

Dziennik Urzędowy C 277

Unii Europejskiej



Tom 52

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

17 listopada 2009

<u>Zawiadomienie nr</u>	Spis treści	Strona
I	<i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	OPINIE	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	453. sesja plenarna w dniach 13 i 14 maja 2009 r.	
2009/C 277/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Badania i rozwój: wsparcie dla konkurencyjności”	1
2009/C 277/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE (opinia rozpoznawcza sporządzona na wniosek prezydencji czeskiej)	6
2009/C 277/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie potrzeb w zakresie edukacji i szkoleń na drodze do społeczeństwa korzystającego z energii produkowanej bez emisji CO ₂ (opinia rozpoznawcza)	15
2009/C 277/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwiększenia ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej (opinia rozpoznawcza)	20
2009/C 277/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Transport drogowy w roku 2020: oczekiwania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (opinia rozpoznawcza)	25
2009/C 277/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim (opinia rozpoznawcza)	30
2009/C 277/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji	37

PL

Cena: 7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2009/C 277/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”	42
---------------	--	----

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

453. sesja plenarna w dniach 13 i 14 maja 2009 r.

2009/C 277/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywy Rady 71/317/EWG, 71/347/EWG, 71/349/EWG, 74/148/EWG, 75/33/EWG, 76/765/EWG, 76/766/EWG i 86/217/EWG w odniesieniu do metrologii COM(2008) 801 wersja ostateczna – 2008/0227 (COD)	49
2009/C 277/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych COM(2008) 543 wersja ostateczna – 2008/0211 (COD)	51
2009/C 277/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa COM(2008) 721 wersja ostateczna – 2008/0216 (CNS)	56
2009/C 277/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej COM(2008)645 wersja ostateczna	62
2009/C 277/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Strategia UE dotycząca lepszych warunków demontażu statków COM(2008) 767 wersja ostateczna	67
2009/C 277/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania oparów benzyny na etapie II podczas tankowania samochodów osobowych na stacjach paliw COM(2008) 812 wersja ostateczna – 2008/0229 (COD)	72
2009/C 277/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (przekształcenie) COM(2008) 780 wersja ostateczna – 2008/0223 (COD)	75
2009/C 277/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych COM(2008) 775 wersja ostateczna/2 – 2008/0220 (CNS)	81

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

453. SESJA PLENARNA W DNIACH 13 I 14 maja 2009 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Badania i rozwój: wsparcie dla konkurencyjności”

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 277/01)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

Dnia 27 czerwca 2008 r. prezydencja czeska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Badania i rozwój: wsparcie dla konkurencyjności”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą była Anna Maria DARMANIN.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 14 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wzywa do ponownego zdefiniowania konkurencyjności oraz opowiada się za tym, by długoterminowa konkurencyjność nie była już dłużej oceniana wyłącznie na podstawie PKB, ale raczej na podstawie większej liczby kryteriów, wśród których znajdują się czynniki związane ze zrównoważonym rozwojem społecznym, gospodarczym i ekologicznym. EKES jest zdania, że w świetle obecnej sytuacji gospodarczej musimy zacząć koncentrować się na zrównoważonej konkurencyjności na rzecz przyszłości.

1.2. EKES uznaje innowacyjność za kluczowy element zrównoważonej konkurencyjności, argumentując to tym, że rozwój zrównoważony jest procesem i środkiem w fazie rozwoju, stąd też innowacje mogą udoskonalić ten proces. Ponadto badania i rozwój stanowią bardzo ważny aspekt procesu innowacji.

1.3. EKES określa w niniejszej opinii szereg czynników hamujących realizację podejścia opartego na badaniach i innowacji. Zapanowanie nad tego typu czynnikami wymaga długoterminowego planowania oraz przyszłościowych inwestycji. W związku

z tym EKES zaleca podjęcie następujących inicjatyw w celu zminimalizowania skutków oddziaływania tego typu czynników hamujących:

- Ujednolicenie możliwości i programów w zakresie innowacji w obrębie Unii Europejskiej. Obecnie w UE istnieje co prawda wiele możliwości wspierających innowacyjność, ale są one często chaotyczne i niewyraźnie skoordynowane. W związku z tym EKES jest zdania, że Komisja i inne organy zarządzające programami w zakresie innowacji powinny podjąć większe wysiłki w celu opracowania skoordynowanego podejścia do innowacji.
- Zminimalizowanie przeciążenia informacjami oraz proponowanie bardziej spójnego i prostszego sposobu dostępu do możliwości i szczegółowych informacji w zakresie badań i innowacji. EKES przyjmuje do wiadomości, że podejmowane są już próby zmniejszenia przeciążenia chaotycznymi informacjami, lecz kwestia ta nadal wymaga dalszych działań. Zwłaszcza ze względu na dobro MŚP informacje te muszą być celowe, proste, skuteczne i skoordynowane.

- Dalsze inwestycje w systemy edukacji poprzez rozwijanie programów, takich jak Erasmus czy Comenius, dzięki którym studenci mają dostęp do edukacji poza swoim krajem pochodzenia oraz możliwość korzystania z niej. EKES jest zdania, że podstawowym poziomem, na którym możliwe jest wprowadzanie trwałych zmian, jest szkolnictwo podstawowe i średnie, dlatego też wykorzystanie możliwości, takich, jakie oferują na przykład wyżej wymienione programy, jest kamieniem milowym w dziedzinie edukacji.
- Włączenie przedsiębiorczości jako integralnej części programu nauczania. Przedsiębiorcze myślenie jest ważne zarówno w dziedzinie badań, jak i w przemyśle, dlatego też taką postawę można kształtować poprzez zapewnienie pełnego skoncentrowania systemu edukacji na rozwijaniu przedsiębiorczości.
- Zwiększenie szans młodych przedsiębiorców zorientowanych na nowatorskie i zaawansowane technologicznie procesy lub produkty na utrzymanie się na rynku.
- Stworzenie młodym naukowcom nie tylko godziwych warunków zatrudnienia, lecz także takich, które będą przyciągać najlepszych fachowców. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że pomiędzy państwami członkowskimi mogą występować różnice pod względem warunków dotyczących zawodów związanych z prowadzeniem badań naukowych, ale podkreśla też, że należy podjąć wspólny trud, aby zająć się tą kwestią.
- Zaangażowanie w proces innowacji wszystkich państw członkowskich jako ważnych graczy, umożliwiające wykorzystanie potencjału UE 27, a nie tylko krajów mających większe doświadczenie w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji.
- Wzmocnienie struktur, w ramach których odbywa się stała wymiana doświadczeń pomiędzy środowiskiem akademickim a przemysłem.

1.4. EKES uznaje, że kwestia badań i innowacji odnosi się nie tylko do uniwersytetów i specjalnych działów w firmach, lecz także do wszystkich ludzi. Jeśli chodzi o miejsca pracy, w każdym człowieku kryją się ogromne zasoby i należy dalej rozwijać koncepcję innowacyjności, do której przyczyniają się przede wszystkim pracownicy. Koncepcję tę należy wziąć pod uwagę w kontekście współpracy w miejscach pracy, uczenia się przez całe życie oraz pracy w radach zakładowych.

1.5. EKES uważa, że w ramach nowej agendy lizbońskiej po 2010 r. powinien istnieć nie tylko cel dotyczący inwestycji państw członkowskich w B+R., lecz także cel dotyczący wydatków PKB na edukację, która jest zdaniem EKES-u ważnym katalizatorem innowacji. Dlatego też EKES zaleca, by w ramach nowej agendy lizbońskiej po 2010 r. ustanowić następujące cele:

- 7 % PKB na edukację od szkolnictwa na poziomie podstawowym do szkolnictwa wyższego;
- 1 % PKB na publiczne B+R;
- 2 % na prywatne inwestycje w B+R.

1.6. EKES stwierdza również, że najbardziej konkurencyjne będą w przyszłości te kraje i przedsiębiorstwa, które cechuje wysoki poziom zrównoważonej produkcji, stosowanie dobrych nowych technologii i produkcja opierająca się na wysokim stopniu efektywności. EKES zaleca, aby Unia Europejska uwzględniła efektywność jako element, który musi zostać włączony do

kierunków polityki w zakresie edukacji, badań i innowacji, polityki przemysłowej, transportowej, energetycznej i klimatycznej, a także polityki społecznej i polityki zatrudnienia, jak również aby poparła zdecydowane i silniejsze współdziałanie różnych obszarów polityki.

1.7. W związku z obecnym kryzysem finansowo-gospodarczym Komitet dostrzega następujące poważne niebezpieczeństwo: wiele przedsiębiorstw może być zmuszonych do ograniczenia także swoich działań w zakresie badań i rozwoju, a zarazem do reakcji polegającej na wstrzymaniu zatrudniania nowych pracowników, co skazałoby na bezrobocie absolwentów wyższych uczelni i politechnik. Komitet apeluje zatem do Komisji i państw członkowskich, by właśnie w tej trudnej sytuacji kryzysu, dzięki antycyklicznej polityce zatrudnienia w dotowanych przez państwo instytucjach badawczych, przeciwdziałały tej groźbie bezrobocia wśród młodych naukowców i inżynierów i dalej wspierały motywację młodych ludzi do podejmowania studiów technicznych i przyrodniczych.

2. Konkurencyjność

2.1. Zdaniem EKES-u konieczne jest pobudzenie konkurencyjności UE, oferując konkretne wybory i zwiększając znacznie zasoby, jak też wykorzystując w pełni całą wiedzę naukową i techniczną oraz struktury wspólnotowe. Jedynie poprzez skuteczną synergię pomiędzy odnowioną polityką innowacji a pełnym zakresem strategii wspólnotowych Unia Europejska może nadrobić zaległości i położyć podwaliny pod nowy model rozwoju, umożliwiając jej zwiększenie zdolności eksportowych wobec gospodarek wschodzących, które czerpią korzyści z niskich kosztów pracy.

2.2. EKES uważa, że należy rozszerzyć koncepcję konkurencyjności w Europie, uwzględniając inne elementy niż jedynie PKB państw członkowskich. W związku z tym konieczna jest zmiana perspektywy na bardziej holistyczną, z naciskiem na zrównoważoną konkurencyjność. Istnieją różne środki służące osiągnięciu tego typu konkurencyjności, które można wykorzystać jako narzędzia. W dokumencie referencyjnym, przygotowanym przez członków Klubu Rzymskiego w ramach projektu Paradiso wymieniono szereg tego typu środków. EKES podkreśla, że należy przyjąć nowy środek, który będzie uwzględniał istniejące narzędzia i obejmował zrównoważone zastosowania społeczne, zrównoważone scenariusze gospodarcze oraz zrównoważony rozwój naszej planety.

2.3. Biorąc pod uwagę recesję w krajach uprzemysłowionych i niezbyt dobre perspektywy dla gospodarki UE, EKES zamierza uczestniczyć w poszukiwaniu odpowiedzi, które będą niezbędne do przezwyciężenia tego kryzysu. Z tego względu Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję prezydencji czeskiej dotyczącą przygotowania opinii rozpoznawczej w sprawie „Badania i rozwój: wsparcie dla konkurencyjności”.

2.4. EKES jest przekonany, że jedynie przedsiębiorstwa, którym uda się zachować konkurencyjność na rynkach tradycyjnych produktów wysokiej jakości oraz nowoczesnej technologii, będą w stanie przetrwać obecny kryzys i przezwyciężyć jego skutki. Jedynym sposobem na zabezpieczenie przyszłości jest większe zaangażowanie w badania i innowacyjność. Oczywiście jest, że ci, którzy w przeszłości inwestowali w badania, teraz dysponują odpowiednimi strukturami i zasobami ludzkimi, w związku z czym mają większe szanse, aby przezwyciężyć kryzys wcześniej i skuteczniej niż ci, którzy zlekceważyli to zobowiązanie.

3. Badania, rozwój i innowacje

3.1. EKES uznaje, że badania i rozwój są siłą napędową innowacji. Zwłaszcza w tej szczególnie trudnej sytuacji, w której znajduje się obecnie Europa, należy zająć się innowacjami przemysłowymi. Aby zareagować na pogarszanie się warunków gospodarczych oraz zwiększającą się recesję, zdaniem Komitetu konieczne jest ożywienie procesu innowacyjnego celem skierowania postępów w stronę „rzeczywistego czynnika na rzecz konkurencyjności”, opierającego się na kilku podstawowych filarach, za pośrednictwem których można rzeczywiście ożywić europejski system przemysłowy poprzez aktywne czerpanie korzyści z rozszerzenia rynku wewnętrznego. Do filarów tych zalicza się:

- badania, innowacje i przedsiębiorczość,
- wsparcie inwestycji oraz
- silne i wznowione zaangażowanie w kształcenie.

3.2. Teraz wyraźnie widać, że w ramach Unii Europejskiej rzeczywiście podjęto ogromne wysiłki w dziedzinie badań i innowacji. Jednak w obliczu potrzeb wynikających z powagi kryzysu konieczne są dalsze inwestycje. EKES oczekuje jeszcze większych wysiłków na rzecz rozpowszechnienia innowacyjnych wyników osiągniętych poprzez programy badawcze. Ponadto Komitet popiera większą przejrzystość procesu przyznawania funduszy oraz procesu oceny.

3.3. Dalszym bodźcem do rozwoju innowacji jest ponadto europejski plan naprawy gospodarczej zaproponowany przez Komisję Europejską. Uwidacznia się to przede wszystkim w decyzji o przyznaniu w przyszłości środków na inicjatywę na rzecz ekologicznych samochodów, inicjatywę na rzecz wydajności energetycznej budynków oraz inicjatywę „fabryki jutra”, które są ukierunkowane na dalsze pobudzenie badań w tych trzech obszarach dotkniętych przez kryzys gospodarczy.

3.3.1. Europa przeznacza znaczne środki na struktury sprzyjające badaniom i rozwojowi technologicznemu, o czym świadczą szereg struktur i programów istniejących już w ramach różnych systemów centralnych, krajowych i regionalnych.

4. Trójkąt wiedzy

4.1. Oczywiście jest, że aby rozwój innowacji, badań i technologii w sektorze przemysłu przebiegał skutecznie, w całym procesie należy uwzględnić trzy elementy tzw. trójkąta wiedzy.

4.2. Według EKES-u podstawowym celem będzie osiągnięcie wysokiego poziomu współpracy pomiędzy sektorem badań publicznych i prywatnych oraz badaniami uniwersyteckimi i przemysłem, co wydaje się konieczne, aby przyczynić się do sukcesu europejskiej konkurencyjności.

4.3. Ostatnio przyjęta została również w tej kwestii specjalna opinia pod tytułem „Współpraca i transfer wiedzy między ośrodkami badawczymi, przemysłem i MŚP istotnym warunkiem innowacji” (INT/448). Jej celem jest przeprowadzenie szczegółowej kontroli obecnego etapu, uwzględniającej osiągnięte wyniki oraz perspektywy, poprzez zwrócenie uwagi na przeszkody, jakie należy przezwyciężyć za pośrednictwem szybkiego i skutecznego transferu wiedzy pomiędzy dwoma środowiskami, które zbyt długo były od siebie odizolowane i nie utrzymywały ze sobą kontaktów.

4.4. W ramach tej współpracy pomiędzy środowiskiem naukowym i przemysłem EKES wspiera i z zadowoleniem przyjmuje utworzenie konsorcjów badawczych, finansowanych wspólnie ze środków publicznych i prywatnych, takich jak system zaproponowany w ramach niedawnej wspólnej inicjatywy technologicznej (ITI). EKES pozytywnie ocenił tę inicjatywę i zaapelował o jej szybkie wdrożenie oraz powszechne stosowanie (¹). Komitet opowiada się za rozszerzeniem inicjatyw na inne sektory, ponieważ nie tylko określają one partnerstwa publiczno-prywatne i równy przydział środków od samego początku, lecz także umożliwiają strukturalnym uniwersyteckim, publicznym i prywatnym centrom badawczym oraz przedstawicielskim organom naukowym uczestniczenie w tych przedsięwzięciach.

4.5. W tym miejscu EKES pragnie ponowić apel, który został sformułowany we wcześniejszej opinii (INT/335), o niezwłoczne opracowanie aktywnego narzędzia służącego koordynacji i konsolidacji stosunków pomiędzy środowiskiem akademickim i przedsiębiorstwami, które zostało już określone w ramach Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT). Komitet uznaje za pilną kwestię umożliwienie Instytutowi pełnej realizacji jego zadań dzięki udostępnieniu niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich.

4.6. Zdaniem Komitetu podstawowe znaczenie ma wspólnota koordynacja w dziedzinie technologii, poprzez autentyczną współpracę i kontakty pomiędzy uniwersytetami i przemysłem. Czynniki ten ma decydujące znaczenie dla rozwoju takiego rodzaju innowacyjnych produktów i procesów, które są niezbędne w kontekście konkurencyjności systemu przemysłowego UE.

5. Czynniki hamujące skuteczne upowszechnianie badań i rozwoju na rzecz innowacji

5.1. Aby uzyskać bardziej precyzyjny obraz obecnego stanowiska Europy w dziedzinie innowacji, konieczne jest przeanalizowanie istniejących czynników hamujących innowacyjność.

5.2. EKES wyróżnia kilka tego typu czynników hamujących, które bardziej tradycyjnie można opisać w następujący sposób:

- instytucje oświatowe nie angażują się zbyt wiele w zachęcanie młodych ludzi do podejmowania kariery naukowej;

(¹) Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 19; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 11; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 15; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 19; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 22.

- fatalne warunki pracy młodych naukowców w porównaniu z warunkami, które panują w innych krajach, np. w USA, oraz w porównaniu z innymi zawodami, poważnie zniechęcają młodych ludzi do podejmowania kariery naukowej;
- ośrodki naukowe nie zawsze spełniają wymogi gospodarcze sektora przemysłu;
- sektor przemysłu niekoniecznie korzysta z udostępnianych przez ośrodki naukowe możliwości w zakresie innowacyjności.

5.3. Na głębszym poziomie EKES wyróżnia kilka dodatkowych czynników hamujących:

- przedsiębiorczość nie jest stymulowana ani nauczana w wystarczający sposób w ramach kultury europejskiej i począwszy od europejskich szkół; dlatego też wsparcie dla młodych przedsiębiorców oraz uwarunkowania gospodarcze i szanse dla młodych firm działających w branży najnowszych technologii na przetrwanie pierwszych 5 lat maleją, w związku z czym brakuje odpowiednich bodźców;
- środowisko akademickie może nie sprzyjać prowadzeniu badań promujących konkurencyjność;
- kultura przemysłowa może nie sprzyjać zmianom i proaktywnemu podejściu;
- mniejsze zaangażowanie w innowacyjne programy oraz badania i rozwój ze strony niektórych państw członkowskich UE, zwłaszcza 12 krajów, które ostatnio przystąpiły do UE.

6. Podstawowy czynnik sprzyjający innowacyjności i konkurencyjności: kształcenie zawodowe

6.1. Dostępność wysoko wykwalifikowanych zasobów ludzkich dysponujących możliwościami kształcenia, które odpowiadają przynajmniej najwyższemu standardom międzynarodowym, stanowi warunek wstępny przełożenia programów i priorytetów określonych na szczeblu wspólnotowym w wysoki poziom konkurencyjności.

6.2. Kapitał ludzki jest rzeczywiście najważniejszym zasobem w kontekście badań i rozwoju. Od chwili swojego powstania Unia Europejska zawsze uznawała potrzebę włączenia edukacji i kultury w proces integracji europejskiej. Zgodnie z art. 127 traktatu rzymskiego (art. 150 TWE) „Wspólnota urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego”.

