zarazem rentowna, jak i zapobiegawcza, a także przy prowadzeniu badań w państwach członkowskich oraz ogólnie na poziomie UE. Równie istotny jest dostęp zainteresowanych osób do odpowiednich danych i informacji.

3.3.5 Szczególnie ważne jest, by poprawić jakość życia pacjentów cierpiących na rzadkie choroby oraz ich rodzin oraz by czuwać nad ich integracją w społeczności i życiu zawodowym, gdyż ich życie jest ciągłą walką z własną odmiernością, stawianiem czoła wyzwaniom fizycznym i psychicznym.

3.3.6 W państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją liczne organizacje pozarządowe i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego służące upowszechnianiu informacji wśród pacjentów dotkniętych rzadką chorobą, rozpowszechnianiu istniejącej wiedzy naukowej i danych klinicznych, poprawie dostępu do właściwych terapii medycznych i produktów leczniczych po przystępnych cenach, czyli innymi słowy działające na rzecz integracji społeczno-ekonomicznej tych chorych. Te inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego nie mają ani wystarczających środków, ani skoordynowanego i zharmonizowanego wsparcia rządów, ani też skoordynowanej sieci, co stale negatywnie odbija się na prawach pacjentów. Nie wprowadzono żadnego stałego systemu współpracy pomiędzy pacjentami, ich rodzinami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, specjalistami i partnerami społecznymi. Dają się zauważyć poważne zakłócenia, jak i piętrzące się trudności w zakresie opieki medycznej i dostępu do niej.

3.3.7 Wykrywanie i leczenie rzadkich chorób jest szczególnie kosztowne. Niezbędne jest więc, by każde państwo członkowskie ustaliło i stosowało możliwie wysoki pułap dla takich terapii rzadkich chorób, które wymagają wykorzystania nowych technologii lub znacznych specjalnych wydatków.

3.3.8 Komisja Europejska opublikowała w roku 2008 komunikat w sprawie rzadkich chorób i w ramach prac nad tym dokumentem przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje publiczne, które zakończono w lutym tego samego roku.

3.3.9 Zebrane w ich trakcie materiały potwierdziły konieczność podjęcia środków na szczeblu wspólnotowym. Propozycje zawarte w zaleceniu Rady dotyczą głównie trzech dziedzin. Są to:

- identyfikacja i kodyfikacja rzadkich chorób, a także stworzenie europejskiego systemu kodyfikacji i klasyfikacji rzadkich chorób, co przyczynia się do lepszego poznania każdej z nich. Komisja pracuje wspólnie z WHO nad nową wersją, gdyż w skali światowej różne typy rzadkich chorób najczęściej diagnozowane są w Unii Europejskiej;
- określenie podstawowych zasad i wytycznych w tej dziedzinie z myślą o przygotowaniu krajowych planów działań; zachęcanie i wspieranie państw członkowskich przy opracowywaniu krajowych polityk zdrowotnych uwzględniających rzadkie choroby i mających zapewnić cierpiącym na nie osobom równy dostęp do profilaktyki, wykrywania, leczenia i rekonwalescencji, a także ogólnie lepszą dostępność tych usług;
- zgodnie z zaleceniem Rady, na których oparto wniosek dotyczący zalecenia:
 - państwa członkowskie muszą opracować krajowe plany działania w odniesieniu do rzadkich chorób;
 - powinny one wprowadzić mechanizmy konieczne do zdefiniowania, kodyfikacji i klasyfikacji rzadkich chorób;
 - należy wspierać badania nad rzadkimi chorobami, także w ramach współpracy transgranicznej, oraz maksymalne wykorzystanie możliwości współpracy Unii Europejskiej w zakresie badań;
 - należy wyodrębnić krajowe i regionalne ośrodki specjalistyczne oraz zachęcać je do włączenia się w europejskie sieci referencyjne;
 - eksperci z państw członkowskich powinni opracować całościowe dane sprawozdawcze na temat rzadkich chorób;
 - należy wprowadzić środki mające zapewnić udział chorych i organizacji ich reprezentujących;
 - należy zacieśnić współpracę we wszystkich dziedzinach, gdzie działania na szczeblu wspólnotowym mogą stanowić wartość dodaną do wysiłków na rzecz wytyczenia ogólnych kierunków politycznych i wzajemne uznanie ich w skali Europy; mogłoby tu chodzić o specjalne środki w zakresie badań, centrów referencyjnych, dostępu do informacji, środków zachęcających do opracowania leków sierocych, akcji wykrywania tych chorób itd.; oto elementy minimalnej wspólnej strategii w zakresie rzadkich chorób (np. programy pilotażowe, badań i rozwoju, monitorowania wdrażania rozporządzenia (WE) nr 141/2000 w sprawie sierocych produktów leczniczych).

3.3.10 Komunikat ma na celu stworzenie warunków sprzyjających opracowaniu globalnej wspólnej europejskiej strategii na rzecz uznania rzadkich chorób, skutecznej profilaktyki, diagnostyki, terapii oraz badań w tej dziedzinie. Ma on także na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz wsparcie działań europejskich sieci informacji oraz stowarzyszeń chorych. W procesie określania i wdrażania polityki w każdym z jej obszarów czy też wspólnotowych działań należy zapewnić wysoki stopień ochrony zdrowia ludzkiego. Wysiłki te przyczynią się do osiągnięcia nadrzędnego celu poprawy stanu zdrowia oraz wzrostu liczby lat przeżytych w zdrowiu, co jest kluczowym wskaźnikiem strategii lizbońskiej. W tym celu należy jednak umocnić spójność pomiędzy różnymi programami i inicjatywami wspólnotowymi, takimi jak programy w zakresie zdrowia publicznego lub ramowe programy badań i rozwoju, strategia w zakresie sierocych produktów leczniczych, dyrektywa w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej i innych aktualnych czy przyszłych dziedzin działalności Unii i państw członkowskich.

3.3.11 W projekcie zalecenia Rady za konieczne uznaje się opracowanie przez państwa członkowskie do roku 2011 ogólnych i zintegrowanych krajowych strategii w dziedzinie rzadkich chorób oraz włączenie przez nie chorych i organizacji ich reprezentujących na każdym etapie procesu przygotowywania w tej dziedzinie polityki i podejmowania decyzji. Należy czynnie, zwłaszcza finansowo, wspierać ich działania i zachęcać do nich.

3.3.12 O ile EKES popiera opracowanie ogólnych i zintegrowanych strategii krajowych, to uważa on, że konieczna jest zmiana harmonogramu działań, jeśli ta ogólna strategia ma uwzględnić interesy pacjentów. W tym celu należałoby stworzyć na szczeblu państw członkowskich wyspecjalizowane ośrodki zajmujące się rzadkimi chorobami, które podejmą się opracowania metodologii, zbierania danych, akredytacji i koordynacji.

3.3.13 Przepływ informacji na poziomie Unii Europejskiej, badania i ustanowienie oraz wyznaczenie ośrodków referencyjnych wymagają określenia i przyjęcia specjalistycznej terminologii oraz wspólnych i jednolitych protokołów diagnozy i leczenia. Uznanie ich leży nie tylko w interesie pacjentów, ale także pracowników opieki zdrowotnej i podmiotów świadczących usługi w zakresie służby zdrowia. Z tego powodu wskazane byłoby przygotowanie opracowania branżowego, praktycznego podręcznika dialogu pomiędzy różnymi kulturami zawodowymi na temat rzadkich chorób, ich wykrywania i leczenia.

3.3.14 Rozwinięcie europejskiej sieci referencyjnej, jej powołanie oraz wprowadzenie „usług mobilnych” wymaga szczególnych działań w zakresie komunikacji i wprowadzenia systemu ostrzegania, by każdy miał rzeczywisty dostęp do niezbędnych informacji.

3.3.15 Ze względu na to, że taka nowa struktura badawcza i usługowa prawdopodobnie będzie dobrem o wartości intelektualnej, istotne jest podjęcie koniecznych środków w zakresie ochrony prawnej w tej dziedzinie.

3.3.16 EKES jest za zorganizowaniem 29 lutego 2008 r. pierwszych obchodów europejskiego dnia rzadkich chorób i popiera inicjatywę mającą na celu ustanowienie światowego dnia rzadkich chorób. Umożliwiłaby ona powstanie międzynarodowego ruchu, który znacznie przyczyniłby się do podniesienia skuteczności badań naukowych i leczenia. EKES jest przekonany o absolutnej konieczności zapewnienia odpowiedniej komunikacji, promowania dialogu międzykulturowego, a zwłaszcza zniesienia barier językowych oraz utrudnień technicznych, by zainteresowani (pacjenci, ich bliscy, podmioty sektora opieki zdrowotnej, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni) mieli dostęp do wystarczającej i właściwej informacji.