6.3. Do lat 80. XX wieku ogłoszonych zostało w kwestii kształcenia zawodowego wiele deklaracji, lecz podjęto niewiele działań praktycznych. Tendencja ta odwróciła się wraz z powstaniem Eurydice, oficjalnej sieci służącej gromadzeniu, monitorowaniu oraz rozpowszechnianiu informacji na temat systemów i polityk edukacyjnych w Europie. Podstawa prawna polityki edukacyjnej, która została określona w 1985 r., zakłada szeroką interpretację pojęcia „kształcenia zawodowego” obejmującego wszystkie formy przygotowania do zawodu lub fachu z uwzględnieniem szkolnictwa wyższego.

6.4. Można to uznać za moment, kiedy kształcenie nabrało priorytetowego znaczenia w kierunkach polityki wspólnotowej i zostało uwzględnione w pierwszych programach wspólnotowych (COMETT, ERASMUS, LINGUA w odniesieniu do szkolnictwa wyższego oraz PETRA, EUROTECNET i FORCE w odniesieniu do kształcenia zawodowego).

6.5. Przykładem wpływu tych programów na rolę kształcenia na szczeblu wspólnotowym jest program ERASMUS, który pomimo początkowych przeszkód ze strony pewnych państw członkowskich w ciągu ponad 20 lat umożliwił prawie 1 500 000 młodych ludzi i 250 000 nauczycieli naukę lub nauczanie na uniwersytecie za granicą, co ma pozytywny wpływ na postępy w całym procesie integracji europejskiej.

6.6. Po długim okresie, podczas którego przedstawiono propozycje dotyczące wszystkich poziomów kształcenia – począwszy od szkoły podstawowej aż po szkolnictwo wyższe – zgodnie ze strategią lizbońską, w marcu 2000 r. Rada Europejska wyznaczyła Unii Europejskiej strategiczny cel zakładający, że UE ma stać się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną na świecie gospodarką opartą na wiedzy”. Następnie w 2002 r. w Barcelonie Rada Europejska ponownie podkreśliła tę ważną rolę i wytyczyła sobie cel, zgodnie z którym europejskie systemy edukacji i kształcenia powinny stać się „światowym wzorcem jakości do roku 2010”.

6.7. EKES zdaje sobie sprawę, że o karierze naukowej mogą myśleć jedynie bardzo utalentowani młodzi ludzie, dlatego właśnie takie osoby należy przyciągnąć do tego zawodu. W zdobywanie i poszerzanie specjalistycznej wiedzy zainwestowali naukowcy, uniwersytety i całe społeczeństwo. Kluczowe znaczenie ma zatem, by polityka nie tylko gwarantowała maksymalizację tego rodzaju inwestycji, lecz także dbała o to, by nie dokonywano ich na próżno. Ponadto należy bezwzględnie zadbać o długoterminowe planowanie finansowania instytucji badawczych. Wspomniane inicjatywy zostały już przedstawione w odrębnej opinii EKES-u (2).

7. Z perspektywy małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)

7.1. Na szczeblu MŚP istnieją dodatkowe czynniki hamujące i EKES jest zdania, że głównym tego typu czynnikiem jest fakt, że MŚP nie dysponują odpowiednimi środkami, aby inwestować w badania i realizować innowacyjne pomysły oraz wykorzystywać okazje do badań. Istnieją różne rodzaje możliwości, ale obfitość informacji i możliwości już sama w sobie jest dodatkowym czynnikiem o charakterze hamującym, ponieważ prowadzi do wyobcowania.

7.2. EKES podkreśla niemniej wagę stworzenia warunków sprzyjających bezpośredniemu udziałowi MŚP w inicjatywach wspólnotowych w dziedzinie badań i innowacji, tak jak przewidziano w istotnych działaniach w ramach programu „Zdolności” należącego do siódmego programu ramowego, ze względu na liczebność MŚP oraz ich duże znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy.

(2) Dz.U. J C 110 z 30.4.2004, s. 3.

7.3. Udział MŚP jest często utrudniony brakiem procedur adekwatnych do ich wielkości, co – w połączeniu z kapitałem ryzyka niezbędnym w fazie rozruchu – stanowi główny czynnik utrudniający ich uczestnictwo. Podczas gdy duże przedsiębiorstwa dysponują odpowiednimi biurami i informacjami potrzebnymi do złożenia wniosku o finansowanie swych programów, to małe przedsiębiorstwa częstokroć powstrzymują się od składania wniosków ze względu na nadmierne obciążenie biurokratyczne zarówno na etapie składania wniosków, jak i przygotowania umów czy – następnie – zarządzania administracyjnego.

7.4. Z tych względów trudne jest osiągnięcie celu strategicznego wyznaczonego we wszystkich opiniach EKES-u dotyczących roli partycypacyjnej MŚP, które mają olbrzymi potencjał w zakresie innowacji. EKES ponownie zwraca się o uproszczenie przepisów koniecznych dla udziału MŚP, w których kryje się duży potencjał kreatywności i które mają kluczowe znaczenie ze względu na znajomość oczekiwań i potrzeb społeczeństwa obywatelskiego związanych z nowymi produktami.

8. Dalsze uwagi

8.1. W pełni akceptując fakt, że istotne zaangażowanie w badania i innowacje jest elementem wszystkich nowoczesnych gospodarek, nie można zapomnieć o tym, że sam proces musi opierać się na produkcji przyjaznej dla środowiska, ścisłej ochronie naszego systemu wartości oraz zdecydowanej obronie europejskiego modelu społecznego.

8.2. Aby wprowadzić w życie nową politykę opierającą się na badaniach i innowacyjności oraz umożliwić europejskiemu systemowi odzyskanie konkurencyjności w stosunku do innych zaawansowanych gospodarek i krajów wschodzących, musimy podjąć się strategicznego zobowiązania i znacznie zwiększyć zasoby zarówno ludzkie, jak i gospodarcze, tak aby umożliwić Europie osiągnięcie wysokiego poziomu doskonałości naukowej w świecie.

8.3. EKES podkreśla również, że warunkiem wstępnym innowacyjności i konkurencyjności jest odpowiednie szkolenie i kształcenie zawodowe prowadzone przez instytucje szkoleniowe, poczynając od szkół podstawowych po szkolnictwo wyższe. Celem takich działań jest przekonanie młodych ludzi do podejmowania kariery naukowej, co zapewniłoby wysoki stopień profesjonalizmu i motywacji zasobów ludzkich dzięki możliwościom kształcenia zgodnie z najwyższymi standardami międzynarodowymi.

8.4. Komisarz UE ds. gospodarczych i walutowych Joaquín Almunia udostępnił 27 państwom członkowskim dane na temat „średnioterminowej prognozy gospodarczej”, która wywołała znaczny niepokój. Przedmiotowa prognoza potwierdza, że Europa stoi w obliczu głębokiej recesji, biorąc pod uwagę zmniejszenie PKB o średnio 1,8 %. Jeśli chodzi o kraje należące do strefy

euro, prognoza ta jest również niepokojąca dla krajów, które zawsze były siłą napędową gospodarki europejskiej, jak na przykład Niemcy (– 2,3 %). Kryzys finansowy poważnie dotknął też Irlandię (– 5 %), podobnie jak Hiszpanię i Włochy (– 2 %) oraz Francję (– 1,8 %). Zgodnie z tą prognozą spadek europejskiego PKB będzie miał fatalny wpływ na zatrudnienie i zwiększy stopę bezrobocia do 8,2 %, co oznacza, że 3,5 mln ludzi straci pracę, a deficyt budżetowy w 12 z 27 państw członkowskich przekroczy poziom 3 %, który został określony w traktacie z Maastricht, przy czym najwyższy poziom osiągnie on w Irlandii (11 %), w Hiszpanii (6,2 %) i we Francji (5,4 %).

8.5. Powyższe dane dotyczą stycznia 2009 r., lecz wydają się już dalekie od obecnej sytuacji. Komisarz Joaquín Almunia kilkakrotnie zabierał głos w tej sprawie, „alarmując, że następuje stopniowe i stałe pogorszenie sytuacji gospodarczej, a w Europie przewiduje się utratę 6 mln miejsc pracy do 2010 r.” W swym przemówieniu do EKES-u komisarz stwierdził, że „sądząc z ostatnich dostępnych danych, styczniowe prognozy gospodarcze zawierają wartości, które powinny zostać skorygowane w dół”.

8.6. W celu oszacowania, jak daleko jest jeszcze do osiągnięcia celu wymaganego do ożywienia gospodarczego na szczeblu wspólnotowym, wystarczy jedynie porównać inwestycje zrealizowane w Europie i Stanach Zjednoczonych. Stany Zjednoczone cały czas inwestują 3 % swojego PKB w badania, podczas gdy Unia Europejska poniżej 2 %, a niektóre państwa członkowskie nadal znacznie poniżej poziomu 3 %, który został wyznaczony w ramach strategii lizbońskiej. Dziś, na tym nowym etapie recesji, nawet ten cel wydaje się zupełnie niewystarczający pod względem ilościowym.

8.7. Ten pesymistyczny scenariusz wyraźnie pokazuje znaczne zaległości Europy oraz ilość wysiłków, jakie należy podjąć celem powrotu do odpowiednio wysokiego poziomu konkurencyjności w ramach międzynarodowego scenariusza przemysłowego, który podlega gwałtownym zmianom, przede wszystkim ze względu na gospodarkę wschodzącą.

8.8. W związku z tym Europa powinna wiedzieć, w jaki sposób może wykorzystać zyski pochodzące z inwestycji w wiedzę (badania i rozwój, edukacja, kształcenie zawodowe) na rzecz konkurencyjności oraz z rozwoju gospodarek uprzemysłowionych, i powinna podjąć zdecydowane kroki w tym kierunku.

8.9. Sprawozdania wskazują na to, że firmy bardziej korzystają z prowadzonych przez siebie badań, jeśli współpracują z pracownikami, rozwijają ich umiejętności i organizują miejsca pracy w taki sposób, aby pomysły pracowników mogły być rozwijane i przekształcane w faktyczną politykę firmy.

8.10. Innowacyjność pracowników wpływa na lepszą pozycję firm, jak również pozwala im zaoszczędzić dużo pieniędzy i zwiększyć swoją konkurencyjność. Ideę tę należy wspierać i może się ona okazać przydatna w kontekście nie tyle cięższej, ile inteligentniejszej pracy.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE

(opinia rozpoznawcza sporządzona na wniosek prezydencji czeskiej)

(2009/C 277/02)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Pismem z 27 czerwca 2008 r. Alexandr VONDRA, wicepremier Republiki Czeskiej odpowiedzialny za sprawy europejskie, zwrócił się w imieniu czeskiej prezydencji w Radzie UE do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Joost VAN IERSEL.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 14 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 198 do 4 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rynek wewnętrzny jako ogólny cel polityczny polegający na wspieraniu wzrostu i zatrudnienia, a także budowaniu zrównoważonego rozwoju stanowi istotę procesu integracji europejskiej. Z dużym powodzeniem, z pożytkiem dla obywateli, konsumentów, przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa, usunął on bezmiar przeszkód prawnych ⁽¹⁾. W tym kontekście podstawową jego zasadą jest praworządność.

1.2. Niemniej wbrew powszechnej opinii, zgodnie z którą cel rynku wewnętrznego został osiągnięty, dynamika ekonomiczna wymaga podejmowania nieustannych starań na rzecz prawdziwie jednolitego rynku dla publicznych i prywatnych podmiotów gospodarczych w całej UE. Ponadto prawodawstwo unijne wciąż nie zapewniło skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego w pewnych ważnych dziedzinach, na przykład w finansach i energetyce. W obecnych okolicznościach pilnie potrzebne są skuteczne ramy prawne regulujące sektor finansowy.

1.3. W czasie najgorszej recesji w najnowszej historii i systemowego kryzysu na rynkach finansowych, kluczowe znaczenie ma odzyskanie zaufania do Europy i wiary w nią. Aby pokonać kryzys, trzeba gruntownie przemyśleć obecne założenia polityczne, zwłaszcza w sektorze finansowym. Aby uniknąć ryzyka protekcjonizmu i ponownej nacjonalizacji strategii politycznych i zachować otwarte rynki w UE i poza jej granicami UE pilnie potrzebuje nadać swym działaniom politycznym jednoznaczny kierunek. EKES wzywa Radę i państwa członkowskie do zdecydowanego zaangażowania się przeciw protekcjonizmowi i fragmentacji rynku.

1.4. Środki mające na celu złagodzenie skutków kryzysu, takie jak bezpośrednia interwencja państwa w działalność banków lub ich upaństwowienie, jak również konkretne bodźce podatkowe i finansowe, choć konieczne ze względu na obecny kryzys, nie mogą narażać na szwank uzgodnionych celów unijnych w średniej i długiej perspektywie czasowej lub podważać istniejących korzystnych warunków ramowych, w tym także zasad dotyczących pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. W przeciwnym wypadku na szeroką skalę doszłoby do zakłóceń w konkurencji. Jednocześnie ważne jest, aby z kryzysu wyciągnąć naukę co do tego, jakie przepisy prawne i jakie rozwiązania finansowe należy zastosować, aby osiągnąć długotrwały, zrównoważony rozwój.

1.5. Gwałtowne pogorszenie się koniunktury gospodarczej wymaga stabilnego, odpornego i sprawiedliwego otoczenia dla europejskiego biznesu i dla europejskich pracowników, aby wesprzeć wzrost gospodarczy, innowacje, tworzenie miejsc pracy, postęp społeczny i zrównoważony rozwój. Agenda lizbońsko-göteborska ⁽²⁾ nadal stanowi fundament wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz wspierania dynamizmu i innowacji w UE i w skali światowej.

1.6. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają lepsze stanowienie prawa i wszelkie powiązane z tym inicjatywy na szczeblu unijnym, jakoś odpowiedniej transpozycji i egzekwowanie prawa w państwach członkowskich i w regionach. Najważniejsze podmioty, tj. Komisja, Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie, powinny wykazać pełne zaangażowanie w realizację wymienionych celów.

1.7. Do dobrego zarządzania muszą przyczyniać się nie tylko podmioty rządowe, przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe, ale również partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które muszą poczuwać się do współodpowiedzialności w całym tym procesie i do bycia rozliczanym z niego.

⁽¹⁾ Przegląd istniejących jeszcze przeszkód w tworzeniu jednolitego rynku można znaleźć w analizie CMJR EKES-u na stronie: http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Szczyt Rady w Göteborgu w czerwcu 2001 r. uzupełnił agendę lizbońską o wymiar ochrony środowiska.

1.8. Integracji europejskiej służą również nowe rozdziały, takie jak „nowe podejście” oraz pakiet dotyczący towarów 2008, zmniejszenie nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych oraz uznawanie kwalifikacji zawodowych.

1.9. Obecny rozwój wydarzeń raz jeszcze uwypukla pogląd EKES-u – dawno przez niego powtarzany, że Komisji, jako organowi stojącemu na straży traktatów, należy za pomocą większych środków umożliwić – a nie przeszkadzać, jak to się często dzieje – skuteczne zagwarantowanie zgodności ustawodawstwa krajowego z uzgodnionymi wymogami prawnymi Unii.

1.10. Trwające wdrażanie dyrektywy w sprawie usług otworzy w 2009 r. obywatelom i przedsiębiorstwom nowe ścieżki tworzenia konkurencyjnych warunków. Trzeba jednak zapobiec – poprzez skuteczną kontrolę – obniżeniu standardów społecznych oraz w dziedzinie jakości, środowiska i bezpieczeństwa.

1.11. Zniesienie przeszkód prawnych oraz sposób, w jaki jest to prowadzone, wymaga, zwłaszcza obecnie, lepszej strategii komunikacyjnej na szczeblu unijnym i w państwach członkowskich. Tego rodzaju komunikacja musi zwiększyć wśród obywateli i przedsiębiorstw wiarygodność UE oraz wzbudzać zaufanie, przeciwstawiając się w ten sposób eurosceptycyzmowi.

1.12. Znoszenie barier legislacyjnych, lepsze stanowienie prawa i uzgodnienie warunków ramowych w obrębie UE wzmocni także pozycję UE w negocjacjach z innymi partnerami handlowymi, w ramach WTO oraz rundy dauhajskiej.

1.13. Wreszcie, lekcja, jaką UE może wyciągnąć z historii jest taka, że trudne czasy mogą być motorem postępu. Kryzys z lat 70-tych oraz wczesnych lat 80-tych ubiegłego wieku potwierdził polityczną gotowość utworzenia UGW i doprowadził do podpisania w 1985 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, będącego z kolei podstawą programu „Europa 1992” mającego na celu urzeczywistnienie rynku wewnętrznego.

2. Wprowadzenie

2.1. Niniejsza opinia rozpoznawcza w sprawie wpływu barier legislacyjnych na konkurencyjność, sporządzona przez EKES na wniosek prezydencji czeskiej, skupia się na dążeniu do utworzenia rynku wewnętrznego, wolnego od (nieuzasadnionych) przeszkód administracyjnych i opartego na lepszej regulacji. Jednolity rynek polega na zapewnieniu obywatelom europejskim i przedsiębiorstwom pewnego i bezpiecznego otoczenia prawnego w celu ułatwienia swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału w całej UE.

2.2. W programie obecnej prezydencji czeskiej szczególne miejsce zajmuje wdrożenie we właściwy sposób i na czas dyrektywy w sprawie usług oraz dalsze usuwanie istniejących pomiędzy państwami członkowskimi barier dla handlu zgodnie z przeglądem strategii rynku wewnętrznego. Cele te słusznie umieszcza się w szerszej perspektywie krajowych programów reform oraz strategii lizbońskiej, jak również jej przeglądu i ewentualnych dostosowań w 2010 r.

2.3. W tych samych ramach mieści się związek między lepszym stanowieniem prawa ⁽³⁾, usprawnionym wykorzystaniem ocen wpływu oraz ciągłym wdrażaniem i ocenianiem działań służących zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, a także wsparciem dla programu „Small Business Act” dla Europy oraz zrównoważoną polityką przemysłową UE, włącznie z odpowiednią polityką w dziedzinie innowacji.

2.4. Powyższe cele i propozycje muszą być realizowane w warunkach głębokiego pogorszenia koniunktury gospodarczej ⁽⁴⁾. Wyraźnie wskazują one, że prezydencja, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, w swym programie zamierza podtrzymać strategiczne wytyczne określone w czasach lepszej koniunktury. Prezydencja chce w ten sposób również wyznaczyć nowe kierunki działania dla nowej Komisji.

2.5. Prezydencja pragnie realizować wytyczne wcześniej strategii polityczne, niezależnie od podejmowanych na krótką metę działań mających złagodzić nagłe silne wstrząsy w gospodarce, oddziałujące na całe sektory, inwestycje i zatrudnienie.

2.6. Zniesienie przeszkód utrudniających dalszy, samorzutny rozwój przedsiębiorstw w Europie jest głównym tematem niniejszej opinii. W tym kontekście wzmocnienie konkurencyjności powinno zostać zdefiniowane jako wyrównanie warunków konkurencji w UE poprzez zapewnienie maksymalnej skuteczności wspólnej podstawy legislacyjnej.

2.7. Zasadniczym elementem tego procesu jest uzgodniony program na rzecz lepszego stanowienia prawa, w którym połączono nacisk na jakość prawodawstwa, analizę skutków, uproszczenia, wprowadzanie nowych przepisów tam, gdzie to właściwe oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych o 25 % do roku 2012 ⁽⁵⁾.