3.3.17 W wielu poprzednich opiniach Komitet zwracał uwagę na podstawową funkcję społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w obronie i realizacji wspólnych wartości, w trosce o osiągnięcie rzeczywistej wartości dodanej. Dlatego za istotne uważa, by podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni odgrywali odpowiednią rolę w realizacji celów komunikatu w sprawie rzadkich chorób. Mając na uwadze fakt, że to społeczeństwo i partnerzy społeczni wytwarzają niezbędne środki przeznaczane na służbę zdrowia, należy umożliwić im odgrywanie strategicznej roli w podziale tych środków.

3.3.18 W trosce o zniwelowanie różnic w systemie zdrowia EKES proponuje, by ze względu na znaczne wydatki zastanowić się nad warunkami umożliwiającymi proporcjonalne wykorzystanie środków, zważywszy że zalecenie dotyczy dostępu do opieki zdrowotnej dla wszystkich pacjentów cierpiących na poważne choroby. Dostępne środki różnią się w zależności od państwa członkowskiego i występują znaczne rozbieżności pomiędzy liczbą osób uprawnionych do leczenia, a liczbą osób, które z niego rzeczywiście skorzystały.

3.3.19 EKES popiera koordynację badań i ustanowienie oraz wyznaczenie ośrodków referencyjnych, gdyż może to stworzyć niezwykłą okazję, by Unia Europejska przyczyniła się do rozwiązania światowych problemów w zakresie zdrowia. Odpowiada to celowi sformułowanemu w białej księdze „Razem na rzecz zdrowia: Strategiczne podejście dla UE na lata 2008–2013”, który dotyczy skuteczniejszego odgrywania swej roli przez UE na arenie międzynarodowej.

3.3.20 Utworzenie Komitetu Doradczego UE ds. Rzadkich Chorób (EUACRD) stanowi znaczny postęp na drodze do zrealizowania tych celów. EKES zaleca, by obok przedstawicieli państw członkowskich, ekspertów, organizacji reprezentujących pacjentów oraz podmiotów przemysłowych na stałe w prace komitetu doradczego zostali włączeni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni. Bez ich udziału nie będzie możliwe opracowanie strategii krajowej, która jest jednym z warunków realizacji zalecenia.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej

COM(2008) 428 wersja ostateczna – 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Dnia 28 sierpnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Sergio SANTILLÁN CABEZA.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego 2009 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 171 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera poprawki techniczne – w wielu przypadkach niezbędne – jakie wniosek wprowadza do dyrektywy 2006/112/WE. Wyraża jednak ubolewanie, że proponowana reforma ma ograniczony zasięg ze względu na brak konsensusu politycznego.

1.2 Jak już stwierdzono wcześniej, stosowanie podatku VAT do usług i towarów przyczyniających się do oszczędności energii i ochrony środowiska jest kwestią, która wymaga rozważenia.

1.3 W odniesieniu do obniżonych stawek podatku VAT na świadczenie usług polegających na remoncie, naprawie, przebudowie, utrzymaniu i sprzątnięciu budynków mieszkalnych, EKES wyraża wątpliwość, czy słusznie usunięto odniesienie do budownictwa „socialnego”. Jednakże, ponieważ zastosowanie obniżonych stawek nie jest obowiązkowe, jest to decyzja, którą państwa członkowskie będą podejmować indywidualnie.

1.4 Przyznanie wszystkim państwom członkowskim możliwości stosowania obniżonych stawek podatku VAT na usługi restauracyjne i cateringowe – którą niektóre państwa członkowskie odrzucają – ma na celu ustanowienie równych warunków, gdyż ryzyko zakłócenia konkurencji w ramach obecnie obowiązujących przepisów jest niskie. EKES popiera wyłączenie napojów alkoholowych z zakresu stosowania obniżonej stawki.

1.5 W odniesieniu do „drobnych napraw rzeczowego majątku ruchomego” przepisy państw członkowskich będą musiały określać, które usługi będą objęte obniżoną stawką – mając na uwadze dużą pojemność definicji zastosowanych terminów.

1.6 EKES proponuje, aby dietetyczne środki spożywcze stosowane w przypadku określonych chorób były wolne od podatku VAT (zob. pkt 4.8.6 niniejszej opinii).

1.7 EKES sugeruje, aby, po zmianie kryteriów wniosku, włączyć do załącznika III usługi w zakresie naprawy i utrzymania pojazdów, na warunkach opisanych w punkcie 4.8.5.1 niniejszej opinii.

1.8 EKES zgadza się z zastosowaniem obniżonych stawek VAT do rozszerzonych kategorii dóbr i usług, w zależności od konkretnych możliwości budżetowych państw członkowskich, sytuacji gospodarczej oraz interesów rynku wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej.

1.9 EKES pozytywnie ocenia wysiłki Komisji mające na celu pełną harmonizację podatku VAT, lecz ubolewa nad brakiem decyzji politycznej ze strony Rady UE.

2. Wstęp

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy, do którego odnosi się niniejsza opinia, składa się z **uzupełnień i dostosowań technicznych** dodanych do dyrektywy z 2006 r., zwanej dalej „dyrektywą w sprawie podatku VAT” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

2.2 Według Komisji celem jest wprowadzenie szeregu pilnych reform, aby rozwiązać „problemy natury prawnej i politycznej powodowane rozbieżnościami w interpretacji dyrektywy bądź brakiem równych warunków dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o możliwość stosowania stawek obniżonych w tych obszarach, w których nie zakłóca to prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

2.3 Celem jest zapewnienie wszystkim państwom członkowskim większej autonomii i pewności oraz równego traktowania.

2.3.1 Chociaż przepisy te nie są skierowane wyłącznie do MŚP, które należą do priorytetowych obszarów działania w strategii lizbońskiej, to przyniosą korzyści również im, ponieważ w przedmiotowych sektorach działa wiele małych i średnich przedsiębiorstw, a wniosek przyczyni się do powstania większej pewności prawa co do dalszego stosowania obniżonych stawek podatku VAT w tych sektorach.

2.4 W dyrektywie w sprawie podatku VAT wprowadza się cztery rodzaje zmian:

- rozszerzenie zakresu usług świadczonych lokalnie, w tym wprowadzenie stałych uaktualnionych przepisów dotyczących usług pracochłonnych wymienionych w załączniku IV, który traci moc z dniem 31 grudnia 2010 r. Załącznik IV zostanie zatem skreślony;
- skreślenie artykułów lub ustępów mających charakter tymczasowy lub odnoszących się do konkretnych sytuacji w państwach członkowskich, które już nie mają miejsca;
- poprawki redakcyjne;
- zmiany w treści załącznika III, zawierającego wykaz dostaw towarów i świadczenia usług, do których można zastosować stawki obniżone, o których mowa w art. 98.

3. Nowy załącznik III

3.1 Zmiany redakcyjne lub dodanie treści w określonych kategoriach.

3.1.1 Kategoria 3: **produkty farmaceutyczne**. Włączenie sformułowania „oraz pochłaniającymi środkami higienicznymi”, które obejmuje wyroby higieniczne dla kobiet i pieluchy dziecięce.

3.1.2 Kategoria 4: **sprzęt dla osób niepełnosprawnych**. Dodanie sformułowania „urządzeniami i sprzętem elektrycznym, elektronicznym i innym oraz środkami transportu [...], łącznie z leasingiem, najmem [...]”. Wniosek obejmuje obecnie również urządzenia i sprzęt specjalnie zaprojektowany lub przystosowany dla osób niepełnosprawnych (np. klawiatury Braille’a, specjalnie przystosowane pojazdy).

3.1.3 Kategoria 6: **książki**. Włączenie sformułowania „książek audio, [...] CD-ROM-ów lub jakichkolwiek podobnych nośników fizycznych [...]”. Rozszerzono zakres zastosowania o książki na płytach CD, CD-ROM-ach lub jakichkolwiek podobnych nośnikach fizycznych, które powtarzają głównie te same informacje, jakie zawarte są w książkach drukowanych.

3.1.4 Kategoria 8: **usługi nadawcze radiowe i telewizyjne**. Wyjaśniono, że opodatkowaniu podlega świadczenie tych usług, a nie ich odbiór.

3.1.5 Kategoria 9: **świadczenie usług przez pisarzy itp.** Wyjaśniono, że kategoria ta obejmuje również usługi, „za które pobierają wynagrodzenie w postaci tantiem za należne im prawa autorskie”. Zmieniono brzmienie tekstu, ponieważ tantiemy nie są usługami podlegającymi opodatkowaniu, lecz wynagrodzeniem za pewne usługi.