2.8. W niniejszej opinii skoncentrowano się na usuwaniu barier legislacyjnych oraz na skutecznych regulacjach służących odbudowie zaufania do rynków, pamiętając jednocześnie, że kwestie konkurencyjności UE przyjmują w coraz większym zakresie wymiar ogólnoświatowy. Im lepiej funkcjonować będą ramy prawne dotyczące rynku wewnętrznego, tym pewniejsza będzie pozycja Unii na arenie światowej.

2.9. W wielu kwestiach EKES wyraził już swoje poglądy. Ponieważ problematyka konkurencyjności jest niezwykle obszerna, niniejsza opinia koncentruje się na kwestiach, które w obecnej sytuacji wydają się najpilniejsze.

⁽³⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39.

⁽⁴⁾ Zob. ostatnie sprawozdanie OECD opowiadające się za kontynuacją reform prawa i warunków konkurencji w czasie obecnego kryzysu („Going for Growth 2009”).

⁽⁵⁾ Zob. zwłaszcza Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, COM(2009) 15 wersja ostateczna.

2.10. Dokonano znaczących postępów w realizacji rynku wewnętrznego. Równocześnie nie ma jednak wątpliwości, że w określonych dziedzinach, takich jak energetyka, finanse czy potencjalny modelowy patent wspólnotowy (!) utrzymuje się widoczny brak harmonizacji, a w dziedzinie społecznej potrzebne są nowe działania. Natomiast działania prowadzone przez poszczególne rządy – praktyki ustawodawcze i administracyjne – wymagają stałej uwagi z europejskiego punktu widzenia ⁽⁶⁾.

2.11. Brak pożądanej harmonizacji lub działań ze strony rządów często pociąga za sobą znaczne uciążliwości dla dużych przedsiębiorstw oraz szkodliwe utrudnienia dla inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw na skalę europejską.

2.12. MŚP stanowią kluczowy element ogólnej konkurencyjności w Europie. Duże przedsiębiorstwa są niezbędne dla utrzymania siły Europy. Niemniej w wyniku takich zjawisk jak outsourcing i fragmentacja procesów biznesowych oraz łańcucha dostaw i wartości dodanej, to przede wszystkim MŚP tworzą miejsca pracy. Są one z reguły wystarczająco elastyczne, aby dostosować się do wymagań zrównoważonej produkcji, a często – szczególnie jako partnerzy w łańcuchu wartości dodanej i dostaw – znajdują się u źródeł wynalazków i nowych systemów wspierających zrównoważoną, ekologiczną produkcję.

2.13. Bariery legislacyjne oddziałują nie tylko na przedsiębiorstwa, ale także na transgraniczny przepływ pracowników ⁽⁷⁾. Ważne jest zagwarantowanie, aby podstawowe prawa i przepisy dotyczące rynku pracy były stosowane do wszystkich pracowników ⁽⁸⁾.

3. Kontekst i uwagi ogólne

3.1. Jednolity rynek to pojęcie dynamiczne. Jego treść, wraz z tworzeniem równych warunków konkurencji dla podmiotów gospodarczych w Europie, definiowana jest poprzez odpowiednie cele polityczne Unii i zagwarantowana prawem europejskim. Cele i zasady są również odpowiednio dostosowywane do zmieniających się okoliczności. Jeśli jest to wskazane i konieczne, należy jak najszybciej podjąć właściwe i konkretne działania służące ochronie pracowników, które pokażą, że ani swobody gospodarcze, ani reguły konkurencji nie mają pierwszeństwa przed podstawowymi prawami socjalnymi.

3.2. Obecne pogorszenie koniunktury gospodarczej dotyka nas wszystkich pod względem zarówno gospodarczym, jak i społecznym. Odbija się również na pozycji Europy wśród jej światowych partnerów. Szczególne okoliczności mogą wymagać szczególnych strategii i rozwiązań, np. wyjątkowej pomocy państwa

„mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego” ⁽⁹⁾, podlegającej kryzysowemu monitoringowi Komisji ⁽¹⁰⁾. Nie może się to jednak odbywać kosztem przyjętych warunków ramowych, a każda interwencja musi być odpowiednio uzasadniona.

3.3. Krajowe przepisy mają często za zadanie sprostac wszelkiego rodzaju wyzwaniom na szczeblu krajowym. Również w tym kontekście należy zachęcać do niezbędnego kontynuowania realizacji programów w zakresie znoszenia istniejących i potencjalnych barier prawnych między państwami członkowskimi.

3.4. Względy krótkoterminowe, szczególnie dziś, mogą łatwo nadszarpnąć polityczną gotowość do podjęcia odpowiednich działań. Otwarty lub ukryty protekcjonizm tylko czeka na swoją szansę. Zdecydowany apel o kontynuowanie uruchomionych działań w kwestii barier legislacyjnych jest tym bardziej potrzebny. Im lepsze podstawy stworzymy dziś, tym bardziej odporna będzie gospodarka europejska w przyszłości.

3.5. Obecna sytuacja wymaga bez wątpienia podjęcia energicznych działań w celu określenia nowych przejrzystych warunków ramowych w dziedzinie finansów i energii.

3.5.1. W warunkach trwającego kryzysu finansowego państwa narodowe odzyskały pozycję kluczowych graczy w systemie gospodarczym, zapewniając znaczącą pomoc nadzwyczajną dla dużych instytucji finansowych. Jeśli zasady dotyczące pomocy państwa nie będą przestrzegane ⁽¹¹⁾, to tego rodzaju podejście, oprócz potencjalnego wpływu na system finansów publicznych, może prowadzić do zakłóceń konkurencji, a także postawić w niekorzystnej sytuacji banki, które nie dopuszczają się nadużyć.

3.5.2. Mimo że EKES nie kwestionuje potrzeby podjęcia szybkiej interwencji w tych wyjątkowych okolicznościach, należy uważnie monitorować ⁽¹²⁾ zmieniającą się sytuację, aby utrzymać obecną spójność, praworządność oraz poziom konkurencji na europejskim rynku – czynniki o podstawowym znaczeniu dla obywateli i dla gospodarki.

⁽⁶⁾ W tym kontekście zob. najnowsza broszura przykładowa „When will it really be 1992?” (Kiedy wreszcie rok 1992 stanie się faktem?) wydana przez holenderski związek pracodawców (VNO – NCW, MKB – opublikowana w grudniu 2008 r.). Rok 1992 miał być rokiem urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rozpoznania utrzymujących się przeszkód w mobilności na wewnętrznym rynku pracy, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14, punkt 1.5.

⁽⁹⁾ Zob. art. 87 ust. 3 lit. b) TWE. Jest to celowe przeniesienie podstawy prawnej z stosowanego zazwyczaj art. 87 ust. 3 lit. c). Daje on państwu członkowskiemu większe pole manewru, jeśli chodzi o udzielenie pomocy finansowej i może prowadzić do zakłóceń. Dlatego „takie świadome i dopuszczone zakłócenia konkurencji powinny być stale i ściśle monitorowane i kontrolowane przez Komisję oraz skorygowane, gdy tylko sytuacja gospodarcza powróci do normy” – zob. opinia Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 47.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 16 z 22.1.2009, s. 1.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8, Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2, Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1.

⁽¹²⁾ Termin „monitorować” używany jest tutaj, jak również w pkt. 4.2.1 oraz 4.2.6.2 w znaczeniu ogólnym, bez szczegółowego określenia roli i mandatu Komisji, które różnią się w zależności od rodzaju instrumentów prawnych zastosowanych w konkretnych przypadkach.

3.5.3. Konieczne są nowe warunki ramowe oraz nowe przepisy prawne. Powinny się one skupić na europejskim – lub przynajmniej na ściśle koordynowanym na szczeblu europejskim – nadzorze nad sektorem bankowym, na koniecznej regulacji i na faktycznie zróżnicowanych strategiach wobec banków ⁽¹³⁾. EKES podkreśla potrzebę lepszego uregulowania i kontroli sektora finansowego, jak to zasugerowano w sprawozdaniu grupy de Larosière, sporządzonym w imieniu Komisji ⁽¹⁴⁾ w okresie prezydencji czeskiej. Poza sektorem bankowym nadzór europejski powinien objąć także branżę ubezpieczeniową.

3.5.4. W dalszej debacie na temat struktury prawnej sektora finansowego za strategiczny cel trzeba obrać także wiarygodne ramy dla przyszłej stabilności gospodarki europejskiej jako całości. Do tej pory ten szerszy cel nie był wystarczająco uwypuklony.

3.5.5. W dziedzinie energii, będącej zasadniczym surowcem dla całego społeczeństwa, mogą powstawać – ze względu na ceny, ingerencję państwa, stopień liberalizacji, konkurencję itd. – stwarzać (niepożądane) bariery prawne utrudniające osiągnięcie prawdziwie równych warunków konkurencji – z potencjalną szkodą dla innych branż przemysłu. Zniesienie tych strukturalnych i prawnych barier dla wewnętrznego handlu i inwestycji powinno być bardzo ważnym powodem utworzenia wspólnego rynku energii.

3.6. Otwarta metoda koordynacji (OMK) ⁽¹⁵⁾ wzbudziła duże oczekiwania w odniesieniu do możliwości koordynowania działań krajowych. Tego rodzaju miękkie podejście pozostawia państwu członkowskiemu szerokie pole manewru, będąc źródłem kolejnych barier prawnych. Pożądane byłoby bardziej usystematyzowane podejście.

3.7. W tej kwestii pojawia się ważne pytanie, czy w określonych przypadkach unijne dyrektywy lub rozporządzenia powinny być wybierane jako najodpowiedniejsza podstawa prawna harmonizacji. EKES podkreśla również, że dalsze wspieranie standaryzacji prowadzące m.in. do stworzenia przejrzystych warunków i poprawy interoperacyjności jest w wielu wypadkach najbardziej korzystne.

3.8. Istnieją różnorodne bariery dla tworzenia konkurencyjnych warunków w Europie. Można je zasadniczo podzielić na różne kategorie, z których każda wymaga odrębnego podejścia.

3.8.1. Do pierwszej kategorii należą istniejące utrudnienia dla obywateli i przedsiębiorstw pragnących podjąć działalność w innym państwie członkowski. Tego rodzaju bariery mogą wynikać z ustawodawstwa krajowego, przepisów wykonawczych lub procedur administracyjnych, które są niezależne od prawodawstwa UE i jego transpozycji jako takiej, a zatem są trudne do przewidzenia z góry w biznesplanie działalności transgranicznej.

3.8.2. Integracja europejska nie musi oznaczać zmniejszenia liczby przepisów krajowych, w wielu przypadkach jest wręcz odwrotnie. Bardzo często tego rodzaju (dodatkowe) przepisy krajowe są źródłem dodatkowych utrudnień. Ponadto w obecnej sytuacji gospodarczej specjalne przepisy prawne mogą łatwo wywrzeć protekcyjnistyczny skutek.

3.8.3. Bariery kolejnego rodzaju mogą wynikać z faktu, że inicjatywy, które już zostały uruchomione, takie jak punkty kompleksowej obsługi przedsiębiorstw, nie funkcjonują do końca tak, jak tego oczekiwano. Przyczyną tego stanu rzeczy może być brak wystarczających środków lub innego rodzaju problemy, na przykład dostępność informacji jedynie w języku danego kraju.

3.8.4. Czwarta grupa utrudnień związana jest z niepodejmowaniem pożądaných inicjatyw służących tworzeniu równych warunków konkurencji lub z ich niepełną realizacją. Bariery tego rodzaju wynikają z niedostatecznego przestrzegania europejskiego prawodawstwa lub przepisów wykonawczych przez państwa członkowskie ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Bariery szczególnego rodzaju, o których należy wspomnieć, powodowane są m.in. podziałem na państwa strefy euro i pozostałe państwa członkowskie, istnieniem obowiązkowych języków roboczych w państwach członkowskich, zróżnicowaniem systemów podatkowych i wysokości podstaw opodatkowania.

3.9. Szereg wymienionych wyżej barier jest efektem ubocznym cech krajowych systemów administracyjnych i ustawodawczych. Dlatego jeśli chodzi o zaradzanie problemom transgranicznym, należy silnie skupić się na konwergencji.

3.10. Określone bodźce finansowe, jeśli nie są odpowiednio koordynowane, ani co więcej zgodne z unijnymi zasadami udzielania pomocy przez państwa, mogą stwarzać nowe bariery. EKES nalega, by we wszystkich wypadkach przestrzegany był wspólnotowy dorobek prawny – zarówno przepisy, jak i instrumenty.

3.11. Tworzenie wyspecjalizowanych sieci z udziałem organów UE i administracji krajowych, takich jak Enterprise Europe Network, SOLVIT, Europejska Sieć Konkurencji oraz internetowe platformy wymiany wzorcowych rozwiązań, które koncentrują się na zniesieniu zbędnych przeszkód, jest wysoce pożądane.

3.12. Brak współpracy i wzajemnej wymiany informacji między administracjami krajowymi w zakresie wdrażania prawodawstwa UE jest bardzo poważnym problemem. W związku z tym EKES opracowuje obecnie opinię w sprawie inicjatywy systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 11.

⁽¹⁴⁾ Zob. *sprawozdanie grupy de Larosière'a* w sprawie nadzoru finansowego w UE, 25 lutego 2009 r.

⁽¹⁵⁾ Metoda ta stanowi podstawę współpracy między państwami członkowskimi UE w dziedzinach polityki należących do ich kompetencji, takich jak zatrudnienie, ochrona socjalna, integracja społeczna, edukacja, młodzież i szkolenia. Jest to typowe narzędzie kontaktów międzyrządowych. Więcej informacji pod adresem: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_methodcoordination_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3.

⁽¹⁷⁾ Zob. COM(2008) 703, a także Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3.

3.13. Ponadto rozszerzanie wymiany informacji między administracjami krajowymi powinno stanowić dodatkowe źródło kontroli nad potencjalnymi (ukrytymi) barierami wynikającymi z przepisów i wymogów krajowych w określonych dziedzinach.

3.14. Z tego samego względu kluczowe znaczenie ma szkolenie i przygotowanie urzędników krajowej służby cywilnej zajmujących się prawodawstwem unijnym. Wymaga to odpowiednich środków, aby kompetencje urzędników były na bieżąco aktualizowane. Ma to szczególne znaczenie w świetle zwiększonego nacisku na stosowanie rozwiązań politycznych opartych na sprawdzonych danych, takich jak oceny wpływu czy pomiar obciążeń administracyjnych.

3.15. W swoich opiniach EKES wielokrotnie podkreślał, że niezbędne jest skuteczne monitorowanie przez Komisję stosowania unijnych przepisów i uzgodnień w państwach członkowskich.

3.16. Nie tylko podmioty rządowe, ale również przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny przyczyniać się do dobrego zarządzania wspólnym rynkiem, czuć się współodpowiedzialne za wspieranie warunków ramowych tworzenia równych reguł gry w Europie. Odpowiednie narzędzia to: korzystanie z doświadczeń, wymiana najlepszych rozwiązań, samoregulowanie, dialog społeczny na różnych szczeblach, komunikacja i informowanie itp.

4. Kwestie szczegółowe

4.1. Lepsze stanowienie prawa

4.1.1. Lepsze stanowienie prawa jest kluczową strategią na rzecz stabilnego otoczenia biznesowego. Opisany w punkcie 2.7 program w zakresie lepszego stanowienia prawa jest motorem tej strategii.

4.1.2. Lepsze stanowienie prawa dotyczy zarówno wyboru kwestii wymagających harmonizacji na szczeblu unijnym, jak i metody stanowienia prawa, np. poprzez rozporządzenia, szczególnie dyrektywy lub dyrektywy ramowe. Bariery prawne między państwami członkowskimi mogą pozostać nienaruszone, jeżeli dyrektywy będą zbyt niejednoznaczne lub będą ustanawiać jedynie minimalne normy.

4.1.3. Przy wielu okazjach EKES z zadowoleniem przyjmował decyzje Komisji o dokonaniu ukierunkowanego przeglądu prawodawstwa wspólnotowego. Tego rodzaju przegląd może być jedną z form dostosowania do zmieniających się okoliczności oraz znoszenia istniejących barier prawnych.

4.1.4. Należy przyznać, że niektóre dziedziny nie poddają się harmonizacji ze względu na specyficzne konteksty prawne w poszczególnych państwach członkowskich. W tego rodzaju przypadkach należy osobno przeanalizować potencjalne bariery prawne.

4.1.5. Warto zauważyć, że Komisja Europejska z powodzeniem przeprowadza oceny wpływu, natomiast w działaniach państw członkowskich w tym zakresie nadal istnieje wiele niedociągnięć. Fakt ten podważa równe warunki dla przedsiębiorstw oraz, ogólnie, dla mobilności.

4.1.6. Oceny wpływu są niezwykle użytecznym narzędziem zarówno w zwalczaniu nadmiernej regulacji, jak i w odniesieniu do nowych przepisów. Wymagają one większej świadomości ze strony Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady. EKES nalega, by Rada i Parlament uwzględniały oceny wpływu oraz ich aktualizacje w trakcie całego procesu legislacyjnego.

4.1.7. Oceny wpływu wymagają ogólnego, zintegrowanego podejścia nie tylko do aspektów technicznych towarów i usług, lecz również do ich skutków ubocznych, takich jak problemy ochrony środowiska czy prawa konsumentów. Z drugiej strony, w przepisach dotyczących ochrony środowiska naturalnego czy konsumentów zawsze należy uwzględniać potrzebę konkurencyjności przemysłu. W prawidłowo wykonanej ocenie wpływu jest miejsce dla wszystkich zainteresowanych stron.

4.2. Wdrażanie i egzekwowanie ⁽¹⁸⁾

4.2.1. Prawidłowe i terminowe wdrażanie i egzekwowanie przepisów w terenie jest nieodzownym elementem lepszego stanowienia prawa. Praktyka wskazuje, że zarówno niewystarczające (wybiórcze – ang. *cherry picking*), jak i nadmiernie rygorystyczne (ang. *goldplating*) wdrażanie są głównym źródłem barier prawnych, problemów natury transgranicznej oraz protekcjonizmu. Z tego względu zasoby i narzędzia potrzebne do monitorowania i egzekwowania unijnego prawodawstwa na szczeblu państw członkowskich również powinny podlegać szczegółowej ocenie.

4.2.2. Należy przestrzegać zasady pomocniczości. Nie powinien to być jednak obowiązek jednostronny. UE rzeczywiście powinna unikać ingerencji w krajowe procedury i systemy administracyjne. Jednak traktat wymaga także, aby UE była gwarantem realizacji celów Unii i funkcjonowania rynku według ustalonych zasad. Tylko pod takim warunkiem można skutecznie rozwiązać problemy, z jakimi borykają się przedsiębiorstwa, inne organizacje i obywatele.

4.2.3. Innymi słowy, związek między zasadami Wspólnoty a pomocniczością jest subtelny. EKES jest zdania, że w procesie zacieśniania integracji należy określić i zapewnić odpowiednią równowagę między koniecznym poszanowaniem krajowych tradycji i systemów administracyjnych a nadzorem ze strony Unii, zgodnie ze wspólnie wyznaczonymi celami.

4.2.4. Doskonałym przykładem w tym zakresie są samorządy lokalne i regionalne, które w wielu państwach członkowskich odpowiadają za wdrażanie unijnego prawa. Jednostki te muszą prawidłowo stosować prawo Unii Europejskiej.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52.

4.2.5. Inną obszerną i ważną dziedziną są zamówienia publiczne. Pomimo wdrożenia dyrektyw z 2004 r. w dalszym ciągu obowiązują tradycyjne praktyki i procedury administracyjne, w tym m.in. bariery prawne utrudniające transgraniczne konkutowanie o zamówienia publiczne. Dlatego problematyka zamówień publicznych wymaga ciągłej uwagi; należy przy tym respektować negocjacje zbiorowe między partnerami społecznymi.