3.1.6 Kategoria 16: **usługi świadczone przez zakłady pogrzebowe i krematoria**. Nowe sformułowanie ma na celu oddzielenie przedmiotu definicji od określenia jakości usługodawcy.

3.1.7 Kategoria 18: **usługi w zakresie oczyszczania ulic, utylizacji odpadów itp.** Usunięto niespójności poprzez przyznanie obniżonej stawki dodatkowo trzem usługom, nieuwzględnionym w obecnie obowiązującym tekście: oczyszczanie i recykling wody ściekowej, ścieków oraz recykling odpadów i usługi prowadzące do powtórzonego wykorzystania odpadów.

3.2 Rozszerzenie zakresu usług związanych z **sektorem budownictwa mieszkaniowego i niektórymi budowlami niekomercyjnymi**.

3.2.1 Modyfikacja kategorii 10 oraz dodanie nowej kategorii 10a mają na celu:

- udzielenie większego pola manewru państwom członkowskim poprzez skreślenie odniesienia do usług budownictwa mieszkaniowego świadczonych „w ramach polityki społecznej”;
- dodanie „remontów, napraw i sprzątnięcia budynków mieszkalnych” (dotąd w załączniku IV) oraz ich utrzymania.
- rozszerzenie możliwości stosowania obniżonych stawek podatku VAT na usługi polegające na remoncie, naprawie, przebudowie, utrzymaniu i sprzątnięciu „miejsc kultu, obiektów dziedzictwa kultury i pomników historycznych”.

3.3 Włączenie dwóch nowych kategorii

3.3.1 Usługi restauracyjne i cateringowe

3.3.2 Kategoria 12 obecnego załącznika III (który nie został zmieniony) obejmuje:

„Zakwaterowanie w hotelach i podobnych obiektach, w tym zakwaterowanie w obiektach wypoczynkowych oraz wynajem miejsc kempingowych lub miejsc do parkowania dla przyczep kempingowych”.

3.3.3 Nowa kategoria (12a) obejmuje:

„Świadczenie usług restauracyjnych i cateringowych, z wyłączeniem dostaw napojów alkoholowych”.

3.3.3.1 Istnieją dwa powody, dla których dodano te elementy: a) konieczność równego traktowania wszystkich państw członkowskich oraz b) fakt, że usługi te spełniają te same kryteria, co inne dodane usługi świadczone lokalnie.

3.3.4 Usługi świadczone lokalnie

3.3.4.1 Niniejsze nowe kategorie dotyczą pięciu przypadków:

„19) świadczenie usług ogrodniczych i zagospodarowania krajobrazu oraz utrzymania ogrodów;

20) drobne naprawy rzeczowego majątku ruchomego, w tym rowerów dwu- i trójkołowych wszystkich typów, z wyłączeniem wszystkich innych środków transportu;

21) usługi czyszczenia i utrzymania rzeczowego majątku ruchomego;

22) świadczenie usług pomocy w gospodarstwach domowych, takie jak pomoc domowa, opieka nad dziećmi, osobami starszymi, chorymi lub niepełnosprawnymi;

23) usługi pielęgnacyjne z rodzaju usług świadczonych w salonach fryzjerskich i kosmetycznych”.

3.3.4.2 Do kategorii tych należą usługi, które już znajdowały się w obecnym załączniku IV, w którym zawarto postanowienia tymczasowe obowiązujące do dnia 31 grudnia 2010 r., lecz również włączono do nich pewne nowe usługi o podobnym charakterze.

4. Uwagi

4.1 EKES szeroko przedyskutował przedmiot niniejszej opinii podczas analizy komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe⁽¹⁾,

⁽¹⁾ COM(2007) 380 wersja ostateczna, z dnia 5 lipca 2007 r.

która była z kolei oparta na badaniu przedstawionym przez Copenhagen Economics.

4.2 W swojej opinii⁽²⁾ EKES zwrócił uwagę na następujące aspekty:

— VAT jest w państwach członkowskich podporządkowany w przeważającej mierze celom podatkowym.

— Stosowanie stawek obniżonych wynika ze względów politycznych i społecznych.

— Harmonizacja podatku VAT jest dążeniem bez odbicia w faktach, usprawiedliwiającym (zdaniem Komisji) próbę zharmonizowania rodzajów działalności, które oddziałują w skali transgranicznej lub odpowiadają już przyjętym kryteriom polityki wspólnotowej.

— Należy dopilnować, by każde obniżenie stawek podatku VAT **rzeczywiście** było oparte na kryteriach społecznych.

— Uproszczenie procedur i przejrzystość zasad ułatwiają kierowanie przedsiębiorstwami i prowadzenie kontroli przez władze.

— Wobec konieczności odłożenia na długo realizacji marzenia o systemie ostatecznym, należy przyznać państwom członkowskim większą niezależność w ustalaniu stawek obniżonych na **usługi lokalne**.

4.2.1 Uwagi zawarte w cytowanej powyżej opinii są nadal w pełni aktualne.

4.3 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy wprowadza do obecnych uregulowań jedynie częściowe i pilnie potrzebne zmiany. Jak wyjaśnia Komisja, nie ma on na celu dokonania gruntownego przeglądu obecnie obowiązującej dyrektywy, w sprawie której debata „dopiero się rozpoczęła”. Wniosek obejmuje jednakże kwestie o znaczeniu społecznym i gospodarczym, takie jak podatek VAT od restauracji, sektorów pracochłonnych oraz usług świadczonych lokalnie.

4.4 Poprawki techniczne

Poprawki czysto techniczne ogólnie uzyskały poparcie Komitetu, o ile są niezbędne, poprawiają tekst i wyjaśniają kontrowersyjne kwestie.

4.5 Poprawki dotyczące sektora budownictwa mieszkaniowego

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe, Dz.U. C 211 z 19.8.2008 r., s. 67.

4.5.1 Dostawa i budowa budynków mieszkalnych

4.5.1.1 Stałe stosowanie obniżonych stawek do wszystkich rodzajów budownictwa mieszkaniowego – nie tylko tych wchodzących w skład „polityki społecznej”, jak zapisano w obecnie obowiązującej kategorii 10 – istotnie rozszerza zakres obniżenia podatku VAT. Za zmianą tą stoi argument, że państwa członkowskie interpretowały znaczenie „polityki społecznej” na różne sposoby; przyczyniają się do niej także przepisy dotyczące miejsca opodatkowania tych dostaw, zgodnie z którymi podatek jest pobierany w miejscu, gdzie mieści się dana nieruchomość.

4.5.1.2 Mimo że dzięki temu zachodzi harmonizacja, można się zastanawiać, czy nie posunięto się zbyt daleko w tym całościowym podejściu, mając na względzie wpływ reformy⁽¹⁾. Czy stosowanie obniżonych stawek do wszystkich rodzajów budownictwa mieszkaniowego, o różnych cenach i pełniących zróżnicowane funkcje, przyczynia się do osiągnięcia celu pożądanego pod względem społecznym i gospodarczym?

4.6 Prace naprawcze w budynkach mieszkalnych i innych budynkach

4.6.1 Remont i przebudowa były już uwzględnione w załączniku III w odniesieniu do budynków mieszkalnych w ramach polityki społecznej, natomiast remont i przebudowa prywatnych budynków mieszkalnych; wraz ze sprzątnięciem w prywatnych budynkach mieszkalnych, mieściły się w załączniku IV. Słusznie dodano tu „miejsca kultu, obiekty dziedzictwa kultury i pomniki historyczne”.

4.6.2 Ponadto usunięto wyłączenie „materiałów stanowiących znaczącą część wartości świadczonej usługi”. Zaproponowano tu zatem umożliwienie wszystkim zainteresowanym włączenia takich dostaw po obniżonej stawce, jeśli towary te stanowią część świadczonej usługi.

4.6.2.1 Zdaniem Komitetu obie powyższe poprawki są uzasadnione.

4.7 Obniżony podatek VAT w odniesieniu do usług restauracyjnych i cateringowych

4.7.1 Obniżenie podatku VAT w sektorze restauracyjnym i cateringowym jest kwestią delikatną, która od dawna była przedmiotem dyskusji i której nadal są przeciwne niektóre państwa członkowskie.

4.7.2 Według oceny oddziaływania przygotowanej przez Komisję⁽²⁾ sektor usług barowych, restauracyjnych i cateringowych stanowi 6,1 % prywatnej konsumpcji⁽³⁾ oraz

(1) Ogółem sektor budownictwa reprezentuje 6,2 % wartości dodanej (UE-27), z czego budownictwo mieszkaniowe stanowi połowę, tj. 3,1 %.

(2) SEC(2008) 2190. Bruksela, 7.7.2008 r.

(3) UE-25 (wszystkie państwa członkowskie oprócz Bułgarii i Rumunii).

1,9 % wartości dodanej. Generuje też 3,3 % ogólnego zatrudnienia⁽⁴⁾. Organizacja branżowa HOTREC informuje, że do sektora tego należy 1,6 mln lokali⁽⁵⁾.

4.7.3 Jak już zostało zauważone przez Komitet, stawka stosowana w odniesieniu do omawianego sektora ma wpływ na usługę ściśle lokalną, ale także na rozłożenie ruchu turystycznego między państwami członkowskimi. Taki stan rzeczy, wraz z faktem, że podatek VAT pobierany od restauracji jest ważnym źródłem dochodów, komplikuje przyjęcie w UE wspólnego kryterium w tym zakresie i nie zostało ono jeszcze dotąd osiągnięte⁽⁶⁾.

4.7.3.1 W odniesieniu do turystyki skutki prawdopodobnie będą się różnić w państwach członkowskich. Ponadto w branży hotelarskiej (podobnej do usług restauracyjnych z perspektywy rynku wewnętrznego), w której można obecnie stosować obniżone stawki podatku VAT, Komisja nie stwierdza zakłóceń związanych z wysokością pobieranego podatku VAT. Co więcej, koszty wyżywienia w restauracji nie stanowią głównej części pakietów wycieczkowych.

4.7.4 Obecne uregulowania, oparte na postanowieniach tymczasowych na mocy dyrektywy 2006/112/WE, powodują istotne rozbieżności: 11 państw członkowskich już stosuje niższe stawki na podstawie szczegółowych odstępstw⁽⁷⁾, podczas gdy pozostałe 16 państw nie otrzymało takiej możliwości. Proponowana poprawka dąży zatem do ogólnego wyrównania warunków w tej dziedzinie.

4.7.5 Wyłączenie napojów alkoholowych jest konieczne ze względu na spójność z istniejącymi postanowieniami dotyczącymi ich zakupu w lokalach do celów późniejszej konsumpcji⁽⁸⁾.

4.7.6 W każdym przypadku należy pamiętać, że stosowanie obniżonych stawek podatku nie jest obowiązkowe, lecz stanowi możliwość, z której mogą skorzystać państwa członkowskie.

4.8 Usługi świadczone lokalnie⁽⁹⁾

4.8.1 Nowe kategorie od 19 do 23 obejmują wachlarz usług, z których część została już uwzględniona w obecnie obowiązującej dyrektywie w ramach postanowień przejściowych: gdyby tekst nie został zmieniony, od 1 stycznia 2011 r. usługi te podlegałyby normalnej stawce podatku VAT.

(4) UE-27. Po dodaniu hoteli generuje 4,4 % ogólnego zatrudnienia.

(5) Konfederacja Narodowych Organizacji Hoteli, Restauracji, Kawiarni w UE. Liczba ta dotyczy wszystkich trzech branż. Według HOTREC w branżach tych zatrudnionych jest co najmniej 9 mln osób.

(6) Niektóre państwa członkowskie, jak Francja, są za stosowaniem obniżonej stawki, która już obowiązuje w innych krajach, natomiast między innymi Niemcy są temu przeciwne, podobnie jak sprzeciwiają się wszelkiemu rozszerzeniu zakresu stosowania obniżonych stawek podatku VAT.

(7) Są to: Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Cypr, Luksemburg, Holandia, Austria, Polska, Portugalia i Słowenia.

(8) Dyrektywa 2006/112/WE, załącznik III, kategoria 1 obejmuje: „Środki spożywcze (łącznie z napojami, ale z wyłączeniem napojów alkoholowych)[...]”.

(9) Usługi lokalne – w tym znaczna część usług pracochłonnych – tworzą 4,8 % prywatnej konsumpcji (UE-25, oprócz Bułgarii i Rumunii) oraz 2,1 % wartości dodanej. Uważa się, że mają niewielkie znaczenie gospodarcze, z wyjątkiem napraw budynków.

4.8.2 Ogólnie rzecz biorąc, nie ma ryzyka zakłócenia konkurencji w przypadku tego rodzaju usług, które generują pokaźne zatrudnienie.

4.8.3 Włączenie usług ogrodniczych i usług z nimi związanych wydaje się słuszne, gdyż mają one te same cechy co inne rodzaje usług.

4.8.4 Naprawy „rzecowego majątku ruchomego”:

a) utrzymano w mocy kryterium definiujące, że naprawy te muszą być „drobne”;

b) jednakże, poprzez wprowadzenie ważnej zmiany koncepcyjnej, wybrano definicję ogólną zamiast konkretnego wymieniania określonych towarów (jak rowery, obuwie itp.). Majątek **ruchomy** to taki, który można przetransportować z jednego miejsca w inne (według definicji z hiszpańskiego kodeksu cywilnego), natomiast interpretacja majątku **rzecowego** jest ustanowiona w niektórych europejskich systemach prawnych. Nowa kategoria jest bardzo obszerna, w związku z czym ustawodawstwo krajowe będzie musiało określić rodzaje majątku, do którego ma zastosowanie dyrektywa, zgodnie z przepisami prawa każdego kraju. EKES proponuje jednak, aby nie nakładać ograniczeń na różne kategorie usług.

4.8.5 Naprawa i utrzymanie samochodów:

— Biorąc pod uwagę znaczne wysiłki finansowe podejmowane przez Unię Europejską i państwa członkowskie na rzecz przemysłu samochodowego, za konieczne uznaje się jednoznaczne włączenie usług polegających na naprawie i utrzymaniu samochodów w zakres usług świadczonych lokalnie, celem zwiększenia siły nabywczej posiadaczy samochodów w Europie, wspierania jakości i bezpieczeństwa samochodów oraz zapewnienia utrzymania zatrudnienia w tej branży na dotychczasowym poziomie.

4.8.5.1 W związku z powyższym, Komitet proponuje następujące zmiany w załączniku III wniosku:

— (8) 20) po słowach „rowerów dwu- i trójkołowych wszystkich typów”: zamienić słowa „z wyłączeniem wszystkich innych środków transportu” na słowa „i pojazdów samochodowych osobowych i przemysłowych”.

— (8) 21) Dodać, po słowach „majątku ruchomego”, co następuje: „w tym pojazdów samochodowych osobowych i przemysłowych”.

4.8.6 Specjalna żywność w przypadku określonych chorób:

— Dietetyczne środki spożywcze stosowane w przypadku określonych chorób, jak fenyloketonuria i celiakia powinny być wolne od podatku VAT.

4.9 Usługi pracochłonne

4.9.1 Usługi te zostały już uwzględnione w definicji usług świadczonych lokalnie (pkt 4.8).

4.9.2 Ogólnie usługi takie wiążą się z pracą wykonywaną przez większą część – w porównaniu do reszty gospodarki – niewyspecjalizowanych pracowników zatrudnionych tymczasowo. Korzystniejsze przepisy podatkowe mogą przyczynić się do większej stabilności zatrudnienia tych osób.

4.9.3 Odnosnie do skutków, Copenhagen Economics dostarcza pewnych danych na temat przewidywanego wzrostu PKB w wyniku obniżenia podatku VAT pobieranego od usług świadczonych lokalnie i restauracji z powodu włączenia prac wykonywanych samodzielnie i w ramach nielegalnej działalności gospodarczej do gospodarki oficjalnej.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Jak przeciwdziałać negatywnym skutkom wyższych cen ropy naftowej?”

COM(2008) 384 wersja ostateczna

(2009/C 218/20)

Dnia 13 czerwca 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 93 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 »Jak przeciwdziałać negatywnym skutkom wyższych cen ropy naftowej?»”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25-26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 6–12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podziela obawy Komisji związane z bezpośrednimi i niepokojącymi skutkami inflacyjnymi cen ropy naftowej dla niektórych sektorów i najsłabszych grup społeczeństwa. Wzrost cen ropy naftowej wpływa bowiem bezpośrednio na koszt ogrzewania oraz transportu, a pośrednio również na koszt wyżywienia, czyli na elementy, które stanowią największą część wydatków w uboższych rodzinach.

1.2 Problem ten wymaga dynamicznych i pilnych działań, lecz wiąże się również z delikatną kwestią o charakterze ogólnym. Uboższe rodziny należy koniecznie wspomagać poprzez bezpośrednie wsparcie dochodów, a nie poprzez środki o charakterze podatkowym (na przykład obniżenie podatku od produktów ropopochodnych), które wpływają na ceny rynkowe, łagodząc skutki wzrostu cen ropy naftowej.