4.2.6. EKES uważa, że w celu zniesienia barier legislacyjnych w UE należy w istotnym stopniu usprawnić system administracyjno-regulacyjny.

4.2.6.1. Obecne przekazywanie informacji zwrotnych na temat stosowania przepisów w praktyce jest nadal niezadowolające ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. Sprawowanie nadzoru przez Komisję, jako niezbędny element praworządności, powinno być stale rozszerzane na kwestie wdrażania i egzekwowania prawa unijnego. Zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi i miejsca w debacie politycznej.

4.2.6.3. Ponadto pożądane byłoby wprowadzanie sieci oceniających pracę administracji krajowej ⁽²⁰⁾, tam, gdzie do tej pory ich brakowało, oraz zwiększenie kompetencji administracyjnych w państwach członkowskich.

4.2.6.4. Z tych samych powodów EKES w pełni popiera niedawne utworzenie przez Komitet Regionów sieci monitorującej stosowanie zasady pomocniczości, służącej ułatwieniu wymiany informacji między UE a samorządami lokalnymi i regionalnymi.

4.2.6.5. Komisja musi dopilnować, aby krajowe organy nadzoru stosowały przepisy UE w podobny i skoordynowany sposób.

4.2.6.6. Pożądany system administracyjno-regulacyjny, o którym mowa w pkt. 4.2.6., powinien być również stosowany w odniesieniu do barier pozaprawnych, które są często efektem istniejących praktyk administracyjnych.

4.3. Wspólny rynek usług

4.3.1. Europa znajduje się w momencie przełomowym, jeśli chodzi o wewnętrzny rynek usług. Należy uważnie śledzić stan transpozycji i wprowadzenia w życie dyrektywy w sprawie usług, przewidziane na koniec 2009 r., aby uniknąć wprowadzenia na szczeblu krajowym nowych barier czy rozbieżności. Nie może przy tym jednak dojść do obniżenia standardów społecznych oraz w dziedzinie jakości, środowiska i bezpieczeństwa. Pracownicy administracji muszą być dostatecznie przeszkoleni dla potrzeb wdrażania dyrektywy (języki, kompetencje międzykulturowe).

⁽¹⁹⁾ Komisja Europejska oferuje szereg punktów informacyjnych, w tym dla podmiotów pragnących złożyć zażalenie, np. centrum informacji telefonicznej Europe Direct, Eurojus, krajowe ośrodki SOLVIT, Europejskie Ośrodki Informacji Konsumentów, Enterprise Europe Network oraz portal „Twoja Europa”.

⁽²⁰⁾ EKES zwraca uwagę na system informacyjny rynku wewnętrznego, stworzony przez Komisję w celu ułatwienia wymiany informacji dotyczących prawodawstwa UE między administracjami poszczególnych krajów.

4.3.1.1. Podejście stosowane obecnie przez Komisję Europejską w kwestii wsparcia transpozycji tej dyrektywy na szczeblu krajowym wydaje się skuteczne i zasługuje na dalsze poparcie.

4.3.2. Co się tyczy konkretnych aspektów dyrektywy usługowej, to swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz działalności transgranicznej jest kluczowym elementem tworzenia właściwego otoczenia dla przedsiębiorstw europejskich ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Informacje zwrotne uzyskane od zainteresowanych podmiotów wskazują, że pomimo istnienia doraźnych środków ułatwiających założenie przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim, nadal możliwe są pewne usprawnienia.

4.3.3. Kolejną kwestią wymagającą omówienia jest podejście, które należy zastosować do dziedzin, które nie są obecnie ujęte w dyrektywie usługowej.

4.3.3.1. Niektóre sektory, na przykład usługi finansowe, łączność elektroniczna i usługi audiowizualne, podlegają odrębnemu uregulowaniu, natomiast inne w ogóle nie zostały uregulowane na szczeblu UE.

4.3.3.2. W drugiej z wymienionych grup mogą występować znaczne różnice między państwami członkowskimi skutkujące potencjalnie nieoczekiwanymi utrudnieniami. Istnieje zatem potrzeba zwiększenia koordynacji między rządami krajowymi dla uniknięcia sprzecznych stanowisk w konkretnych kwestiach bezpośrednio wpływających na warunki dla biznesu w UE.

4.3.4. Należy ponadto podkreślić, że w dzisiejszych czasach granica między towarem a usługą zaczyna się coraz bardziej zacierać. Dlatego też prawidłowe wdrażanie swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz działalności transgranicznej w zakresie usług będzie również bardzo korzystne dla przemysłu wytwórczego.

4.3.4.1. Nawet w wypadku pełnej i prawidłowej transpozycji dyrektywy usługowej, instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny bacznie obserwować ten sektor, by uregulować kwestie wymagające jeszcze rozstrzygnięcia i zapobiec pojawieniu się nowych przeszkód. Zważywszy, że większość postępów w zakresie tworzenia równych warunków konkurencji została osiągnięta na rynku towarów, doświadczenia zdobyte w tej dziedzinie powinny posłużyć za cenne źródło informacji na temat najlepszych sposobów usuwania pozostałych barier w sektorze usług.

4.4. Nowe podejście, pakiet na temat towarów 2008 oraz normalizacja

4.4.1. Nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji ⁽²²⁾ oraz jego stały przegląd jest jednym z najbardziej wyrazistych sukcesów w znoszeniu barier dla konkurencyjności na rynku wewnętrznym.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 11.

⁽²²⁾ Opracowane w 1985 r. nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji stanowi punkt zwrotny w unijnym prawodawstwie dotyczącym rynku wewnętrznego. Zostało ono przyjęte w odpowiedzi na skomplikowane warunki prawne wynikające z licznych szczegółowych przepisów wprowadzonych w życie w celu stworzenia i uzupełnienia wewnętrznego rynku towarów.

4.4.2. W obecnej sytuacji należy bezwzględnie zachować metodologię *nowego podejścia* oraz nie dopuścić do zaprzeczania dotychczasowych osiągnięć poprzez działania protekcyjnistyczne.

4.4.3. Warto także podsumować realizację i stosowanie zasady wzajemnego uznawania. W szczególności trzeba zbadać, w jakim stopniu można byłoby zapewnić zrównoważony rozwój w dziedzinie gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Ponadto należy monitorować rzeczywisty wpływ pakietu na temat towarów z 2008 r., który służy zagwarantowaniu skutecznej realizacji zasady wzajemnego uznawania.

4.4.4. Kolejną dziedziną jest normalizacja, która w normalnych warunkach odbywa się poprzez działania dobrowolne, nie zaś drogą legislacyjną. Ze względu na wyraźne korzyści z normalizacji dla europejskiej integracji gospodarczej należy zwrócić uwagę na nierozwiązane kwestie, które wciąż utrudniają działalność na rynku wewnętrznym, a także osłabiają pozycję konkurencyjną Unii na arenie światowej.

4.4.5. W innych przypadkach przyczyną powstawania barier (prawnych) jest brak norm w danej dziedzinie, na przykład w dziedzinie zamówień publicznych, gdzie brak porozumienia między podmiotami branżowymi wywiera niekorzystny wpływ na konkurencję w UE. Jest to widoczne choćby w momencie inicjowania przez przedsiębiorstwa „wojny standardów” w celu stworzenia lub obrony monopolistycznej pozycji na rynku, ze szkodą dla konkurencji i możliwości wyboru konsumentów. W takich wypadkach należy przewidzieć możliwość interwencji na szczeblu UE, by ułatwić osiągnięcie porozumienia między zainteresowanymi stronami.

4.4.6. EKES podkreśla zatem konieczność nasilenia wysiłków na rzecz większej normalizacji w niektórych dziedzinach, takich jak zamówienia publiczne, usługi informatyczne i łączność. Aby jednak uniknąć zakłóceń w tym procesie, przy ustalaniu norm należy koniecznie wziąć pod uwagę wszystkie zainteresowane podmioty. W tym względzie należy wspierać realizowane już inicjatywy, takie jak działania NORMAPME na rzecz normalizacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

4.5. Zmniejszanie nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych

4.5.1. Flagowym projektem politycznym Komisji Europejskiej jest program działania z 2007 r. w sprawie pomiaru obciążeń administracyjnych w celu uproszczenia otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorstw.

4.5.1.1. Na podstawie standardowego modelu kosztów, przyjętego pierwotnie przez Holandię, Unia finalizuje obecnie pomiar obciążeń związanych z prawodawstwem UE ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Podejście to – często określane mianem walki z biurokracją – służy zidentyfikowaniu i zmierzaniu wszystkich obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw wynikających z unijnego prawodawstwa w celu wskazania możliwości ich ograniczenia o 25 %.

4.5.1.2. Powołanie grupy Edmunda Stoibera – grupy wysokiego szczebla złożonej z 15 ekspertów – w celu przedłożenia konkretnych propozycji ograniczenia obciążeń to kolejny krok w kierunku realizacji omawianej inicjatywy.

4.5.2. Program ograniczenia obciążeń administracyjnych zatacza coraz szersze kręgi na szczeblu krajowym, a większość państw członkowskich zobowiązała się już do zmierzania i ograniczenia wewnętrznych obciążeń administracyjnych.

4.5.2.1. W tym zakresie dla powodzenia tej inicjatywy, absolutnie niezbędne jest skoordynowanie krajowych strategii pomiaru i ograniczenia w całej Europie oraz pomiędzy UE a poszczególnymi państwami.

4.6. Uznawanie kwalifikacji zawodowych

4.6.1. W celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego, oprócz swobodnego przepływu towarów i usług należy poprzec swobodny przepływ specjalistów. Zgodnie z decyzją Rady ds. Badań Naukowych dotyczącą mobilności pracowników naukowych potrzebne jest rozszerzenie tej zasady na pracowników innych specjalności.

4.6.2. Uznawanie kwalifikacji zawodowych w UE to skomplikowana kwestia wykraczająca poza problem barier prawnych; wymaga ona rozwiązania, gdyż pod kilkoma względami jest bezpośrednio powiązana z problemem (ukrytych) barier na rynku wewnętrznym.

4.6.3. Niedawno nastąpił prawdziwy przełom w tej dziedzinie dzięki ustanowieniu europejskich ram kwalifikacji, tzw. piątej swobody, tj. mobilności pracowników naukowych. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten istotny krok naprzód.

4.7. Inne inicjatywy

4.7.1. Ze względu na przeciąganie się i koszty tradycyjnych postępowań sądowych alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów stanowią cenny wkład w rozwiązywanie konfliktów wynikających z działalności transgranicznej.

4.7.1.1. Niewiele jednak wiadomo na temat obecnej sytuacji w zakresie stosowania tych narzędzi i dostępu do nich wśród przedsiębiorstw i obywateli. Ubolewanie budzi fakt, że tylko w niektórych państwach zastosowanie znalazły niewiążące zalecenia Komisji w tym zakresie.

4.7.1.2. Warto by było zbadać ten problem bardziej szczegółowo i sprawdzić, w jaki sposób można wspierać i propagować tego rodzaju działania w terenie jako dodatkowy sposób ograniczania istniejących barier i problemów.

4.7.2. Kiedy działa skutecznie, sieć SOLVIT jest słusznie chwalebna za zdolność do szybkiego rozwiązywania problemów i zapobiegania powstawaniu nowych. Każde z państw członkowskich powinno zapewnić centrom SOLVIT odpowiednie do potrzeb zasoby i personel ⁽²⁴⁾ oraz dopilnować, by zainteresowane podmioty wiedziały o istnieniu i zadaniach tej sieci.

4.7.3. Sieć Enterprise Europe Network (którą zastąpiono dawną sieć ośrodków Euro Info) również odgrywa kluczową rolę we wspieraniu przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich, oraz w poprawie warunków, w których one funkcjonują. Dla podmiotów na szczeblu lokalnym Enterprise Europe Network stanowi często prawdziwe oblicze Europy.

4.7.3.1. W poprzednich analizach ⁽²⁵⁾ stwierdzono, że o ile dawna sieć ośrodków Euro Info zapewniała z reguły usługi wysokiej jakości, mechanizmy przekazywania informacji zwrotnych

między ośrodkami a Komisją Europejską nie zawsze dobrze funkcjonowały. Kwestia ta wymaga ponownego przeanalizowania w celu podjęcia odpowiednich działań, jeżeli problemy będą się powtarzać.

4.7.4. Skargi dotyczące barier prawnych mogą być również kierowane bezpośrednio do Komisji Europejskiej. Ten dodatkowy kanał komunikacyjny powinien zostać odpowiednio nagłośniony.

4.7.5. Obecny stan inicjatyw w zakresie samoregulacji i współregulacji wywiera także wpływ na warunki działania przedsiębiorstw oraz może przyczynić się do zniesienia istniejących barier. Warto byłoby pogłębić wiedzę na temat samoregulacji i współregulacji w celu rozpowszechnienia sprawdzonych rozwiązań ⁽²⁶⁾.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. i Von Dewall F. (2006), *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013*, CEPS Studies.

⁽²⁶⁾ EKES wraz z Sekretariatem Generalnym Komisji Europejskiej utworzył bazę danych poświęconą europejskim inicjatywom samoregulacji i współregulacji: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

ZAŁĄCZNIK

do opinii

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższy fragment opinii sekcji został odrzucony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

Punkt 3.1

„Jednolity rynek to pojęcie dynamiczne. Jego treść, wraz z tworzeniem równych warunków konkurencji dla podmiotów gospodarczych w Europie, definiowana jest poprzez odpowiednie cele polityczne Unii i zagwarantowana prawem europejskim. Cele i zasady są również odpowiednio dostosowywane do zmieniających się okoliczności.”

Uzasadnienie

Stwierdzenie zaczerpnięte z opinii EKES-u SOC/315.

Wynik głosowania:

Poprawka przyjęta stosunkiem głosów 125 do 76 – 9 osób wstrzymało się od głosu.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie potrzeb w zakresie edukacji i szkoleń na drodze do społeczeństwa korzystającego z energii produkowanej bez emisji CO₂

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 277/03)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Pismem z 23 października 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

potrzeb w zakresie edukacji i szkoleń na drodze do społeczeństwa korzystającego z energii produkowanej bez emisji CO₂.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 7 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest świadom kluczowej roli kształcenia we wszystkich grupach wiekowych, a także szkolenia dla specjalistów i absolwentów na drodze do społeczeństwa, które dążyć będzie do zerowych emisji gazów cieplarnianych. Zarówno rządy, jak i środowisko naukowe uznają pierwszoplanowe znaczenie zwalczania stopniowego ocieplenia Ziemi. Kraje najbardziej rozwinięte, które powodują najwięcej emisji, mają obowiązek poczynienia największych kroków i wsparcia krajów rozwijających się w realizacji polityki rozwoju zrównoważonego pod względem społecznym i ekologicznym.

1.2. Pomimo solennych obietnic (deklaracja z Kijowa z 2003 r., „Dziesięciolecie edukacji ekologicznej”, UN 2005-2014), oprócz nielicznych pozytywnych przykładów, w dziedzinie kształcenia i szkoleń odnotowano zupełnie niezadowalające inicjatywy rządów i władz lokalnych.

1.3. Komisja Europejska jest zaangażowana w promowanie w państwach członkowskich efektywności energetycznej, ograniczenia zużycia energii i zależności energetycznej od krajów trzecich, tworzenia transgranicznych połączeń sieciowych poprzez uproszczenie protokołów przyłączenia, a także w żmudną budowę Europy energii, która przemawiałaby jednym głosem. W ostatnich latach poczyniono znaczne postępy, lecz brakowało prawdziwego zaangażowania ze strony społeczeństwa obywatelskiego, a postępy w dziedzinie kształcenia i szkoleń były naprawdę niewielkie. EKES z zadowoleniem przyjmuje ponowne utworzenie DG ds. Energii i oczekuje skuteczniejszego koordynowania działań unijnych mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu dzięki zgromadzeniu wszystkich kompetencji w jednym organie.

1.4. W niektórych krajach, zwłaszcza dzięki organizacjom pozarządowym dążącym do realizacji tego szczególnego celu, mnożą się inicjatywy w zakresie propagowania informacji i wiedzy. W czasie wysłuchania zorganizowanego przez EKES, w którym udział wzięli również komisarz ds. energii Andris Piebalgs, przedstawiono niektóre z tych doświadczeń, takie jak Terra Milenium III, Eurec, Fondazione Collodi (Pinokio mógłby być doskonałą postacią „reklamującą” edukację ekologiczną dla dzieci), Arene – Ile-de-France, KITH (*Kyoto in the home*). Również stowarzyszenia zawodowe, takie jak EBC (Europejska Konfederacja Budowlana), stowarzyszenia zajmujące się mieszkalnictwem socjalnym, na przykład CECODHAS (Europejski Komitet Łącznikowy na rzecz Mieszkalnictwa Socjalnego), czy też stowarzyszenia producentów ogniw paliwowych, takie jak Fuel Cell Europe, przyczyniają się znacząco do rozpowszechnienia informacji na temat możliwości, jakie oferuje rynek.

1.5. EKES jest przekonany, że należy podejmować więcej lepszych działań, wykorzystując do tego wiele kluczowych ról społecznych:

- Nauczyciele – należy w nich inwestować, tak by przekazywali młodym pokoleniom wiedzę i kształtowali ich świadomość ekologiczną. Ochrona środowiska powinna stanowić nie tylko część programu nauczania w szkołach, lecz należeć również do przedmiotów nauczanych w ramach uczenia się przez całe życie.
- Administratorzy w samorządach lokalnych – mogą wpływać zarówno na decyzje z zakresu planowania miast, jak i na programy nauczania dla młodych pokoleń, włączając do swych programów administracyjnych elementy niezbędne do zbudowania społeczeństwa o niskich emisjach CO₂. Doniosłość inicjatywy europejskiej o nazwie „Porozumienie między burmistrzami”, w którą zaangażowało się ponad trzystu burmistrzów w celu wsparcia oszczędności i efektywności energetycznej na swoim terenie, świadczy o wadze działań na tym szczelnie i ich potencjale.

- Stowarzyszenia przedsiębiorców, zwłaszcza MŚP – każde stowarzyszenie na szczeblu terytorialnym powinno oferować przedsiębiorstwom usługi w celu ułatwienia realizacji projektów informacyjnych i szkoleniowych. W Hiszpanii wypróbowano z powodzeniem klasy „na kółkach”, czyli odpowiednio wyposażone autobusy zamawiane przez przedsiębiorstwa w celu przeprowadzenia „ruchomych” kursów szkoleniowych, czyli kursów w siedzibie przedsiębiorstwa. Dzięki temu projektowi, który realizowany jest wspólnie przez przedsiębiorstwa, przy udziale rady miejskiej Kastylii-Leonu, przeszkolono 5 600 pracowników w sektorze energii odnawialnej.
- Organizacje związkowe – na przykład TUC (Kongres Związków Zawodowych) zainicjował projekt pilotażowy o nazwie *Green Workplaces*, który przyniósł już godne uznania wyniki, prowadząc do podpisania porozumień z niektórymi przedsiębiorstwami i instytucjami w celu ograniczenia zużycia i emisji. Inteligentnym sposobem zwiększenia dochodów i zysków może stać się włączenie do negocjacji zbiorowych programów efektywności energetycznej ukierunkowanych na wspólne cele, których osiągnięcie byłoby nagradzane.
- Organizacje pozarządowe – umiejętności organizacji ekologicznych w połączeniu z doświadczeniem dydaktycznym profesorów i naukowców stanowią niepodważalną wartość dodaną. Kursy dla nauczycieli, przedsiębiorstw i administratorów publicznych mogłyby być organizowane w porozumieniu z władzami lokalnymi.
- Architekci i inżynierowie budowlani, którzy mogą wnieść znaczący wkład zarówno w nowe budownictwo, jak i w modernizację starego budownictwa mieszkaniowego.
- Władze publiczne mogą wywierać pozytywny wpływ na ukierunkowanie rynku poprzez zwiększenie odsetka ekologicznych zamówień publicznych, czyli takich, które byłyby organizowane według coraz ostrzejszych kryteriów ochrony środowiska.
- Rządy państw członkowskich, które po złożeniu solennych obietnic mogłyby podjąć faktyczne działania na rzecz wsparcia kształcenia w dziedzinie ochrony środowiska.