1.3 EKES uważa, że duże znaczenie ma stworzenie takich warunków, by rynek mógł spełniać swą funkcję polegającą na rejestrowaniu wzrostu cen ropy naftowej i określaniu odpowiednich reakcji na taką sytuację.

1.4 Wzrost cen powinien skłonić wszystkie podmioty do tego, by poczyniły odpowiednie oszczędności w odniesieniu do droższych towarów, zastępując je tańszymi towarami oraz dostosowując produkcję i konsumpcję w taki sposób, by dokonać oszczędności we wszystkich obszarach, w których jest to możliwe z technicznego punktu widzenia. Jak wspomniano powyżej, należy chronić uboższe rodziny, lecz jedynie poprzez bezpośrednie wsparcie dochodów, nie zakłócając

sygnałów rynkowych, które powinny nadal swobodnie odgrywać swą naturalną rolę przywracania równowagi.

1.5 Jak utrzymuje Komisja, analogiczne strategie należy realizować również z myślą o sektorach produkcji szczególnie dotkniętych wzrostem cen ropy naftowej. W pierwszym rzędzie chodzi o sektor gospodarki rybnej, lecz bardziej ogólnie rzecz ujmując również o wszystkie inne sektory ukierunkowane na zaspokojenie zapotrzebowania żywnościowego obywateli, a także o sektor transportu.

1.6 Również w tych przypadkach środki konieczne do uniknięcia zbyt destrukcyjnych następstw dla gospodarki produkcyjnej powinny być podejmowane w formie bezpośredniej pomocy, a nie instrumentów podatkowych (obniżenia podatku), które sztucznie obniżyłyby ceny mające odzwierciedlać rosnący niedobór zasobów ropy naftowej.

1.7 Jeżeli chodzi o wpływ makroekonomiczny na kraje rozwijające się, należy opracować harmonijne plany wsparcia przede wszystkim dla najsłabszych gospodarek, głównie poprzez środki finansowe mające na celu realizację polityki oszczędności energii. Również w tym przypadku wskazane jest wsparcie, również bardziej znaczące, niezakłócające jednakże sygnałów, które rynki muszą zawsze swobodnie śledzić.

1.8 Komitet uważa, że potrzebne są stanowcze reakcje polityczne ze strony Unii Europejskiej.

1.9 Przede wszystkim w tym wypadku, podobnie jak w innych, istnienie takiego jednostkowego organizmu jak Unia Europejska, która wytwarza jedną piątą produkcji światowej, może mieć niezmiernie duże znaczenie. Konkretnie propozycje sformułowane wspólnie przez państwa wchodzące w skład organizmu o tak dużej wadze w skali światowej nie mogłyby zostać z łatwością pominięte. Zupełnie odmienna jest sytuacja, gdy inicjatywy europejskie są podejmowane w oderwaniu od siebie, a nawet wydają się ze sobą sprzeczne.

1.10 W obecnej sytuacji, w której cena tak podstawowego surowca można znacznie wzrosnąć, niezbędnym warunkiem wstępnym każdej kolejnej inicjatywy wydaje się propozycja dotycząca konsultacji i dialogu na szczeblu światowym między wszystkimi istotnymi zainteresowanymi stronami. Można się zastanowić nad zorganizowaniem światowej konferencji między krajami produkującymi ropę naftową i krajami ją zużywającymi.

1.11 Po drugie, należy stanowczo dążyć do urzeczywistnienia jednolitego europejskiego rynku energii. Europa powstała na podstawie wielkich projektów jednolitego rynku: węgla i stali, energii jądrowej, rolnictwa, następnie – od stycznia 1993 r. – towarów, usług i kapitału, a wreszcie od 1999 r. wprowadzono unię walutową. Nadszedł czas, by uzupełnić to o konkretne działania związane z rynkiem energii.

1.12 Dzięki temu można by uchronić ten zasadniczy sektor od destrukcyjnego wpływu spekulacji, która – jak wiadomo – w naturalnych granicach odgrywa istotną rolę regulującą rynki, lecz po ich przekroczeniu przyczynia się do całkowitej dezorganizacji i braku bezpieczeństwa.

1.13 Europejskiemu rynkowi energii należy nadać przejrzystość i umieścić go pod kontrolą właściwych organów; konieczne jest znaczne ograniczenie zmienności cen. Można to osiągnąć również, prowadząc odpowiednie działania informacyjne i regulując strategiczne zapasy. Właściwa regulacja tak istotnego rynku jak europejski zapewne wywarłaby znaczny wpływ na szczeblu światowym.

2. Propozycje

2.1 UE powinna zatem powrócić do swego pierwotnego ducha (traktaty EWWiS i Euratom) i ostatecznie urzeczywistnić wewnętrzny rynek energii, który jest obecnie bardziej niż kiedykolwiek konieczny do tego, by uniknąć zagrożeń i konsekwencji, nie tylko gospodarczych oraz społecznych.

2.2 UE powinna dysponować odpowiednimi instrumentami decyzyjnymi (nadać „instytucjonalny” charakter procedurze wprowadzonej niedawno przez prezydentkę francuską w odpowiedzi na kryzys finansowy), tak by móc kierować wewnętrzną polityką energetyczną i przemawiać jednym głosem

na zgromadzeniach międzynarodowych, na których ustala się tę politykę również w odniesieniu do ropy naftowej. Należy rozpocząć od ceny zaopatrzenia, nie pozwalając decydować o niej spekulantom.

2.3 Unia Europejska powinna nadać wspólny i przejrzysty charakter polityce zasobów ropy naftowej występujących obecnie w poszczególnych krajach, zwiększając również pewność polityki zaopatrzenia.

2.4 UE powinna zastosować wspólne środki, takie jak zharmonizowane przepisy podatkowe w zakresie produktów ropopochodnych, w celu ograniczenia szkód dla najbardziej pokrzywdzonych sektorów gospodarki i uzgodnić bezpośrednie wsparcie dochodów konsumentów, zwłaszcza najsłabszych grup społecznych, którym można by również przekazywać część zysków przedsiębiorstw.

2.5 UE powinna podejmować bardziej stanowcze działania w celu uregulowania konkurencji w tym sektorze (która obecnie w praktyce nie istnieje, zważywszy że rynek podaży działa w systemie oligopolu) i rozważyć możliwość zastosowania polityki cen regulowanych, przynajmniej w okresie większego kryzysu, lub w każdym razie środków zmierzających do zmniejszenia często nieuzasadnionej różnicy między ceną produkcji a ceną konsumpcyjną. Jest to sytuacja, wobec której konsument jest bezsilny i bezbronny.

2.6 UE powinna wspierać badania i rozwój alternatywnych źródeł energii oraz finansować je ze wspólnego funduszu w celu zmniejszenia zależności od ropy naftowej, zwłaszcza w sektorze transportu, począwszy od sektora samochodowego, zwiększając znacznie inwestycje w tym obszarze, na przykład poprzez zwolnienie ich od podatku, lub zobowiązując przedsiębiorstwa naftowe do przekazania na ten cel części swych zysków!

2.7 UE nie powinna dopuścić do tego, by deflacja spowodowana recesją i nagłym spadkiem ceny ropy naftowej wywołała szkody gospodarcze gorsze od inflacji. Z powodu beczynności (lub niedoskonałości rynku?) inflacja zasadnicza nadal występuje również po spadku ceny ropy naftowej, skrywając zatem nadejście ewentualnej deflacji.

3. Wstęp

3.1 Komisja postanowiła ostatecznie zająć się kwestią wzrostu cen ropy naftowej lub raczej ich huśtawką w świetle wydarzeń ostatnich miesięcy związanych ze spekulacją finansową i upadkiem giełd. Wzrost cen doprowadził do ponownego wystąpienia presji inflacyjnej w UE, na którą szybko zareagowały EBC i Federalny Bank Rezerw; środki zaradcze złagodziły presję inflacyjną, lecz zahamowały wzrost gospodarczy.

3.2 Dopiero niedawno, by stawić czoła światowemu kryzysowi finansowemu, dokonano przeglądu restrykcyjnych strategii walutowych: niemniej kryzys finansowy wywołał przytłaczający klimat recesji, z którym ropa naftowa nie ma nic wspólnego, w związku z czym presja inflacyjna związana z ropą naftową znacznie się zmniejszyła, a – co za tym idzie – jej cena przestanie rosnąć.

3.3 Kolejną istotną konsekwencją jest przesunięcie siły nabywczej z krajów będących konsumentami ropy naftowej do krajów ją produkujących, co można zrównoważyć wzrostem importu krajów produkujących ropę naftową z krajów ją zużywających (w latach 2002-2007 import zwiększał się średnio o 26 % rocznie, tj. w tempie o wiele szybszym od ogólnego tempa wzrostu importu światowego).

3.4 Jak będzie widać wyraźniej w podsumowaniu, Komisja zajmuje się różnymi aspektami tego zagadnienia, podczas gdy ignoruje lub pomija inne (na przykład skutki spekulacji, obecność form oligopolu w tym sektorze, które z łatwością przyjmują formę karteli, wraz z wynikającymi z nich konsekwencjami itd.).

3.5 EKES powinien zatem przeprowadzić uczciwą i obiektywną ocenę komunikatu Komisji, zwracając uwagę na jego dobre i złe strony, w celu sporządzenia zaleceń i propozycji zmierzających do ograniczenia skutków inflacyjnych dla cen i kosztów produkcji.

3.6 EKES powinien ponadto podkreślić niedociągnięcia polityczne UE, jej słabość na arenie międzynarodowej, a także nieumiejętność uzgodnienia głównych przyczyn braku kontroli rynkowej nad ropą naftową i spekulacjami, którym ona podlega.

3.7 Należy również odnotować, że z uwagi na ewolucję ceny ropy naftowej, która znacznie spadła w porównaniu z lipcem 2008 r., należałoby zaktualizować tytuł komunikatu Komisji Europejskiej. Treść niniejszej opinii uwzględnia niemniej huśtawkę cen ropy naftowej, do której się przyzwyczailiśmy, a nie jedynie jej wzrost.

4. Streszczenie komunikatu

4.1 Przyczyny wzrostu cen

4.1.1 Komisja uważa, że **gwałtowny wzrost cen ropy naftowej** w ostatnich miesiącach można porównać jedynie do wzrostu w latach 70., że ceny konsumpcyjne są zgodne z cenami ropy naftowej i że obecny poziom przekracza wartość osiągniętą na początku lat 80.

4.1.2 Komisja uważa ponadto, że przyczyną obecnego **wzrostu** jest przede wszystkim poważna zmiana struktury popytu i podaży wywołana wzrostem zużycia (zwłaszcza w Chinach i Indiach), kurczeniem się złóż, niewielką zdolnością reagowania przedsiębiorstw państwowych w krajach należących

do OPEC, małymi zdolnościami rafinacji w niektórych krajach, spadkiem wartości dolara, wzrostem inflacji itp.

4.2 Konsekwencje dla gospodarki UE

4.2.1 Do najbardziej poważnych konsekwencji należy zaliczyć wzrost inflacji i wpływ na ceny energii wywołany efektem domina; bardzo często również spadek cen surowców nie wpływa na spadek cen konsumpcyjnych.

4.2.2 Chociaż wśród krajów europejskich występują w tym zakresie różnice, najpoważniejsze następstwa dotyczą rodzin, zwłaszcza tych dysponujących niskimi dochodami, co prowadzi do pogłębienia nierównowagi ekonomicznej i spadku siły nabywczej, a co za tym idzie również do zwiększenia grup dotkniętych ubóstwem.

4.2.3 Konsekwencje są również dotkliwe dla przedsiębiorstw i wzrostu. Komisja uważa w szczególności, że najbardziej dotykają one sektorów rolnictwa, transportu i gospodarki rybnej. Komitet ma nadzieję, że dzięki temu pogłębili się zainteresowanie badaniami nad energią odnawialną i większym jej zastosowaniem.

4.3 Wpływ makroekonomiczny w krajach rozwijających się

4.3.1 Również w krajach rozwijających się, które są importerami ropy naftowej, konsekwencje będą coraz poważniejsze ze względu na wzrost inflacji, zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw.

4.3.2 W krajach tych następstwa są jeszcze poważniejsze wskutek wpływu na ceny żywności, finanse publiczne itp., podczas gdy w krajach słabo rozwiniętych – lecz eksportujących ropę naftową – następuje akumulacja kapitału, która stanowi szczególne wyzwanie dla polityki makroekonomicznej, wzięwszy pod uwagę częsty brak zarządzania dochodami z ropy naftowej.

4.4 Odpowiedź polityczna UE

4.4.1 Odpowiedź UE jest oparta na założeniu, że w perspektywie średnio- i długoterminowej ceny te pozostaną wysokie, a zatem potrzebne są odpowiednie rozwiązania, takie jak te wskazane w pakiecie w sprawie „zmian klimatu i energii odnawialnej” oraz te zalecane z myślą o urzeczywistnieniu prawdziwego jednolitego rynku energii.

4.4.2 W najbliższej przyszłości należy poczynić starania w celu zmniejszenia wpływu na konsumentów, zwłaszcza na najuboższe rodziny; propozycje dotyczą takich kwestii, jak system opodatkowania produktów ropopochodnych, szczyt między krajami produkującymi ropę naftową i krajami ją zużywającymi czy też dostarczenie dodatkowych zasobów krajom importującym ropę naftową.

4.4.3 Propozycje **średnioterminowych** rozwiązań strukturalnych dotyczą pogłębienia dialogu z głównymi krajami produkującymi ropę naftową, monitorowania „konkurencji” obowiązującej w sektorze, oceny przejrzystości zasobów, przeglądu prawodawstwa wspólnotowego obowiązującego w tym obszarze (zasoby), omówienia środków podatkowych na rzecz niskoemisyjnych źródeł energii, przeznaczenia na inwestycje zysków przemysłu wydobywczego, ewentualnego opodatkowania tych zysków, a także wspierania dialogu między UE a krajami rozwijającymi się.

4.4.4 Natomiast propozycje długoterminowych rozwiązań strukturalnych dotyczą zawarcia porozumienia między państwami UE w sprawie zmian klimatu i energii odnawialnej, zwiększenia efektywności energetycznej, wprowadzenia zmian strukturalnych w celu zwiększenia wydajności sektora transportu i gospodarki rybnej, stworzenia bezpośrednich zachęt podatkowych lub subwencji w celu zachęcenia gospodarstw domowych do oszczędności energii, a także o wiele większej dywersyfikacji zaopatrzenia UE w energię.

5. Uwagi i spostrzeżenia

5.1 Komunikat Komisji został sporządzony w następstwie niepokojącego wzrostu cen ropy naftowej na początku zeszłego lata. Należy przypomnieć, że współczesna gospodarka przyzwyczaiła nas do niespodziewanych i znacznych zmian perspektyw, również w krótkich odstępach czasu.

5.2 W przeciwieństwie do wydarzeń sprzed kilku miesięcy, gospodarka światowa cechuje się obecnie niepokojącą perspektywą recesji, która zgodnie ze wstępnymi szacunkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) zdaje się dotyczyć również wszystkich krajów wschodzących, które ostatnio (mniej więcej w ciągu ostatnich trzydziestu lat, po zakończeniu się tzw. złotej ery współczesnego kapitalizmu) zaczęły wzrastać zdecydowanie szybciej i stabilniej od krajów rozwiniętych.

5.3 W związku z tym spadek cen ropy naftowej z wysokiego poziomu odnotowanego w lipcu 2008 r. (który stanowił zarówno pod względem wartości nominalnej, jak i realnej dotychczas niespotykane zjawisko) do najniższego poziomu z listopada 2008 r., który po odliczeniu inflacji powrócił do stanu sprzed 25 lat, może nie być jedynie epizodyczny. Wśród ekonomistów panuje dzisiaj obawa, że dojdzie do deflacji, która zapewne nie ominęłaby rynku ropy naftowej.

5.4 Należy się ponadto powstrzymać od długofalowych prognoz na temat możliwości wyczerpania się rezerw podziemnych. Obawy te powracają już od dziesiątków lat, lecz mogą być nieuzasadnione. W niedawnym numerze znanego czasopisma *The Economist* (z 21 czerwca 2008 r.) stwierdzono, że poznane dotychczas zasoby ropy naftowej powinny wystarczyć – przy obecnym tempie produkcji – na 42 lata (co jest długim

okresem, wzięwszy pod uwagę, że wiele może się w nim wydarzyć, jeżeli chodzi o innowacje naukowe i technologiczne). Zauważono jednak również, że zasoby w krajach Bliskiego Wschodu pozostają niezmiennie od wielu lat, z czego można wywnioskować – jak stwierdza czasopismo – że nowe odkrycia rekompensują wyprodukowaną i zużytą ropę naftową bądź że szacunki dotyczące zasobów nie są zbyt dokładne. Należy jednak podkreślić, że kalkulacje te opierają się na obecnych danych o produkcji. Problem polega nie tyle na wyczerpywaniu się zasobów w perspektywie długoterminowej, co na związanym z kryzysem brakiem równowagi między popytem a podażą w perspektywie krótkoterminowej, szczególnie wobec ewentualnych przerw w produkcji w regionach strategicznych.