1.6. Inwestowanie w energię o niskiej emisji gazów cieplarnianych leży w interesie nas wszystkich z każdego punktu widzenia. Koniecznych jest kilka milionów nowych miejsc pracy wysokiej jakości, by osiągnąć cele ograniczenia emisji, zmniejszenia zależności od dostawców zewnętrznych i rozwoju innowacyjnych technologii oraz badań.

1.7. Ze względu na to, że nie można ustalić treści programów nauczania na szczeblu europejskim, wskazane będzie zaprojektowanie systemu porównywania ich jakości.

1.8. Rozwój umiejętności i zainteresowanie dzieci zajęciami związanymi z problemami ekologicznymi, także poza środowiskiem szkolnym, przy jednoczesnym pozostawieniu im swobody wyboru inicjatyw, będzie prowadzić do zmiany stylu życia, co oznacza również ponowne odkrycie wartości społecznego. Wyłączając telewizję, dzieci mogłyby na nowo odkryć dziecięce zabawy z przyjaciółmi.

1.9. Większość działań, które należy podjąć, leży w kompetencjach państw członkowskich, władz lokalnych, instytucji, struktur produkcyjnych i społecznych, a ogólnie mówiąc – obywateli. Niemniej UE mogłaby odgrywać istotną rolę w pobudzaniu do szerokiego zakresu niezbędnych działań i ich promowaniu.

1.10. Edukacja konsumentów. Należy wzmocnić i poszerzyć zakres dyrektywy 2006/32 w ogóle, a w szczególności jej części dotyczącej rozpowszechniania wśród konsumentów informacji na temat efektywności energetycznej różnych towarów i usług, tak by mogli oni postępować odpowiedzialnie. Komisja powinna wprowadzić do modeli zawierających informacje o krajowych planach energetycznych inicjatywy w zakresie kształcenia, szkoleń i informowania, które każde państwo członkowskie zamierza realizować.

1.11. Znaczenie sektora budownictwa. Nowa dyrektywa proponowana przez Komisję zwiększy efektywność energetyczną budownictwa. Komisja mogłaby zainicjować europejski program mający na celu zachęcanie do zasadniczej poprawy w zakresie podniesienia poziomu umiejętności specjalistów.

1.12. Zamówienia publiczne. Mogą mieć one olbrzymi wpływ na zwiększenie efektywności energetycznej. We wszystkich zamówieniach publicznych należy ująć znaczące i restrykcyjne wymogi w odniesieniu do efektywności energetycznej w budownictwie, tak by oszczędność energii uznawana była za jeden z głównych elementów oceny ofert przetargowych. Dla zainteresowanych pracowników służb publicznych należy zaplanować specjalne szkolenia.

1.13. Wziąwszy pod uwagę interdyscyplinarny charakter tej tematyki, konieczne jest zaplanowanie specjalnych kursów szkoleniowych dla nauczycieli. Stworzenie europejskiej sieci krajowych forów nauczania na temat czystej energii, opartej na już istniejących inicjatywach i organizacjach wspierających czystą energię, które działałyby jako krajowe kanały rozpowszechniania informacji za pomocą odpowiednich programów i materiałów, mogłoby ułatwić włączenie tematyki czystej energii do szkolnych programów nauczania. EKES popiera utworzenie tej sieci.

2. Wstęp

2.1. W 2003 r., na konferencji ministrów środowiska w Kijowie, przedstawiono solenne deklaracje: „Uznajemy, że kształcenie jest zasadniczym instrumentem ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego. Zachęcamy wszystkie kraje do włączenia rozwoju zrównoważonego do systemów nauczania na wszystkich szczeblach, od przedszkoli po szkoły wyższe, w celu propagowania kształcenia jako katalizatora zmiany”.

2.2. W grudniu 2002 r., na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, zadeklarowano, że lata 2005-2014 będą Dekadą Edukacji na temat Rozwoju Zrównoważonego, we współpracy z UNESCO i z innymi odnośnymi organizacjami.

2.3. Komisarz Andris Piebalgs stwierdził: „Powinniśmy zbudować takie społeczeństwo, które wykorzystywałoby zasoby Ziemi, tak by zapewnić przeżycie przyszłych pokoleń w dłuższej perspektywie, i uczynić to w sposób gwarantujący coraz lepsze zdrowie, większy pokój i dobrobyt. Jest to potężne wyzwanie, które wymagać będzie radykalnej przemiany społeczeństwa, a w zasadzie trzeciej rewolucji przemysłowej”.

2.4. Stężenie CO₂ w powietrzu atmosferycznym, które przez tysiące lat utrzymywało się na poziomie około 260 ppm, jest dzisiaj bliskie 390 ppm i co roku wzrasta o ok. 2 ppm. Jeżeli nie zostaną podjęte znaczące środki w celu zahamowania emisji, w 2050 r. poziom ten osiągnie wartość 550 ppm. Agencje międzynarodowe i IPCC uważają, że przy takim poziomie stężenia w XXI wieku średnia temperatura na Ziemi może wzrosnąć aż o 6 °C.

2.5. Europa stawia się na konferencji w Kopenhadze w pełni przygotowana, mając świadomość swej własnej odpowiedzialności jako jednego z głównych zanieczyszczających, tak by inni wielcy partnerzy międzynarodowi podjęli równie znaczące zobowiązania. Niedawne utworzenie DG ds. Energii ma duże znaczenie, lecz logiczne byłoby powierzenie jednemu organowi zagadnień związanych ze zmianami klimatu.

2.6. Jest oczywiste, że osiągnięcie oczekiwanych wyników wymaga ogólnego wysiłku społeczeństwa i każdego z obywateli. Konieczne jest rozpowszechnienie świadomości i poparcie dla wspólnych celów już od wieku szkolnego, czy nawet przedszkolnego. Problem globalnego ocieplenia należy włączyć do ogólniejszej tematyki ograniczonych zasobów i rozwoju zrównoważonego.

2.7. W trakcie wysłuchania publicznego przedstawiciel KITH zakończył dobitnie swą wypowiedź, parafrazując J.F. Kennedy'ego: „Nie pytaj, co Ziemia może zrobić dla Ciebie, zapytaj, co Ty możesz zrobić dla Ziemi”. Ta zmiana mentalności będzie podstawą naszej przyszłości.

3. Waga kształcenia i szkoleń w społeczeństwie o niskich emisjach CO₂

3.1. Urzeczywistnienie społeczeństwa o niskich emisjach dwutlenku węgla wymaga szybkiego rozwoju sieci infrastruktury. Spośród nich szczególnie istotna jest infrastruktura mająca na celu: 1) zagwarantowanie obywatelom właściwych informacji na tematy związane z emisjami CO₂; 2) przeszkolenie wystarczającej liczby specjalistów różnego szczebla, zajmujących się nowym sektorem technologii bezemisyjnych; 3) inwestowanie w badania i rozwój w tym sektorze. Przeszkodą w przyjmowaniu sposobów postępowania powodujących zmniejszenie emisji CO₂ są często utarte wzorce zachowań. Sytuacji tej należy zaradzić poprzez działania edukacyjne także w tej dziedzinie. Ponadto konieczne jest kształcenie naukowo-techniczne obywateli, przy czym warunkiem wstępnym jest oczywiście szkolenie personelu technicznego, tak by rozwoju sektora nie hamował brak specjalistów o odpowiednich umiejętnościach. Spośród technologii niskoemisyjnych, z których konieczne będzie przeszkolenie odpowiedniej liczby specjalistów i inżynierów, nie należy zapominać o sektorze energii jądrowej, który jeszcze przez wiele lat pozostanie źródłem energii o niskiej emisyjności gazów cieplarnianych. W tej dziedzinie niezwykle istotne jest, by obywatele otrzymywali pełną i jasną informację o argumentach za i przeciw energii jądrowej.

3.2. Szczególnie przydatne są inicjatywy, dzięki którym podczas zabawy można uwrażliwić dzieci na ochronę środowiska, organizując niewielkie konkursy dotyczące wpływu zajęć domowych na środowisko. Przynosząc do szkoły listę czynności wykonywanych codziennie w domu i ucząc się ilościowego oszacowania oszczędności pod względem zużycia energii oraz emisji CO₂ związanych z wieloma małymi codziennymi czynnościami, dzieci konkurują ze sobą, a także angażują w nie dorosłych, informując ich o nich i uwrażliwiając dorosłych na przyjęcie odpowiedzialnej postawy.

3.3. Kształcenie powinno rozpocząć się w szkole podstawowej. Może ono z pewnością przyczynić się do kształtowania wrażliwości młodych ludzi na problemy ekologiczne oraz nowych zachowań sprzyjających oszczędzaniu energii, lecz powinno ono być stopniowo rozwijane na możliwie najwyższym poziomie technicznym we wszystkich szkołach wyższego stopnia, przede wszystkim o profilu techniczno-naukowym, by osiągnąć podwójny cel: wykształcenia bardziej świadomego społeczeństwa oraz wyposażenia młodych ludzi w podstawy konkretnej wiedzy, które mogą ich ukierunkować na wybór zawodu związanego z kontrolą emisji CO₂.

3.4. Europę dotyka obecnie światowy kryzys gospodarczy. Jednym ze sposobów jego przezwyciężenia jest rozwój sektorów zaawansowanej technologii mających na celu ochronę środowiska. Zmniejszenie emisji CO₂ jest zapewne jedną z możliwości, gdyż dotyczy wielu kluczowych sektorów zaawansowanych gospodarek, takich jak przemysł samochodowy, publiczny transport pasażerski i towarowy, budownictwo, a także sama produkcja energii elektrycznej, często związana z możliwością poczynienia oszczędności ze względu na większą efektywność energetyczną.

3.5. Szybkość, z jaką europejski system produkcji będzie w stanie sięgnąć po nowe technologie, w porównaniu z innymi uczestnikami światowej gospodarki, może mieć decydujący wpływ na przyszłość gospodarczą Europy.

3.6. Niektóre kraje europejskie zajmują wiodącą pozycję na świecie w wielu dziedzinach technologii związanych z oszczędnością energii i niskimi emisjami CO₂, lecz ostatnie inwestycje promowane w innych częściach świata (na przykład przez administrację amerykańską w przemyśle samochodowym) mogą szybko sprawić, że Europa znajdzie się w bardzo niebezpiecznej pozycji w tyle za innymi.

3.7. W każdym razie spore różnice między państwami członkowskimi zarówno, jeżeli chodzi o zdolność produkcji i innowacji w tej dziedzinie, jak i o poziom jakościowy kształcenia i szkolenia w szkołach i na uczelniach wyższych powinny zostać zmniejszone poprzez zachęty do wymiany między państwami członkowskimi w zakresie kształcenia na wysokim poziomie technologii.

3.8. Trudności z wprowadzeniem jednolitych standardów nauczania na temat ochrony środowiska na szczeblu europejskim nie powinny stać na przeszkodzie rozpowszechnianiu wiedzy przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwości najbardziej zaawansowanych krajów. Należy wprowadzić system porównywania jakości w celu podwyższenia średniego europejskiego poziomu.

3.9. Programy UE *ManagEnergy*, *Intelligent Energy Europe*, *Come-nius* i *Leonardo da Vinci*, w różnym stopniu ukierunkowane na szkolenia, doradztwo i nauczanie, wnoszą istotny wkład do rozwoju Europy wykorzystującej jak najlepiej własne zasoby ludzkie i środowiskowe.

3.10. Utworzenie europejskiej sieci krajowych forów nauczania na temat czystej energii, opartej na już istniejących organizacjach i inicjatywach z zakresu czystej energii, która działałaby jako krajowy kanał rozpowszechniania informacji w celu ułatwienia nauczycielom dostępu do odpowiednich programów i materiałów, mogłoby ułatwić włączenie tematyki czystej energii i środowiska do krajowych programów nauczania.

3.11. Jest zatem stosowne, by UE w spójny i skoordynowany sposób opracowała szybko działania mające na celu rozwój sektora technologii niskoemisyjnych. Niezbędnym podstawowym elementem jest przeszkolenie masy krytycznej ekspertów, którzy byłiby w stanie przyczynić się do rozwoju tego sektora w najbliższych dziesięcioleciach.

3.12. Kształcenie w szkołach średnich i na uczelniach wyższych – możliwe dzięki pokonaniu bariery językowej – może i powinno być koordynowane na szczeblu europejskim. W Europie można już znaleźć przykłady takiej koordynacji między uczelniami wyższymi. Jednym z nich jest konsorcjum EUREC, które zarządza europejskim programem magisterskim w dziedzinie energii odnawialnej we współpracy z uczelniami w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Grecji i Hiszpanii, a także międzynarodowym programem magisterskim z zakresu technologii ograniczających emisje gazów cieplarnianych, we współpracy z Uniwersytetem w Perugii we Włoszech, Liège w Belgii i Malardalen University w Västerås w Szwecji (www.masterghg.unipg.it). Inicjatywy te powinny rozpowszechniać i finansować Wspólnota, ukierunkowując program nauczania na konkretne zagadnienia w ramach skoordynowanego planu, który gwarantowałby wykształcenie pokolenia specjalistów o wysokim poziomie kompetencji we wszystkich istotnych z gospodarczego punktu widzenia sektorach.

3.13. Na poziomie szkół wyższych otwarciu kursów magisterskich i dyplomowych dotyczących konkretnie rozwoju zrównoważonego (problemów związanych z CO₂, a także oszczędności energii, produkcji czystej energii itp.) powinien towarzyszyć znaczny wzrost dotacji na badania w tych sektorach. W istocie niemożliwe jest nauczanie na wysokim poziomie, jeżeli nauczyciele nie uczestniczą w międzynarodowych projektach badawczych w tej samej dziedzinie, w której prowadzą działalność dydaktyczną.

4. Nauczanie: godne naśladowania przykłady

4.1. W Europie i na świecie istnieją znakomite przykłady działalności dydaktycznej związanej z propagowaniem ochrony środowiska, a w niektórych przypadkach – konkretnie ze zmniejszeniem emisji CO₂.

4.2. Kilka lat temu Uniwersytet Teksański w Austin i jego wydział Jackson School of Geosciences zapoczątkowały program współpracy ze szkołami podstawowymi i średnimi w tym okręgu, pod nazwą Program GK-12. Z funduszy publicznych finansuje się kursy dla profesorów i studentów (profesorowie otrzymują również niewielką zachętę finansową w wysokości 4 tys. dolarów rocznie).

4.3. W Europie podejmuje się wiele podobnych inicjatyw, do których należy inicjatywa rządu brytyjskiego zachęcającego do wyliczenia swego śladu ekologicznego spowodowanego emisją CO₂ oraz udzielającego porad w celu ograniczenia zużycia energii (<http://actonco2.direct.gov.uk/index.html>).

4.4. Rada regionalna Ile-de France zorganizowała i finansowała ostatnio (w 2007 r.) zintegrowany projekt edukacji ekologicznej oraz rozwoju zrównoważonego (EEDD), za pomocą którego zachęca się do konkretnych inicjatyw pedagogicznych i do łączenia się stowarzyszeń w celu koordynacji przedsięwzięć w regionie.

4.5. W ramach projektu UE *Young Energy Savers* powstanie szereg zabawnych filmów animowanych, zrealizowanych przez najlepszych twórców, które pokażą dzieciom w przyjemny i przekonujący sposób, że – podobnie jak bohaterowie filmów – mogą oni podejmować niewielkie, lecz skuteczne działania w celu ograniczenia swego śladu ekologicznego spowodowanego emisją CO₂.

4.6. Szkoła, rodzina i miejsce pracy to najlepsze miejsca do rozpowszechniania wiedzy i pogłębiania świadomości poprzez wykorzystanie instrumentów edukacyjnych. Jedynie powszechne przyjęcie pewnych sposobów postępowania i nowy styl życia umożliwią osiągnięcie ambitnych i niezbędnych celów, które wytyczono.

4.7. Należy stworzyć mechanizmy i instrumenty umożliwiające młodym ludziom podejmowanie działań poza środowiskiem szkolnym. Młodzież ma nowatorskie umiejętności i jest entuzjastycznie nastawiona do zmian, lecz często chce podejmować działania na własną rękę. Wielu młodych ludzi nie włącza się w działania inicjowane przez dorosłych, lecz można ich pobudzać do myślenia na wiele różnych sposobów.

5. Szkolenie zawodowe dla specjalistów i osób wysoko wykwalifikowanych

5.1. W Europie i na całym świecie powstanie wiele milionów nowych miejsc pracy.

5.2. We wrześniu 2008 r. UNEP, MOP, IOE i ITUC opublikowały dokument pt. „Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world”. Jeżeli chodzi o UE, to niezwykle interesujące opracowanie przewiduje, że do 2010 r. powinno zostać utworzonych od 950 tys. do 1,7 mln miejsc pracy, a do 2020 r. od 1,4 mln do 2,5 mln miejsc pracy, w zależności od rodzaju strategii, standardowej bądź zaawansowanej. Od 60 do 70 % tych miejsc pracy powinno zostać utworzonych w sektorze energii odnawialnej, a przynajmniej jedna trzecia wzrostu dotyczy osób wysoko wykwalifikowanych.

5.3. Jeżeli weźmiemy pod uwagę technologie i obszary działalności związane z efektywnością energetyczną, oszczędnością energii, gospodarką odpadami, recyklingiem, zaopatrzeniem w wodę i wydajnym nią gospodarowaniem oraz z innowacyjnym i zrównoważonym transportem, spodziewane inwestycje, które doprowadzą do wysokiego wzrostu zatrudnienia, wynoszą setki miliardów dolarów.

5.4. Z tych przesłanek można wywnioskować, że kształcenie naukowe i zawodowe odgrywa kluczową rolę w przygotowaniu pracowników do przyszłej działalności.

5.5. By przyspieszyć radykalny zwrot, pomimo trudności budżetowych poszczególnych krajów, należy dostarczyć olbrzymich środków finansowych na wsparcie zielonych miejsc pracy. Kursy szkoleniowe dla młodych ludzi, a także kursy doskonalenia zawodowego dla pracowników powinny wiązać się z dużymi zachętami publicznymi.

5.6. Przemysł, związki zawodowe, organizacje pozarządowe oraz władze publiczne powinny wspólnie zaangażować się w działania, zwołując specjalne konferencje na szczeblu krajowym, by znaleźć najbardziej odpowiednie rozwiązania specyficznych problemów krajowych i wesprzeć szkolenia oraz przygotowanie zawodowe w najbardziej innowacyjnych sektorach w ogóle, a w społeczeństwie o niskich emisjach CO₂ w szczególności.

5.7. Podczas wysłuchania publicznego podkreślono – zwłaszcza jeżeli chodzi o administrację publiczną – znaczenie działań informacyjnych i wsparcia technicznego dla menedżerów i urzędników publicznych, które umożliwiłyby skuteczną organizację

pracy, zorientowanie się co do dostępności produktów i technologii niskoemisyjnych, a także ustalenie rozsądnych norm ilościowych dla zielonych zamówień publicznych.