5.5 Poszukiwanie nowych zasobów i źródeł energii jest i powinno być stałym procesem. Szczególnie znamienne jest kryzys naftowy z lat 70., który należy do najważniejszych wydarzeń minionego stulecia i ma również dosyć duże znaczenie w obecnym kontekście; był on spowodowany ograniczeniem podaży nałożonym przez kraje produkujące ropę naftową, a nie spontanicznym zjawiskiem rynkowym, czym wydają się obecne wahania równowagi. W każdym razie odnotowany wówczas ogromny wzrost cen doprowadził do poszukiwania nowych źródeł energii, z wykorzystaniem wysoce innowacyjnych metod produkcji.

5.6 Należy zawsze zwracać bardziej wnikliwą uwagę na wydarzenia, które zachodzą na rynkach w następstwie zjawiska nierównowagi między popytem a podażą.

5.7 W następstwie drastycznej polityki walutowej przyjętej od początku lat 80., a realizowanej przede wszystkim przez rządu Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych i Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii na podstawie teorii chicagowskiej szkoły monetarnej Milтона Friedmana, doszło do znacznego podwyższenia stóp procentowych, co skłoniło posiadaczy zasobów do zmiany priorytetów i do uznania, że przetrzymywanie dostępnych zasobów pod ziemią jest bardzo niekorzystne ze względu na dużą stratę. Wzrost stóp procentowych był jedną z głównych przyczyn upadku kartelu naftowego w połowie lat 80.

5.8 Wnikliwa analiza powinna uwzględniać nie tylko informacje wynikające z ogólnej wiedzy na temat geologii czy technologii, lecz również wnioski z analizy ekonomicznej; na jej podstawie można stwierdzić, że jeżeli niedobór zasobów i nadwyżka popytu wobec podaży powoduje wzrost cen, to ceny te wpływają z kolei na dostępność samych zasobów, przyczyniając się często do złagodzenia nierównowagi. W takich wypadkach należy wziąć pod uwagę, że gruntowne poszukiwanie nowych zasobów ropy naftowej może wpływać na obszary i miejsca szczególnie wrażliwe z punktu widzenia środowiska naturalnego (np. Biegun Północny). Trzeba uniknąć takiej sytuacji, poszukując alternatywnych źródeł energii.

5.9 By zbadać przyczyny niedawnego wzrostu cen, można wykorzystać następane spostrzeżenie dotyczące metodologii. Niezbędnym warunkiem każdej strategii działania jest z pewnością jak najdokładniejsza znajomość sytuacji, której należy stawić czoła. Wielki włoski ekonomista Luigi Einaudi ostrzegł, że „wiedza jest konieczna do prowadzenia rozważań”.

5.10 EKES uważa, że wielce pożądana byłaby dokładniejsza znajomość funkcjonowania rynku ropy naftowej. Źródłem obaw związanych z gwałtowną huśtawką cen ropy naftowej są wyniki analiz statystycznych opierających się głównie na znajomości cen, codziennie notowanych na rynkach. Na przykład jedną z najbardziej znanych metod jest ta przyjęta przez MFW przy obliczaniu tzw. APSP (*average petroleum spot price* – średniej bieżącej ceny ropy naftowej – która jest średnią nieważoną cen ropy gatunku Brent, Dubaj i WTI, przy czym WTI jest ceną amerykańską).

5.11 Przydatne byłoby sporządzenie zestawienia średnich wartości importu ropy naftowej, które można zaczerpnąć ze statystyk handlu zagranicznego przynajmniej głównych krajów importujących ropę. Jest wielce prawdopodobne, że wiedza na temat warunków zaopatrzenia w ropę naftową byłaby o wiele bardziej wiarygodna od tej opartej na codziennych notowaniach cen rynkowych.

5.12 EKES uważa, że wnikliwa analiza przyczyn ostatniego dużego wzrostu cen ropy naftowej oraz ich jeszcze bardziej niedawnego drastycznego spadku powinna się opierać na analizie rzeczywistych zasadniczych tendencji gospodarki światowej.

5.13 Podkreśla ponadto, że w komunikacie brakuje jakiegokolwiek odniesienia do znaczenia, jakie dla niekontrolowanego wzrostu cen ropy naftowej miała z pewnością ogromna presja spekulacyjna, bez której cena ropy naftowej nie osiągnęłaby zapewne 147 dolarów za baryłkę w lipcu i około 60 dolarów w październiku 2008 r.

5.14 Opierając się niemniej na podstawowych danych strukturalnych, można stwierdzić, że światowe zużycie energii przekroczyło obecnie bezpowrotnie 10 mld ton ekwiwalentu ropy naftowej i że wzrost zużycia jest spowodowany wzrostem światowego PKB, który pod względem swej wartości absolutnej, a także relatywnej intensywności nie ma swojego odpowiednika w przeszłości.

5.15 Należy niemniej ocenić, jak prawdopodobna jest recesja wynikająca z kryzysu na światowych rynkach finansowych; w każdym razie nie można jednak bagatelizować faktu, że aż przez cztery lata, od 2004 r. do 2007 r., produkcja światowa rosła o 5 % rocznie, przede wszystkim z powodu presji gospodarek wschodzących, głównie Chin i Indii, lecz nie tylko, gdyż

przebudziła się również Afryka, która rośnie w tempie 6-7 % rocznie; Rosja staje się ponownie potęgą światową, a na arenie międzynarodowej zachodzi wiele innych nowych zjawisk.

5.16 Światowe PKB, obliczane w wartościach realnych według cen z 2007 r., zwiększyło się z 53 trylionów dolarów w 2003 r. (obliczonych – naszym zdaniem prawidłowo – według paritetu siły nabywczej lub PPP, *Purchasing Power Parities*, a nie rynkowych kursów wymiany) do 65 trylionów dolarów w 2007 r., czyli aż o 12 trylionów dolarów, tak jak gdyby do gospodarki światowej w ciągu czterech lat dołączyła gospodarka wielkości Stanów Zjednoczonych.

5.17 Wzrost w wysokości 5 % rocznie oznacza, że jeżeli utrzyma się takie tempo wzrostu (co nie jest niemożliwe), to produkcja światowa zwiększy się dwukrotnie w ciągu 14 lat, a czterokrotnie w ciągu 28 lat, czyli jednego pokolenia. Perspektywa ta wydaje się nieco niewiarygodna, dowodząc jednocześnie, że wchodzimy w zupełnie nowy etap historii gospodarczej.

5.18 Komunikat słusznie przypomina, że tak jak we wszystkich epokach historycznych zasadniczym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest energia. Zatem jednym z głównych skutków następującego obecnie ogromnego rozwoju gospodarczego jest wielki nacisk na źródła energii.

5.19 Jak już wspomniano, należy zwrócić uwagę na skutki spekulacji, która jest prowadzona na szeroką skalę na rynku ropy naftowej i pogłębia dynamikę, której zasadnicze przyczyny mają bez wątpienia charakter strukturalny.

5.20 By zrozumieć zjawisko huśtawki cen, należy wziąć pod uwagę, że obecnie jedna trzecia zużywanej energii pochodzi z ropy naftowej!

5.21 Przeprowadzając dokładniejszą analizę danych dostępnych na temat cen rynkowych ropy naftowej, dochodzi się do zaskakujących wyników, które są sprzeczne ze stwierdzeniami Komisji zawartymi w komunikacie (źródło: http://inflationdata.com/inflation/inflation_Rate/Historical_Oil_Prices_Table.asp w portalu internetowym Financial Trend Forecaster).

5.22 Analiza danych pozwala stwierdzić, że od końca lat 40. do połowy lat 70. cena ropy naftowej wyrażona w wartościach realnych, a więc po wyeliminowaniu skutków inflacji ogólnej związanej z kompleksowym kształtowaniem się cen, pozostała zasadniczo niezmienną i wynosiła średnio nieco ponad 20 dolarów za baryłkę. Takie wnioski można wyciągnąć ze wszystkich źródeł dostępnych w tej dziedzinie.

5.23 Przez prawie 30 lat (okres nazywany później „złotym wiekiem” współczesnego kapitalizmu, który wielki historyk Eric Hobsbawm określił jako dotychczas najbardziej intensywny etap rozwoju gospodarczego ludzkości na tak szeroką skalę) silnego rozwoju gospodarki światowej nie zahamował niedobór zasobów energii: podaż najwidoczniej zaspokoila rosnący znacznie popyt.

5.24 Jak natomiast wiadomo, kryzysy naftowe z lat 70., z których pierwszy zbiegł się w czasie z wojną Yom Kippur w październiku 1973 r., a drugi z rewolucją Chomeiniego w Iranie, doprowadziły do ogromnego wzrostu cen, który – zdaniem Komisji – był spowodowany kontrolą produkcji prowadzoną z powodzeniem przez kartel OPEC.

5.25 Zdaniem EKES-u u podłoża tego kryzysu i nagłego wzrostu cen leżą również inne czynniki, przede wszystkim poważne zawirowania na rynku walutowym, których kulminacją było zadeklarowanie niewymienialności dolara w sierpniu 1971 r. Zawirowania te wynikały z nadmiernego deficytu amerykańskiego bilansu płatniczego, który uniemożliwił utrzymanie systemu walutowego kursów stałych z Bretton Woods. Kryzys dolara przejawiał się poprzez silną presję inflacyjną, która ostatecznie dotknęła przede wszystkim rynku ropy naftowej. Wreszcie należy przypomnieć, że na początku lat 70. światowa koniunktura gospodarcza cechowała się ogromną presją produkcyjną, która wywierała silny nacisk na popyt na całym rynku surowców.

5.26 Różnice wydają nam się ważniejsze od podobieństw do obecnej sytuacji. Elementem wspólnym jest jedynie bardzo silny wzrost gospodarki światowej. Nie widać natomiast istotnych manipulacji na rynku oprócz operacji spekulacyjnych różniących się niemniej od działalności kartelu naftowego OPEC, który oficjalnie uczestniczył w prawdziwych konferencjach międzynarodowych.

5.27 EKES uważa, że nawet obecna akumulacja rezerw dolarowych, przede wszystkim w Chinach i Japonii, nie ma wiele

wspólnego z mnożeniem się analogicznych rezerw walutowych od końca lat 60. do początku lat 70. Chiny i Japonia pilnują się, by nie rzucać swych olbrzymich rezerw dolarowych na rynek w nagły i nierozważny sposób.

5.28 Niezwykle restrykcyjna polityka walutowa dużych krajów zachodnich, przede wszystkim począwszy od 1986 r., doprowadziła do spadku cen. Należy podkreślić, że – nadal w wartościach realnych – średnia cena w siedmioletnim okresie 1993–1999 wynosiła 23 dolary za baryłkę, czyli dokładnie tyle samo co 40 lat wcześniej (w latach 1953–1959), po niebywałym wzroście gospodarki światowej i popytu na ropę naftową.

5.29 EKES zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że chociaż epicentrum przyspieszenia wzrostu gospodarki światowej przeniosło się już z gospodarek rozwiniętych do wschodzących, przyspieszenie to nie jest z tego powodu mniej ważne. Wydaje się, że rozwój ten zapoczątkował zasadniczą tendencję do wzrostu cen nominalnych i realnych ze średniej wartości 30 dolarów za baryłkę w 2003 r. (kiedy rozpoczął się „silny” etap światowej koniunktury) do dzisiejszej wartości wynoszącej ponad 60 dolarów, czyli praktycznie dwa razy więcej. Jest jednakże prawdą, że w latach 2003–2007 dolar stracił jedną czwartą swej wartości w porównaniu z euro, dlatego też ceny ropy naftowej w euro nie podwoiły się, chociaż zwiększyły się o 50 %.

5.30 Jest tak również, nawet jeżeli najwyższy poziom 147 dolarów z lipca 2008 r. wynika prawdopodobnie z bańki spekulacyjnej; jeżeli ma on charakter spekulacyjny, to w najbliższej przyszłości możemy się spodziewać ponownego wzrostu cen, gdy spekulanci zaczną na nowo kupować ropę naftową po cenie uznanej przez siebie za dobrą. Podmioty światowego przemysłu naftowego, których siłę wpływu należy przynajmniej zmniejszyć i nadać jej przejrzystość, za naturalną uznają dzisiaj cenę około 80 dolarów za baryłkę, czyli cenę znacznie wyższą od cen odnotowanych na początku etapu ich wzrostu (około 30 dolarów w latach 2002–2003).

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego

COM(2008) 803 wersja ostateczna – 2008/0233 (AVC)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym

COM(2008) 838 wersja ostateczna – 2008/0245 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu rozszerzenia rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia dofinansowaniem z EFS

COM(2008) 813 wersja ostateczna – 2008/0232 (COD)

(2009/C 218/21)

Dnia 9 i 15 grudnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego”

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym”

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu rozszerzenia rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia dofinansowaniem z EFS”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 2 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zapoznał się z trzema wyżej wymienionymi wnioskami przedstawionymi przez Komisję w obliczu trwającego obecnie kryzysu finansowego, a mającymi na celu ożywienie gospodarki realnej w okresie osłabienia koniunktury, poprzez przyjęcie oraz uproszczenie pewnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych.

1.2 EKES popiera wspomniane wnioski, przedstawiając przy tym następujące uwagi.

2. Uzasadnienie

2.1 EKES od wielu lat opowiada się zdecydowanie za administracyjnym uproszczeniem prawodawstwa wspólnotowego i jego dostosowaniem do potrzeb wynikających z rzeczywistej sytuacji w terenie. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje zgłoszone przez Komisję, które pozwolą

funduszom strukturalnym Unii Europejskiej funkcjonować w sposób lepiej odpowiadający wyzwaniom wynikającym z trwającego obecnie kryzysu finansowo-gospodarczego.

2.2 EKES przypomina, że w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi występują także inne problemy o charakterze administracyjno-finansowym. Komitet zachęca Komisję do opracowania wniosków mających na celu rozwiązanie owych trudności związanych z poziomem finansowania wstępnego projektów, zbyt długimi terminami płatności, trwałością proponowanych projektów oraz zasadami *de minimis*.

2.3 EKES podkreśla potrzebę, by wysiłki podejmowane na rzecz uproszczenia administracyjnego rzeczywiście prowadziły do szybkiego uwolnienia dostępnych środków w celu niezwłocznego uzyskania pozytywnych rezultatów w postaci ożywienia gospodarki realnej.

2.4 EKES wyraża również życzenie, by środki uwolnione za pomocą projektowanych rozwiązań mogły posłużyć, o ile to możliwe (przede wszystkim) MŚP (na przykład MŚP w dziedzinie budownictwa, jeśli chodzi o wniosek dotyczący efektywności energetycznej budynków mieszkalnych), a także organizacjom gospodarki społecznej.

2.5 Wreszcie EKES zwraca się do Komisji z prośbą o szybkie zakończenie prac nad uproszczeniami w zakresie funduszy strukturalnych, tak aby polityka spójności mogła szybciej reagować w obliczu obecnego kryzysu gospodarczego i poza samym kryzysem.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

| | | |
|---------------|---|-----|
| 2009/C 218/12 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie handlu produktami z fok..... | 55 |
| 2009/C 218/13 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) | 59 |
| 2009/C 218/14 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania | 65 |
| 2009/C 218/15 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie: Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia | 69 |
| 2009/C 218/16 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan polityki azylowej – zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE” | 78 |
| 2009/C 218/17 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych UE” | 85 |
| 2009/C 218/18 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie działań na poziomie europejskim w dziedzinie rzadkich chorób | 91 |
| 2009/C 218/19 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej | 96 |
| 2009/C 218/20 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Jak przeciwdziałać negatywnym skutkom wyższych cen ropy naftowej?” | 101 |
| 2009/C 218/21 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego — oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym — oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu rozszerzenia rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia dofinansowaniem z EFS | 107 |

CENY PRENUMERATY w 2009 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

| | | |
|--|--|-----------------------------------|
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 1 000 EUR/rok (*) |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 100 EUR/miesiąc (*) |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie CD-ROM | w 22 językach urzędowych UE | 1 200 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 700 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 70 EUR/miesiąc |
| Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 400 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 40 EUR/miesiąc |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie CD-ROM (komplet) | w 22 językach urzędowych UE | 500 EUR/rok |
| Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, CD-ROM dwa razy w tygodniu | wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE | 360 EUR/rok (= 30 EUR/miesiąc) |
| Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy | w językach, których dotyczy konkurs | 50 EUR/rok |

(*) Pojedyncze egzemplarze: od 1 do 32 stron: 6 EUR
od 33 do 64 stron: 12 EUR
powyżej 64 stron: cena ustalana indywidualnie

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczym CD-ROM-ie.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Odpłatne publikacje, wydawane przez Urząd Publikacji, dostępne są u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa oraz aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>