5.8. W sektorze budownictwa można poczynić bardzo duże oszczędności energii, wpływając jednocześnie na zmniejszenie emisji. 40 % energii wykorzystywanej jest w budynkach, a 22 % z niej można by zaoszczędzić. 41,7 % pracowników (ze znacznymi różnicami w zależności od kraju) posiada niskie kwalifikacje, a ich przeszkolenie obciążałoby małe przedsiębiorstwa zaporowymi kosztami. Trzeba zatem zachęcać do podejmowania takich inicjatyw, jak w Hiszpanii, gdzie w ruchomej szkole pracownicy uczą się na temat ekologicznych technologii budowlanych, nie oddalając się jednocześnie na długo z miejsca pracy. Organizacje mieszkalnictwa socjalnego promowały szereg inicjatyw mających na celu informowanie zarządców budynków i użytkowników mieszkań. Projekt o nazwie Energy Ambassadors polega na przeszkoleniu tzw. ambasadorów energii, rekrutowanych spośród pracowników już działających we władzach lokalnych, w organizacjach non profit oraz organizacjach społecznych po to, by zostały one najpierw osobami kontaktowymi ds. energii w swych własnych organizacjach, a następnie rozpowszechniały wiedzę w społeczeństwie.

5.9. Do różnych kategorii zawodowych mogących pozytywnie wpływać na poziom emisji należą architekci, wśród których rozpowszechnia się inne podejście kulturowe, skłaniające do dostosowania stylu życia oraz projektowania pomieszczeń do potrzeb podyktowanych rytmem natury, zamiast oparcia projektów o wymogi związane ze sztucznym stylem życia, wykorzystujące w dużym stopniu mechanikę i energię elektryczną. Ponadto istotne jest propagowanie konkretnej wiedzy technicznej na temat cech innowacyjnych materiałów, które umożliwiają poczynienie oszczędności energii.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwiększenia ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 277/04)

Sprawozdawca: **Anna BREDIMA**

Pismem z 3 listopada 2008 r. r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

zwiększenia ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą była Anna BREDIMA.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 182 do 3 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski końcowe

1.1. Celem niniejszej opinii rozpoznawczej jest zbadanie, w jaki sposób można zwiększyć ekologiczność środowiska oceanów i rzek, a jednocześnie utrzymać konkurencyjność sektora transportu zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej. Zwiększenie ekologiczności środowiska oceanów i rzek będzie możliwe dzięki holistycznej polityce promowania ekologicznych inwestycji i zwiększania „ekologicznego zatrudnienia”. EKES uważa, że ekologiczna gospodarka nie jest luksusem i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje tę strategię.

1.2. Transport morski jest filarem globalizacji, jako że tą drogą odbywa się przewóz około 90 % światowego handlu oraz 90 % handlu zewnętrznego UE i 45 % handlu w obrębie UE (pod względem wielkości). Żegluga śródlądowa odgrywa istotną rolę w europejskim transporcie wewnętrznym, ponieważ udział transportu rzeczno-śródlądowego stanowi 5,3 % całego transportu lądowego w UE. Obydwa rodzaje transportu są konkurencyjne, zrównoważone i przyjazne dla środowiska naturalnego.

1.3. EKES apeluje do Komisji, by w swoich przyszłych wnioskach rozróżniała poszczególne pojęcia oraz by zaliczała żeglugę śródlądową do grupy środków transportu lądowego.

1.4. EKES uważa, że wpływ transportu morskiego i żeglugi śródlądowej na środowisko naturalne należy postrzegać przez pryzmat skutków ekologicznych transportu lądowego w UE, a także zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lądowych. EKES ponownie stwierdza, że środki UE dotyczące zanieczyszczenia środowiska naturalnego powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do łodzi rekreacyjnych i w miarę możliwości także do okrętów wojennych. Środki te powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich statków (bez względu na banderę), a także być możliwie jak najbardziej praktyczne i jak najmniej kosztowne. Ich podstawą musi być również rzetelna ocena oddziaływania na środowisko naturalne oraz ocena techniczna i społeczno-gospodarcza.

1.5. W Europejskim Roku Kreatywności i Innowacji (2009) EKES uważa, że UE powinna stać się liderem w dziedzinie badań związanych z wykorzystaniem ekologicznych technologii w projektowaniu statków, portów i planowaniu ich obsługi. Komisja Europejska powinna zbadać stopień wykorzystania na rynku europejskich technologii ekologicznych w innych częściach świata. Inicjatywa ta niesie ze sobą dodatkową korzyść w postaci

nowych miejsc pracy w UE („ekologiczne zatrudnienie”). Mądre inwestowanie w bardziej ekologiczne systemy wykorzystywane na statkach, poprawę efektywności energetycznej oraz porty przyspieszy wychodzenie ze światowego kryzysu gospodarczego.

1.6. EKES sugeruje, że lepsze wyniki można osiągnąć dzięki zrównoważeniu przepisów i inicjatyw własnych tego sektora. Komitet apeluje do Komisji o sprawdzenie, jak najlepiej wykorzystać dostępne najlepsze wzorce na szczeblu UE. Zwiększenie ekologiczności działań w celu ochrony środowiska naturalnego jest opłacalne pod względem gospodarczym i może przyczynić się do zwiększenia liczby miejsc pracy. Zrównoważony transport morski i żegluga śródlądowa oraz osiągnięcie rentowności nie wykluczają się wzajemnie.

1.7. EKES mógłby stać się oficjalnym promotorem nowej polityki w zakresie ochrony środowiska wśród europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do rozwoju „kultury ekologicznej”. Może on pełnić rolę europejskiego forum propagowania świadomości ekologicznej wśród zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Zanim uda nam się uzyskać „ekologiczny statek”, „ekologiczne paliwo” i „ekologiczny port”, powinniśmy zmienić nasz codzienny sposób myślenia i zachowania i zwiększyć naszą świadomość ekologiczną.

1.8. Transport morski i żegluga śródlądowa zostały uznane za najwydajniejsze formy transportu handlowego pod względem emisji dwutlenku węgla. Promowanie żeglugi śródlądowej może pomóc w osiągnięciu głównych celów polityki UE w zakresie ochrony środowiska. Szersze wykorzystanie tego rodzaju transportu jest kluczowe dla ograniczenia emisji dwutlenku węgla w sektorze transportu.

1.9. W przewidywalnej przyszłości transport morski będzie się nadal rozwijał, tak aby odpowiedzieć na rosnące potrzeby światowego handlu, a zatem rosnąć będą także związane z nim emisje gazów cieplarnianych. Wiele środków technicznych i operacyjnych może przyczynić się do znacznego ograniczenia tych emisji.

1.10. Przy rozważaniu systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) w transporcie morskim nie można dopuścić do niekorzystnych skutków dla konkurencyjności europejskiego transportu morskiego na rynku światowym. Globalny system znacznie skuteczniej ograniczałby emisje dwutlenku węgla pochodzące z międzynarodowego transportu morskiego niż system szczebla UE lub jakiegokolwiek inny system regionalny.

1.11. Zastosowanie zasad systemu handlu uprawnieniami do emisji jest znacznie trudniejsze w przypadku transportu morskiego w porównaniu z transportem powietrznym, szczególnie jeżeli chodzi o żeglugę trampową. Podatek bunkrowy (od emisji dwutlenku węgla) bądź jakikolwiek inny podatek mógłby być równie „wydajny” i łatwiejszy w obsłudze w przypadku transportu morskiego, gdyby został on zastosowany w skali międzynarodowej.

1.12. Ustanowienie standardów działań edukacyjnych i szkoleniowych przeznaczonych dla członków załóg statków żeglugi śródlądowej na poziomie porównywalnym z transportem morskim będzie korzystne, szczególnie w dziedzinie przewozu towarów niebezpiecznych.

2. Zalecenia

2.1. Chociaż transport morski i żegluga śródlądowa są konkurencyjne, zrównoważone i przyjazne dla środowiska naturalnego, Komisja powinna przeanalizować możliwości dalszych ich usprawnień poprzez synergię pomiędzy działaniami regulacyjnymi a inicjatywami tego sektora.

2.2. Komitet stwierdza potrzebę poprawy infrastruktury portowo-kanalowej, tak aby można było przyjmować większe statki, wyeliminować problemy związane z natężeniem ruchu w portach oraz maksymalnie skrócić czas rozładunku i ponownego załadunku w porcie.

2.3. Państwa członkowskie – każde z osobna i wszystkie razem – powinny podjąć właściwe kroki, tak aby pozostawać w gotowości oraz dysponować odpowiednimi środkami i infrastrukturą, by móc należycie reagować w wypadku zanieczyszczenia wód na terytorium UE, walczyć z nim i łagodzić jego skutki.

2.4. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o przeanalizowanie inicjatyw podejmowanych w sektorze oraz innych inicjatyw na rzecz ochrony środowiska naturalnego i sprawdzenia, w jaki sposób najlepsze rozwiązania w zakresie redukcji emisji pochodzących ze statków można by wykorzystać na szczeblu UE.

2.5. Aby „ekologiczne statki” i „ekologiczne porty” przyszłości stały się rzeczywistością, Komisja powinna wspierać przemysł UE, tak aby stał się on liderem badań nad innowacyjnymi technologiami w dziedzinie budowy statków i portów.

2.6. EKES wzywa Komisję do zbadania komercjalizacji europejskich technologii ekologicznych w innych częściach świata. Inicjatywa ta przyniesie dodatkową korzyść w postaci nowych miejsc pracy w państwach członkowskich UE („ekologiczne zatrudnienie”).

2.7. EKES proponuje, by środkiem do zmniejszenia emisji w transporcie morskim stał się rozwój logistyki obejmujący takie działania, jak skrócenie tras, ograniczanie ilości rejsów bez ładunku (rejsy balastowe) i optymalizacja czasu dopłynięcia statku na miejsce.

2.8. UE powinna wspierać wysiłki Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) na rzecz zapewnienia ogólnoświatowych uregulowań dotyczących międzynarodowego transportu morskiego oraz rozwiązania problemu rozbudowy potencjału w zakresie wywiązywania się z obowiązków państwa bandery.

2.9. Większość wypadków w transporcie spowodowanych jest błędem człowieka. Marynarzom trzeba bezwarunkowo zapewnić

godziwe warunki życia i pracy na pokładzie. Z tego względu należy podjąć wszelkie wysiłki zmierzające do stworzenia kultury bezpieczeństwa i praw socjalnych w tym sektorze.

2.10. Jakość paliwa wykorzystywanego w transporcie morskim wpływa na ludzkie zdrowie. Zdaniem EKES-u właściwe gałęzie przemysłu powinny traktować tę kwestię jako element społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i dobrowolnie podejmować dalsze kroki mające na celu ochronę środowiska i poprawę jakości życia całego społeczeństwa.

2.11. Rozbudowa światowej floty napędzanej skroplonym gazem ziemnym (LNG) stanowi znaczące wyzwanie pod względem zapewnienia należycie wyszkolonych oficerów załogi posiadających odpowiednie uprawnienia. Brak wykwalifikowanych oficerów wymaga działań na rzecz intensywniejszej rekrutacji i szkoleń.

2.12. Zarówno działalność prowadzona na pełnym morzu, jak i zdarzenia, do których tam dochodzi, mogą mieć wpływ na wody UE. EKES proponuje, by wykorzystać w tym wypadku służby gotowości i reagowania w przypadkach zanieczyszczeń EMSA (Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu) oraz statki pogotowia na wypadek zanieczyszczenia ropą naftową i system monitorowania i nadzoru satelitarnego tejże agencji. Oferują one większe możliwości wykrywania, niezwłocznej interwencji i podejmowania działań naprawczych. Odpowiednie finansowanie systemu EMSA wzmocni jego możliwości koordynujące.

2.13. Programy edukacyjne, szkoleniowe i rekrutacyjne dotyczące załogi statków żeglugi śródlądowej, zwłaszcza w dziedzinie przewozu towarów niebezpiecznych, powinny być tak opracowywane, aby zainteresować młodych ludzi i utrzymywać niezbędny poziom umiejętności w sektorze.

3. Ogólne wprowadzenie

3.1. Podstawą niniejszej opinii rozpoznawczej są dwa zagadnienia: „W jaki sposób można zwiększyć ekologiczność środowiska oceanów i rzek, a jednocześnie utrzymać konkurencyjność sektora transportu”⁽¹⁾. Pytanie to pada w kontekście komunikatów pt. „Ekologiczny transport”⁽²⁾ i „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”. Jednym z aspektów tego pakietu jest strategia, która ma na celu zapewnienie lepszego odzwierciedlenia rzeczywistych kosztów ponoszonych przez społeczeństwo w cenach transportu, tak aby można było stopniowo ograniczyć szkody dla środowiska naturalnego i natężenie ruchu w sposób pozwalający na zwiększenie wydajności transportu oraz stymulujący całą gospodarkę. EKES popiera te działania jako zgodne z wymiarem środowiskowym strategii lizbońsko-göteborskiej.

3.2. W dziedzinie żeglugi śródlądowej strategia zakłada internalizację kosztów zewnętrznych. Natomiast w przypadku transportu morskiego, z uwagi na to, że tu internalizacja kosztów jeszcze nie została rozpoczęta, strategia zobowiązuje Komisję Europejską do podjęcia działań w 2009 r., jeśli Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) nie uzgodni do tego czasu konkretnych działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Strategia dla transportu morskiego będzie zgodna z nową zintegrowaną polityką morską Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ COM(2008) 433 wersja ostateczna, SEC(2008)2206.

⁽²⁾ COM(2008) 435 wersja ostateczna.

3.3. Parlament Europejski i Rada Europejska podkreśliły wagę zrównoważonej polityki transportowej, zwłaszcza w kontekście przeciwdziałania zmianom klimatu. Ich zdaniem transport będzie musiał przyczynić się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych.

3.4. EKES zauważa, że transport morski, w tym żegluga morską bliskiego zasięgu, to dziedzina transportu, która powinna być jasno odróżniona od żeglugi śródlądowej z gospodarczego, społecznego, technicznego i nautycznego punktu widzenia. Różnice pomiędzy rynkami, które obsługuje każdy z tych typów transportu, są bardzo duże i mają podstawowe znaczenie. Chodzi o związane z nimi zasady i sytuacje społeczne, normy dotyczące pomiaru wagi oraz silników, ładowność, szlaki oraz ich strukturę. Transport morski i transport powietrzny to jak najbardziej rodzaje transportu o charakterze globalnym, podczas gdy żegluga śródlądowa kontynentu europejskiego jest zaliczana do tzw. transportu lądowego, który obejmuje również transport drogowy i transport kolejowy⁽³⁾. W związku z powyższym EKES apeluje do Komisji, by w swoich dokumentach i wnioskach rozróżniała poszczególne pojęcia oraz by zaliczała żeglugę śródlądową do grupy środków transportu lądowego.

4. Kontekst zmian klimatu

4.1. Globalne ocieplenie i skutki zanieczyszczenia powietrza dla zdrowia ludzkiego, a także ograniczone światowe złoża ropy naftowej to główne czynniki motywujące UE do podjęcia działań na rzecz zmniejszenia uzależnienia sektora transportu od paliw kopalnych. Zużycie paliw kopalnych powoduje emisje dwutlenku węgla (CO₂), który jest gazem cieplarnianym występującym w największych ilościach. Z tego względu obecna polityka w zakresie ochrony środowiska skupia się niemal wyłącznie na wysiłkach na rzecz ograniczenia emisji CO₂. Jednakże najważniejszym gazem cieplarnianym oprócz dwutlenku węgla jest metan (CH₄) pochodzący z sektora hodowli zwierząt.

4.2. EKES uważa, że wpływ transportu morskiego i żeglugi śródlądowej na środowisko naturalne należy postrzegać przez pryzmat skutków ekologicznych transportu lądowego w UE, a także zanieczyszczeń pochodzących z lądu. Komitet ponawia stwierdzenie⁽⁴⁾, że potrzebne jest holistyczne podejście, które powinno uwzględniać dostępność technologii pozwalającej na ograniczenie emisji, konieczność zachęcania do innowacji, ekonomikę handlu światowego oraz konieczność uniknięcia negatywnych skutków wzrostu emisji dwutlenku węgla przy zmniejszaniu ilości innych zanieczyszczeń, tak aby zminimalizować niezamierzony wzajemny wpływ różnych strategii.

4.3. Środki mające na celu ograniczenie emisji pochodzących z transportu morskiego i żeglugi śródlądowej powinny być praktyczne i niekosztowne oraz stosować się do wszystkich statków (bez względu na banderę), w tym do łodzi rekreacyjnych i w miarę możliwości także do okrętów wojennych⁽⁵⁾. Ich podstawą musi być również rzetelna ocena oddziaływania na środowisko naturalne oraz ocena techniczna i społeczno-gospodarcza. Ponadto przepisy prawne prowadzące do marginalnego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych przy wysokich kosztach mogą także

spowodować odejście od pewnych rodzajów transportu na rzecz form mniej ekologicznych. Przyniosłoby to ogólne negatywne skutki, jeśli chodzi o globalne ocieplenie.

4.4. Jednym z aspektów polityki w zakresie ochrony środowiska, o których bardzo często się zapomina, są płynące z niej korzyści gospodarcze. Tymczasem „gospodarka ekologiczna” to jeden ze sposobów na wyjście ze światowego kryzysu. Rozwijająca się obecnie gospodarka ekologiczna wpływa na tworzenie nowych możliwości zatrudnienia⁽⁶⁾. Komisarz Stavros Dimas oświadczył, że inwestycje w działania na rzecz ochrony środowiska przyczynią się w ciągu najbliższych dziesięciu lat do powstania 2 mln nowych miejsc pracy w UE. W związku z tym gospodarka ekologiczna wcale nie jest luksusem.

4.5. Dalsze ograniczenia emisji dwutlenku węgla w transporcie morskim i żegludzie śródlądowej są możliwe, lecz będą one jedynie marginalne, ponieważ towary trzeba będzie przewozić niezależnie od dodatkowych opłat, które w ostatecznym rozrachunku i tak obciążą konsumentów.

5. Zwiększanie ekologiczności transportu morskiego

5.1. Coraz większe uprzemysłowienie i liberalizacja gospodarek spowodowały wzrost światowego handlu i popytu na produkty konsumpcyjne. W planie działań w sprawie polityki morskiej UE⁽⁷⁾ kładzie się szczególny nacisk na transport morski jako konkurencyjny, zrównoważony i przyjazny dla środowiska naturalnego sposób transportu.

5.2. Od wielu lat negatywny wpływ transportu morskiego na środowisko spada z roku na rok. Zanieczyszczenia wynikające z działalności operacyjnej zostały natomiast ograniczone do absolutnego minimum. Znaczne ulepszenia w zakresie wydajności silników i konstrukcji kadłubów spowodowały ograniczenie emisji i zwiększenie wydajności paliw. Zważywszy na ilość towarów przewożonych statkami, udział transportu morskiego w ilości emisji dwutlenku na świecie jest niewielki (2,7 %) ⁽⁸⁾.

5.3. Topnienie pokrywy lodowej na obszarze Morza Arktycznego stopniowo otwiera możliwości żeglowania nowymi szlakami na jego wodach⁽⁹⁾. Krótsze podróże z Europy na Pacyfik pozwolą oszczędzać energię i ograniczać emisje. Znaczenie szlaków arktycznych zostało podkreślone w opinii EKES-u w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej⁽¹⁰⁾. Jednocześnie narasta potrzeba ochrony środowiska morskiego w tym regionie w harmonii z miejscową ludnością oraz poprawy wielostronnego zarządzania. Do wytyczania nowych szlaków morskich w tym regionie należy podchodzić z ostrożnością, do czasu wykonania przez ONZ oceny oddziaływania na środowisko naturalne. W krótkim i średnim okresie EKES zaleca uznanie tego regionu za rezerwat przyrody. Dlatego też wskazane byłoby zachowanie na szczęblu UE i ONZ równowagi pomiędzy niektórymi parametrami nowej trasy. Kolejnych korzyści można się spodziewać po rozbudowaniu Kanału Panamskiego, którego zakończenie zaplanowano na rok 2015.

⁽³⁾ Określenie „wodny”, które może mieć zastosowanie do obu rodzajów, odnosi się wyłącznie do drogi, jaką dokonywany jest transport. Nie oznacza ono środka transportu ani skutków w zakresie polityki ochrony środowiska. Faktu tego nie zmienia wcale to, że DG TREN do środków transportu lądowego zaliczyła transport drogowy i transport kolejowy, a pominęła żeglugę śródlądową.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50; Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.

⁽⁵⁾ Patrz przypis 4.

⁽⁶⁾ UNEP „Zielona praca”.

⁽⁷⁾ SEC(2007)1278.

⁽⁸⁾ Międzynarodowa Organizacja Morska: Zaktualizowane badanie z 2000 r. na temat emisji gazów cieplarnianych generowanych przez statki.

⁽⁹⁾ COM(2008) 763.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.

5.4. Transport morski jest ściśle uregulowany ponad 25 ważniejszymi konwencjami i kodeksami. MARPOL73/78 jest główną konwencją międzynarodową dotyczącą zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska morskiego spowodowanym zwykłą działalnością bądź wypadkami statków ⁽¹¹⁾. Podlega on również szeroko nakreślonym przepisom unijnym, szczególnie regulacjom ERIKA I i ERIKA II oraz trzeciemu pakietowi w sprawie bezpieczeństwa na morzu (2009). Regulacje doprowadziły do zwiększenia bezpieczeństwa na morzach oraz kontroli zanieczyszczeń, a także, w razie konieczności, możliwości interwencji w celu zapobiegania wypadkom lub ograniczania ich skutków.

5.5. Zmieniony niedawno załącznik VI do konwencji MARPOL dotyczący zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez statki wprowadza ściślejsze ograniczenia emisji tlenku siarki (SO_x), pyłów i tlenku azotu (NO_x). Wiele środków technicznych i operacyjnych może przyczynić się do znacznego ograniczenia emisji CO_2 pochodzących ze statków. Część z owych środków może znaleźć zastosowanie jedynie na zasadach dobrowolności. Ograniczenie prędkości jest najskuteczniejszym działaniem przynoszącym natychmiastowe rezultaty. Niemniej jednak jego wprowadzenie zależne będzie od wymogów handlu.

5.6. EKES uważa, że lepsze wyniki można osiągnąć dzięki zrównoważeniu przepisów i inicjatyw własnych sektora, takich jak pionierska inicjatywa Helleńskiego Stowarzyszenia na rzecz Ochrony Środowiska Morskiego (HELMEPA) ⁽¹²⁾, nagroda „Poseidon Challenge” ⁽¹³⁾, inicjatywa „Floating Forest” ⁽¹⁴⁾ czy certyfikaty „Green Award Foundation” ⁽¹⁵⁾.

5.7. Przy rozważaniu systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) w transporcie morskim nie można dopuścić do niekorzystnych skutków dla konkurencyjności europejskiego transportu morskiego na rynku światowym, ponieważ byłoby to sprzeczne ze strategią lizbońską. Przed podjęciem decyzji Komisja musi jasno odpowiedzieć na następujące pytania: jakie korzyści wynikną dla środowiska naturalnego z wprowadzenia takiego systemu w międzynarodowym transporcie morskim oraz jak system ten będzie funkcjonować w praktyce w przemyśle o tak międzynarodowym zasięgu jak transport morski? Dlatego globalny system w ramach IMO znacznie skuteczniej ograniczałby emisje dwutlenku węgla pochodzące z transportu morskiego niż system na szczeblu UE lub jakiegokolwiek innego systemu regionalnego.

5.8. Presja polityczna na rzecz włączenia transportu morskiego do wspólnotowego systemu ETS do 2013 r. jest oczywista. Zastosowanie zasad systemu handlu uprawnieniami do emisji jest znacznie trudniejsze w przypadku transportu morskiego w porównaniu z transportem powietrznym, szczególnie jeżeli chodzi o żeglugę trampową. Wynika to z praktycznych uwarunkowań światowego handlu morskiego, które sprawiają, że wyliczenia uprawnień do emisji stają się bardzo trudne. Żegluga międzynarodowa zajmuje się z reguły przewożeniem ładunków w warunkach nieustannie zmieniających się sposobów prowadzenia

działalności handlowej na świecie. W przypadku większości statków UE portem załadunku lub wyładunku jest port spoza UE, wybrany przez podmiot czarterujący. Statki nie są jednorodne, tak więc trudno jest znaleźć jakiś wzorzec. Żegluga zajmuje się wiele małych przedsiębiorstw, co sprawia, że obciążenie administracyjne systemu ETS jest bardzo duże. Wiele statków pływających w sektorze żeglugi trampowej, który stanowi znaczną część żeglugi tylko sporadycznie zawija do unijnych portów. Bunkrowanie statków podczas rejsu może odbywać się w portach spoza UE, zaś dane dotyczące zużycia paliwa pomiędzy portami opierają się jedynie na szacunkach. W tych okolicznościach systemem przydziałów emisji ETS może zostać objętych kilka krajów: np. kraj armatora, operatora statku, czarterującego, właściciela ładunku, odbiorcy ładunku. Ponadto unijny system handlu uprawnieniami do emisji w transporcie morskim miałby zastosowanie do wszystkich statków zawijających do portów UE, co stwarzałoby realną możliwość zastosowania środków odwetowych przez kraje spoza UE, które nie stosują systemu ETS wobec statków pływających pod ich banderą.

5.9. Podatek bunkrowy (od zanieczyszczeń dwutlenkiem węgla) bądź jakiegokolwiek inny podatek mógłby być równie „wydajny” i łatwiejszy w obsłudze w przypadku transportu morskiego. Ponadto jeśli wprowadzimy tego typu rozwiązania, będziemy mieć większą pewność, że zebrane środki zostaną rzeczywiście przeznaczone na działania na rzecz ochrony środowiska.

5.10. W przewidywalnej przyszłości systemy napędowe statków nadal będą się opierać na paliwach węglowodórnych. Wykorzystanie gazu jako paliwa alternatywnego wzrośnie wraz z udostępnieniem odpowiedniej infrastruktury dystrybucyjnej. Studia wykonalności dotyczące ogniw paliwowych napędzanych gazem ziemnym wskazują na znaczne ograniczenie emisji dwutlenku węgla. Ponadto przyszłe prace IMO skoncentrują się na ograniczeniu hałasu powodowanego przez statki.

5.11. Udostępnienie biopaliw w ilości wystarczającej na potrzeby transportu morskiego jest mało prawdopodobne, podobnie jak to, że wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla i wodoru będzie miało znaczący wpływ na transport morski w ciągu nadchodzących dwudziestu lat. Technologia wiatrowa, jak np. Sky-sails, i energia słoneczna nie wystarczą do napędzania statków, jednak mogą okazać się przydatne jako uzupełnienie napędu w postaci silników. Wykorzystanie przybrzeżnych instalacji zasilania elektrycznego (*cold ironing*) umożliwi obsługę statków w portach bardziej przyjazną dla środowiska naturalnego. Energia jądrowa wymaga odpowiedniej infrastruktury na wypadek sytuacji kryzysowych, w związku z tym nie jest odpowiednim rozwiązaniem dla statków handlowych.

6. Zwiększenie ekologiczności żeglugi śródlądowej

6.1. Żegluga śródlądowa odgrywa dość istotną rolę w europejskim transporcie wewnętrznym, ponieważ udział transportu rzeczno-egzostanowi 5,3 % transportu lądowego w UE ogółem, zaś w niektórych regionach o rozbudowanych śródlądowych szlakach wodnych udział ten przekracza 40 %. Jest to niezawodny, opłacalny, bezpieczny i wydajny energetycznie rodzaj transportu. Promowanie żeglugi śródlądowej może pomóc w realizacji głównych celów polityki UE w zakresie ochrony środowiska naturalnego, a większe jej wykorzystanie jest kluczem do ograniczenia emisji dwutlenku węgla w sektorze transportu. Idzie to w parze z unijną polityką na rzecz rozwiązania problemu nadmiernie zatłoczonych dróg.

⁽¹¹⁾ Możliwość zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez statki wzrosła jeszcze bardziej wraz z wdrożeniem przyjętych ostatnio międzynarodowych konwencji o systemach przeciwpiorostowych, wodzie balastowej, usuwaniu wraków, o olejach bunkrowych oraz konwencji o ponownym przetwarzaniu statków (zostanie przyjęta w 2009 r.).

⁽¹²⁾ Stowarzyszenie HELMEPA, utworzone w 1981 r., posłużyło za wzór przy tworzeniu stowarzyszeń CYMEPA, TURMEPA, AUSMEPA, NAMEPA, UKRMEPA, URUMEPA oraz INTERMEPA.

⁽¹³⁾ Nagroda ufundowana przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Niezależnych Właścicieli Tankowców (Intertanko) w 2005 r.

⁽¹⁴⁾ Realizowana w Wielkiej Brytanii, info@flyingforest.org.

⁽¹⁵⁾ Wydawane w Holandii, www.greenaward.org.

6.2. Tradycyjnie żegluga śródlądowa była regulowana przepisami Centralnej Komisji Żeglugi po Renie (CCNR), która wprowadziła wysokie normy techniczne i standardy bezpieczeństwa. Regulacje oparte na konwencji mannheimskiej mają zastosowanie w krajach leżących nad Renem. Obejmują one przepisy dotyczące bezpieczeństwa, odpowiedzialności i zapobiegania zanieczyszczeniom. Ze względu na wspomniane wysokie standardy żegluga śródlądowa charakteryzuje się znaczną unifikacją poziomu jakości i bezpieczeństwa wyposażenia statków oraz wykształcenia załóg. W oparciu o przepisy wynikające z konwencji mannheimskiej UE wprowadziła ostatnio w dyrektywie 2006/87/WE kompleksowe wymagania techniczne i eksploatacyjne dotyczące statków żeglugi śródlądowej.

6.3. Prawodawstwo UE ⁽¹⁶⁾ ustanawia limity emisji związane z jakością paliw wykorzystywanych w statkach żeglugi śródlądowej. Wniosek Komisji Europejskiej ⁽¹⁷⁾ dotyczący zawartości siarki w olejach napędowych miał wprowadzić redukcję zawartości siarki w paliwie zarówno dla statków morskich, jak i eksploatowanych w żegludze śródlądowej. Żegluga śródlądowa opowiadała się za jednorazowym obniżeniem limitu zawartości siarki w oleju napędowym z 1 000 ppm do 10 ppm. Propozycję przyjął ostatnio Parlament Europejski i postanowił o obniżeniu dopuszczalnej zawartości siarki jednorazowo do poziomu 10 ppm począwszy od 2011 r. W niedalekiej przyszłości żegluga śródlądowa będzie mogła korzystać z systemów bezemisyjnych, takich jak ogniwa paliwowe. Nowa barka śródlądowa „CompoCaNord”, skonstruowany niedawno w Niemczech tankowiec Futura oraz holenderski niemal bezemisyjny holownik portowy napędzany hybrydowym silnikiem wodorowym stanowią konkretne przykłady wykorzystania tego typu technologii. Ponadto nowe przepisy ⁽¹⁸⁾ obejmują uregulowania prawne przewozu towarów niebezpiecznych środkami transportu drogowego, kolejowego i żeglugi śródlądowej w poszczególnych państwach członkowskich lub między nimi.

6.4. Ostatnie rozszerzenie UE spowodowało poszerzenie sieci śródlądowych dróg wodnych, która rozciąga się obecnie od Morza Północnego do Morza Czarnego dzięki połączeniom rzecznych Renu i Dunaju. Śródlądowe drogi wodne w Europie oferują

duże możliwości, jeśli chodzi o niezawodny transport towarowy, i wypadają korzystniej w porównaniu z innymi rodzajami transportu, które często muszą mierzyć się z problemami natężenia ruchu i ładowności.

6.5. Nierealistyczne byłoby traktowanie żeglugi śródlądowej jako działalności krajowej, którą można regulować prawem krajowym lub regionalnym. Statki żeglugi śródlądowej pływające pod banderą chorwacką, ukraińską, serbską i mołdawską już teraz korzystają ze szlaków wodnych i kanałów znajdujących się na terenie UE, a liberalizacja rosyjskiego transportu rzeczno, wiążąca się z udostępnieniem rosyjskich szlaków statkom z UE i odwrotnie, jeszcze bardziej przyczyni się do umocnienia międzynarodowego charakteru żeglugi śródlądowej UE.

6.6. Jednym z najważniejszych warunków i wyzwań dla niezawodności żeglugi śródlądowej jest poprawa fizycznej infrastruktury, polegająca na usunięciu wąskich gardeł, oraz jej niezbędnej konserwacji. EKES przypomina stanowisko przedstawione w swojej wcześniejszej opinii ⁽¹⁹⁾ i wyraża nadzieję, że działania w ramach projektu NAIADES ⁽²⁰⁾ ożywią żeglugę śródlądową i umożliwią finansowanie projektów rozwoju infrastruktury.

6.7. Pod względem internalizacji kosztów zewnętrznych żegluga śródlądowa, jako stosunkowo mało wykorzystywany rodzaj transportu, nie powinna być prekursorem w tej dziedzinie. Wszelkie działania na rzecz nakładania podatku od dwutlenku węgla na żeglugę śródlądową będą trudne do przeprowadzenia ze względów prawnych, ponieważ zgodnie z założeniami konwencji mannheimskiej (1868 r.) na żeglugę na Renie nie można nakładać żadnych opłat. W praktyce 80 % żeglugi śródlądowej odbywa się na wodach dorzecza Renu. EKES zauważa, że niezgodność systemów prawnych będących podstawą traktatu o żegludze na Renie i traktatu o żegludze na Dunaju stwarza problemy związane z przepisami ochrony środowiska Dunaju. Komitet proponuje wzmoczenie wysiłków na rzecz jednolitych przepisów (środowiskowych, społecznych, technicznych) jako instrumentu ułatwiającego żeglugę śródlądową.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Dyrektywa 2004/26/WE, Dz.U. L 225 z 25.6.2004, s. 3.

⁽¹⁷⁾ COM(2007) 18.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa 2008/68/WE, Dz.U. L 260 z 30.9.2008, s. 13.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 218.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 6.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Transport drogowy w roku 2020: oczekiwania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 277/05)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

W piśmie z dnia 24 listopada 2008 r. prezydencja czeska Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Transport drogowy w roku 2020: oczekiwania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 89 do 33 – 17 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet poczynił pewne ograniczenia, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy niniejszej opinii. Omawia w niej jedynie drogowy transport towarowy zgodnie z dokładniejszymi wskazówkami przekazanymi przez prezydencję czeską. Profesjonalnemu drogowemu transportowi pasażerskiemu poświęcona zostanie oddzielna opinia.

1.2. Wszystkie przewidywania dotyczące drogowego transportu towarowego wskazują na to, że do roku 2020 zaobserwujemy znaczny, kilkudziesięcioprocentowy wzrost transportu. Obecny kryzys gospodarczy pozwala oczekiwać, że w najbliższych latach wzrost ten zostanie zahamowany, ale nie będzie to miało większego wpływu na sytuację w 2020 roku.

1.3. Jeśli w 2020 r. zarysuje się ostatecznie wzrost transportu, oznacza to między innymi, że w polityce transportowej, tak jak została ona określona w białej księdze w sprawie transportu, ze szczególną siłą należy dążyć do uwzględnienia idei współmodalności, po to aby dojść do zintegrowanej polityki transportowej opierającej się na zasadach gospodarczych, społecznych i ekologicznych, co Komitet podkreślił także w swej opinii z 15 marca 2007 r.

1.4. Przewidywanemu wzrostowi towarzyszy szereg problemów, z którymi władze ponadnarodowe, władze publiczne, grupy interesu i obywatele mają do czynienia już teraz, takich jak rosnąca emisja CO₂, uzależnienie sektora transportu od paliw kopalnych, brak wystarczającej bezpiecznej infrastruktury oraz zapewnienie kierowcom dobrego środowiska i dobrych warunków pracy.

1.5. Komitet uważa za niezwykle istotne, by w celu stawienia czoła tym problemom, wytworzyć wspólne poczucie pilnej potrzeby ich rozwiązania, co pomoże uzyskać niezbędne wsparcie.

1.6. Jeśli chodzi o konieczne działania w zakresie emisji CO₂, Komitet proponuje zwiększenie wysiłków na rzecz ograniczenia tej emisji u źródła m.in. dzięki szybszemu rozwojowi nowych generacji energooszczędnych silników.

1.7. Jeśli chodzi o uzależnienie sektora transportu profesjonalnego od paliw kopalnych, Komitet uznaje za konieczne stworzenie dobrze finansowanego programu badań i rozwoju, nastawionego na kwestie wykorzystania energii odnawialnej w sektorze transportu.

1.8. Także wspieranie produktów lub działań nakierowanych na alternatywne możliwości napędu i obniżenie emisji CO₂ za pośrednictwem rozwiązań podatkowych jest zdaniem Komitetu krokiem w dobrym kierunku. Jednym z takich działań mogłoby być szybsze wycofywanie starszych modeli pojazdów ciężarowych.

1.9. W celu sprostania przewidywanemu wzrostowi trzeba, obok innowacji technicznych i podobnych inwestycji, pilnie zająć się także rozbudową koniecznej infrastruktury, np. tworzeniem wystarczającej liczby bezpiecznych, strzeżonych miejsc parkingowych i miejsc odpoczynku. Muszą one być tak rozmieszczone i wyposażone, by kierowcy pojazdów ciężarowych mogli przestrzegać wymaganych prawem przerw i czasu odpoczynku i by rzeczywiście mogli wówczas odpocząć. Kierowcy muszą być w szczególności chronieni przed kradzieżami, napadami i innymi działaniami przestępczymi. Trzeba szybko opracować i wdrożyć powszechnie obowiązujące normy (dotyczące infrastruktury budowlanej, oferty usług, systemów informowania o najbliższych dostępnych miejscach parkingowych) dla parkingów i miejsc odpoczynku – nie tylko przy autostradach. Poprawa parkingów i miejsc odpoczynku może być finansowana z dochodów z pobierania opłat drogowych od samochodów ciężarowych. Dodatkową korzyścią płynącą z wprowadzenia takich rozwiązań jest fakt, że w obecnej sytuacji kryzysu gospodarczego mogą one stymulować działalność gospodarczą.

1.10. Trzeba utrzymać atrakcyjność zawodu kierowcy dzięki gwarantowaniu dobrych warunków i środowiska pracy, takich jak określony przepisami czas pracy, zharmonizowany czas jazdy i odpoczynku, które byłyby nie tylko zapisane w prawie, ale także rzeczywiście wprowadzane w życie. Zdaniem Komitetu trzeba także zharmonizować w UE kontrolę stosowania przepisów socjalnych w tym sektorze – dążąc do osiągnięcia jej wysokiego poziomu – i odpowiednio karać za nieprzestrzeganie tych przepisów. Komitet sądzi też, że prowadzenie dialogu społecznego między pracodawcami a pracownikami na szczeblu krajowym i unijnym jest warunkiem sprawnego funkcjonowania sektora.

1.11. Komitet z całą mocą podkreśla nie tylko to, że przedstawione w niniejszej opinii propozycje powinny wywołać poczucie pilności, lecz tym bardziej fakt, że należy pilnie i szybko wprowadzić środki w celu zrównoważonego dostosowania się do spodziewanego wzrostu.

2. Wstęp

2.1. 24 listopada 2008 r. czeski minister transportu Aleš Řebíček, mając na uwadze fakt, że Republika Czeska obejmie przewodnictwo w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2009 r., skierował pismo do sekretarza generalnego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Martina Westlake'a.

2.2. W piśmie tym czeski minister transportu stwierdził, że w jego odczuciu niezwykle ważne jest, by czeskie ministerstwo transportu nawiązało dobrą współpracę z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, tak by prezydencja czeska mogła jak najlepiej zrealizować swój program.

2.3. W związku z tym czeska prezydencja poprosiła EKES o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie: „Transport drogowy w roku 2020: oczekiwania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”. Tematyka ta jest bardzo ważna politycznie i silnie wiąże się zarówno z dalszym rozwojem kwestii eurowiniet, jak i z mającym się wkrótce ukazać programem dotyczącym transeuropejskich sieci transportowych.

2.4. Aby móc w krótkim czasie zebrać poglądy różnych zainteresowanych grup społecznych, Komitet uznał za niezbędne zorganizowanie wysłuchania, podczas którego przedstawiciele tych grup mogli przedstawić swój punkt widzenia.

2.5. Poglądy przedstawicieli różnych zainteresowanych grup społecznych, a zwłaszcza te wygłoszone na wysłuchaniu, zostały zebrane w załączniku do niniejszej opinii ⁽¹⁾.

2.6. W niniejszej opinii rozpoznawczej pod pojęciem „transport drogowy” rozumie się drogowy transport towarowy, zgodnie z dokładniejszymi wskazówkami przekazanymi przez prezydencję czeską. Profesjonalnemu drogowemu transportowi pasażerskiemu powinna zostać poświęcona oddzielna opinia.

2.7. Ograniczenie to oznacza, że do wyciąganych wniosków, na przykład dotyczących infrastruktury, trzeba podchodzić z konieczną ostrożnością, ponieważ nie uwzględnia się w nich dalszego wymiaru, jakim jest prywatny transport osób, który ma kluczowe znaczenie w zakresie obciążenia infrastruktury.

2.8. Znaczenie wniosku prezydencji czeskiej o przedstawienie obrazu rynku transportu drogowego do 2020 r. staje się jasne, gdy zdamy sobie sprawę z tego, że w śródkresowym przeglądzie białej księgi Komisji Europejskiej z 2001 r. przewidziano dla UE 25 wzrost transportu towarowego o 50 % (w tonach na kilometr – tkm) do 2020 r. i że stwierdza się, iż w 2006 r. w 27 państwach członkowskich UE w transporcie wewnętrznym około trzech czwartych (73 %) ogólnej liczby tonokilometrów przypadało na drogowy transport towarowy.

2.9. Na kolejowy transport towarowy przypadało 17 % liczby tonokilometrów, natomiast na wodny transport śródlądowy i transport rurociągowy – 5 %. Trzeba zatem dążyć do zwiększenia udziału tych rodzajów transportu oraz żeglugi morskiej bliższego zasięgu.

2.10. Jeśli sprawdzą się przewidywania dotyczące wzrostu transportu do 2020 r. – zgodnie z którymi międzynarodowy transport drogowy podwoi się dwa razy szybciej niż transport krajowy – przyniesie to znaczne konsekwencje w szeregu dziedzin. Można tu przytoczyć jako przykład niewystarczającą infrastrukturę i wynikające z tego nadmierne zagęszczenie ruchu. Jeśli nie zostaną przedsięwzięte drastyczne środki, nastąpi znaczne zwiększenie emisji CO₂, zanieczyszczenia hałasem i zużycia energii. Przy braku zmiany podejścia pogorszą się warunki i środowisko pracy, a zawód kierowcy stanie się mniej atrakcyjny.

2.11. Oczywiście jest, że kwestie te trzeba uznać za sprawy kluczowe, które będą musiały być przedmiotem fundamentalnych decyzji i które mają podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego w sektorze transportu.

2.12. Sytuację komplikuje fragmentaryzacja struktury rynku transportu drogowego. W UE liczy on 900 000 firm, z czego ponad połowę można zaliczyć do małych przedsiębiorstw. Liczba przedsiębiorstw przestaje rosnąć, ale rośnie ich zasięg. Ponadto rynek transportu drogowego charakteryzuje się niskim poziomem spójności. Istnieje wiele małych, niezależnie działających przedsiębiorstw, które mają małą wolę współpracy. W związku z tym procesy logistyczne nie przebiegają optymalnie, a w sektorze istnieje jeszcze znaczny potencjał poprawy jakości.

⁽¹⁾ Załączniki do opinii nie są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Załącznik jest jednak dostępny na stronie internetowej EKES-u: www.eesc.europa.eu.

3. Uwagi ogólne

3.1. Z danych Eurostatu wynika, że w 2006 r. w 25 spośród 27 państw członkowskich UE udział transportu drogowego (wyrażony w tonokilometrach) w porównaniu do innych wewnętrznych rodzajów transportu (transportu kolejowego, wodnego transportu śródlądowego i transportu rurociągowego) wynosił ponad 50 %. W Estonii i na Łotwie transport kolejowy odpowiadał ponad 60 % całości transportu. Zgodnie z tym badaniem również w Szwajcarii udział transportu kolejowego wynosił ponad 60 %.

3.2. Ponadto 85 % ton towarów przewożonych po drogach pokonuje odległości mniejsze niż 150 km. Zatem 15 % ton przewożonych towarów pokonuje odległości większe niż 150 km.

3.3. Stwierdzenie to pokazuje także mocną stronę drogowego transportu towarowego, jaką jest elastyczność tego rodzaju transportu, zważywszy na to, że na krótkich odcinkach prawie nie ma alternatywy dla transportu drogowego.

3.4. Jeśli chodzi o różne rodzaje transportu lądowego i śródlądowego, transport kolejowy i wodny transport śródlądowy mogą, zwłaszcza na dłuższych odcinkach i zależnie od rodzaju transportowanych towarów, stanowić alternatywę dla drogowego transportu towarów, jeśli jakość usług jest przynajmniej podobna, a koszty (nieuniknionego) przeładunku są do przyjęcia. W tym kontekście pewną rolę może odgrywać internalizacja kosztów zewnętrznych.

3.5. W odniesieniu do połączeń transportowych położonych w pobliżu morza alternatywę może stanowić żegluga morska bliskiego zasięgu, o ile zostaną pokonane utrudnienia celne i administracyjne dla tego rodzaju transportu i uda się także tu ograniczyć koszty przeładunku.

3.6. Gdy przyrzeć się oczekiwaniom dotyczącym rozwoju sytuacji do 2020 r., można stwierdzić, na podstawie analiz przeprowadzonych w tej dziedzinie przez Komisję Europejską w raporcie „Energia i transport w Europie” oraz przez ośrodek badawczy NEA, że znacznie wzrośnie produkt narodowy brutto, a tym samym także transport, o ile nie zostaną podjęte kroki na rzecz przecięcia współzależności między tymi dwoma czynnikami, jak zauważono już w śródkresowym przeglądzie białej księgi w sprawie transportu.

3.7. Z przewidywań dotyczących międzynarodowych przepływów towarów do 2020 r. w porównaniu do 2005 r. wynika, że:

- transport wewnętrzny w Europie Zachodniej wzrośnie o 33 %,
- transport wewnętrzny w Europie Wschodniej wzrośnie o 77 %,
- transport z Europy Zachodniej do Wschodniej wzrośnie o 68 %,
- transport z Europy Wschodniej do Zachodniej wzrośnie o 55 %.

Z uwagi na uzależnienie tego sektora od paliw kopalnych oczekiwany wzrost drogowego transportu towarowego w 2020 r. będzie miał znaczny wpływ na zasoby energetyczne.

3.8. Ogólnie oczekuje się zatem zwiększenia się przepływu towarów. Z powodu kryzysu kredytowego i związanej z nim recesji gospodarczej wzrost ten będzie w każdym razie w najbliższych latach niższy niż przewidywano, ale mimo to będzie wymagał podjęcia działań dostosowawczych. Do roku 2020 brakuje nam jeszcze dobrych dziesięciu lat i ryzyko, że wówczas nadal jeszcze odczuwane będą skutki recesji, uważa się za niewielkie.

3.9. Oczekiwany wzrost transportu wynika ze wzrostu gospodarczego w UE i nastąpi w ramach bardziej zintegrowanego rynku, na którym zakorzenione będą również zharmonizowane rozwiązania, takie jak konsekwentne podejście do kontroli i sankcji.

3.10. Podejście planowane przez Komisję Europejską – odejście od narzucania zmiany rodzaju transportu i kierowanie się ideą tzw. współmodalności ⁽²⁾, która oznacza optymalizację każdego rodzaju transportu i pozwalanie na najlepszą możliwą współpracę między rodzajami transportu – jest zdaniem Komitetu, obok rozwoju alternatywnych możliwości i inwestycji, podejściem koniecznym, aby móc w długiej perspektywie oferować jednocześnie wysoki poziom mobilności i ochrony środowiska.

3.11. Na posiedzeniu w dniu 15 marca 2007 r. ⁽³⁾ Komitet poparł cele określone w przeglądzie białej księgi, tzn. poprawę wszelkich rodzajów transportu oddzielnie i w powiązaniu z innymi oraz optymalne wykorzystanie specyficznych możliwości każdego rodzaju transportu, przy czym podkreślił, że należy zwiększyć konkurencyjność transportu morskiego, wodnego transportu śródlądowego i transportu kolejowego.

3.12. Aby móc dostosować się do przewidywanego wzrostu, konieczne jest poparcie i współpraca zainteresowanych podmiotów. Dlatego też użyteczne było zorganizowanie wysłuchania z udziałem głównych międzynarodowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które pozwoliło zebrać ich stanowiska i uwzględnić je w niniejszej opinii rozpoznawczej.

3.13. Jednym z wniosków, jakie można wyciągnąć w odniesieniu do oczekiwanego wzrostu przepływów towarów do roku 2020, jest konieczność rozwoju infrastruktury dla wszystkich rodzajów transportu lądowego i śródlądowego. W odniesieniu do żeglugi morskiej bliskiego zasięgu trzeba przede wszystkim znieść utrudnienia celne i administracyjne.

⁽²⁾ Na stronie 4 przeglądu śródkresowego Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r. (COM(2006) 314 wersja ostateczna) Komisja definiuje współmodalność jako „efektywne wykorzystywanie różnych środków transportu samodzielnie i w połączeniu z innymi, co doprowadzi do optymalnego i zrównoważonego korzystania z zasobów”.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.” (COM(2006) 314 wersja ostateczna), Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

3.14. Innym wnioskiem jest, że jeśli oczekiwany wzrost drogowego transportu towarowego faktycznie będzie miał miejsce, konieczne będzie znalezienie rozwiązań dla problemów, jakie przyniesie ze sobą ten wzrost, takich jak np. emisja CO₂, wypadki, zużycie energii, konsekwencje społeczne i brak wystarczającej liczby bezpiecznych, strzeżonych miejsc parkingowych i miejsc odpoczynku.

3.15. Należy ponadto osiągnąć postępy w odniesieniu do przejazdów „na pusto”, harmonizacji, kontroli i kar, rzeczywistej integracji rynku wewnętrznego, poprawy wydajności m.in. dzięki stosowaniu podejścia modułowego, tam gdzie to właściwe, szybszych kontroli granicznych, rozwiązań logistycznych w ramach samego transportu oraz analiz dotyczących utrzymywania stałej prędkości i ulepszeń dotyczących opon.

3.16. Komitet dostrzega jednocześnie, że w okresie po 2020 r. konieczne wydaje się podejście, które byłoby w większym stopniu wizjonerskie. Dlatego też wzywa Komisję, Radę, Parlament i sam sektor transportu do zwrócenia uwagi na ten aspekt w ramach zbliżającej się debaty nad przyszłością transportu, która zgodnie z zapowiedzią komisarza ds. transportu Antonia Tajaniego ma odbyć się przed rokiem 2010.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Z zapowiadanego wzrostu międzynarodowego drogowego transportu towarowego oraz – niewielkiej – możliwości sprawienia, by ten dodatkowy transport realizowany był za pośrednictwem innych rodzajów transportu, wynika zdaniem Komitetu konieczność prowadzenia na szczeblu międzynarodowym i krajowym takiej polityki, która zapewni warunki pozwalające na urzeczywistnienie się tego wzrostu.

4.2. Trzeba poczynić wysiłki na rzecz tworzenia i modernizacji (usuwania wąskich gardeł) infrastruktury drogowej i transportowej zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Trzeba przy tym zwrócić należytą uwagę na brak wystarczającej liczby bezpiecznych, strzeżonych miejsc parkingowych i miejsc odpoczynku (i konieczność ich tworzenia).

4.3. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na komunikat Komisji „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych” i swoją mającą się wkrótce ukazać opinię w tej sprawie ⁽⁴⁾.

4.4. Trzeba utrzymać atrakcyjność zawodu kierowcy dzięki gwarantowaniu dobrych warunków i środowiska pracy, takich jak określony przepisami czas pracy, zharmonizowany czas jazdy i odpoczynku, które byłyby nie tylko zapisane w prawie, ale także rzeczywiście wprowadzane w życie. Zdaniem Komitetu trzeba także zharmonizować w UE kontrolę stosowania przepisów socjalnych w tym sektorze. W odniesieniu do naruszania przepisów powinny zostać wprowadzone i wdrożone odstraszające, zwłaszcza pod względem ekonomicznym, kary. Komitet sądzi też, że prowadzenie dialogu społecznego między pracodawcami a pracownikami na szczeblu krajowym i unijnym jest warunkiem sprawnego funkcjonowania sektora.

4.5. W ostatnich latach powstawały spółki zależne zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw transportowych w krajach takich jak Polska, Czechy czy Węgry. Takie – działające pod inną nazwą – przedsiębiorstwa wraz z istniejącymi od dawna krajowymi przedsiębiorstwami transportu drogowego realizują największą część międzynarodowego drogowego transportu towarowego między Europą Zachodnią a Wschodnią. Oczekuje się, że trend ten będzie się utrzymywał.

4.6. Mając na uwadze przewidywany wzrost, Komitet opowiada się za zniesieniem administracyjnych i fizycznych „wąskich gardeł”, które utrudniają stosowanie technik intermodalnych. Za konieczne uznaje zapewnienie, by można było jak najlepiej wykorzystywać wszystkie rodzaje transportu, zawsze mając na uwadze tworzenie dla wszystkich rodzajów transportu jednakowych warunków.

4.7. Zdaniem Komitetu ważne jest także, by przy dostosowywaniu się do oczekiwanego wzrostu transportu nasilić dążenia do realizacji celów w zakresie energii i klimatu. Tak jak już zauważył w swej opinii w sprawie śródk okresowego przeglądu białej księgi, priorytetem w tych staraniach powinno być zmniejszenie uzależnienia od paliw kopalnych oraz zmniejszenie emisji CO₂. W celu zmniejszenia emisji należy przede wszystkim podejmować działania u źródła, takie jak ulepszenie silników (normy euro V i VI, nowsze generacje energooszczędnych silników).

4.8. W odniesieniu do emisji CO₂ z badań wynika, że jeśli tempo wzrostu utrzyma się, to do 2020 r. emisje wzrosną jeszcze o 17-55 % w zależności od scenariusza wzrostu gospodarczego. Od 2040 r. ogólny poziom emisji CO₂ powinien zacząć maleć. Stwierdzenia te budzą zaniepokojenie Komitetu. Trzeba wykorzystać całą dostępną wiedzę i wszelkie rozwiązania – także te mniej oczywiste – aby zmniejszyć emisje CO₂ także w okresie do 2020 r. Jednym z takich działań mogłoby być szybsze wycofywanie starszych modeli pojazdów ciężarowych oraz odpowiednie przydzielanie funduszy uzyskanych dzięki internalizacji kosztów zewnętrznych.

4.9. Komitet jest zdania, że wprawdzie w krótkim okresie nie uda się zmniejszyć uzależnienia sektora drogowego transportu towarowego od paliw kopalnych, ale że należy poczynić większe wysiłki, by w dłuższej perspektywie zapewnić dla tych paliw alternatywę. We wspomnianej wyżej opinii Komitet podkreślił, że konieczne jest stworzenie dobrze finansowanego programu badań i rozwoju, który promowałby wykorzystanie energii odnawialnej.

4.10. W swym planie działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii ⁽⁵⁾ Komisja szacuje potencjalne oszczędności w zakresie zużycia energii w transporcie do roku 2020 na 26 %.

4.11. Pytaniem jest, jak zmniejszyć szkodliwe skutki drogowego transportu towarowego. Komitet jest zdania, że duże znaczenie ma lepsza organizacja procesów logistycznych, pozwalająca na poprawę wydajności tego transportu.

⁽⁴⁾ COM(2008)435 wersja ostateczna z 8 lipca 2008 r. i TEN/357 „Internalizacja kosztów zewnętrznych”.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału” (COM(2006) 545).

4.12. Za klucz do sukcesu Komitet uznaje uzyskanie poparcia i podnoszenie świadomości w odniesieniu do tej problematyki. Należy przyjąć podejście oparte zarówno na nagrodach, jak i na karach. Działania powinny obejmować nagradzanie w formie zachęt finansowych czy dotacji do inwestycji w pojazdy ciężarowe i autobusy odpowiadające wymogom rozwoju zrównoważonego, zróżnicowanie opłat za przejazd i innych opłat, zachęty podatkowe promujące produkty nastawione na alternatywne możliwości napędu oraz ekologiczne pojazdy ciężarowe i autobusy, a także konsekwentne rozwiązania prawne.

4.13. Na koniec Komitet zaleca, by sektor transportu drogowego przeprowadził analizę porównawczą dotyczącą rozwoju

technologicznego i doskonalenia zarządzania, aby móc skorzystać z rozwiązań stosowanych w innych sektorach.

4.14. Komitet zdaje sobie sprawę z tego, że nie ma już czasu do stracenia. Z całą mocą podkreśla więc, że przedstawione w niniejszej opinii propozycje i inne ewentualne propozycje w tej dziedzinie powinny nie tylko wywoływać poczucie pilności, ale tym bardziej powinny zostać zdecydowanie wdrożone; należy zatem pilnie i szybko podjąć środki w celu zrównoważonego dostosowania się do spodziewanego wzrostu.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 277/06)

Sprawozdawca: **Ivan VOLEŠ**

Dnia 12 stycznia 2009 r. Milena VICENOVÁ, ambasador i stały przedstawiciel Republiki Czeskiej przy Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Ivan VOLEŠ.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 15 – 18 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera propozycję utworzenia partnerstwa wschodniego jako lepszej jakościowo formy współpracy z położonymi na Wschodzie krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa. Partnerstwo to musi opierać się na wspólnych demokratycznych wartościach i poszanowaniu praw człowieka, których elementem jest także dialog społeczny i obywatelski oraz uznanie ważnej roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym społeczeństwie.

1.2. Program współpracy w ramach partnerstwa wschodniego musi obejmować w pierwszym rzędzie konkretną pomoc dla krajów partnerskich, zwłaszcza w obecnej sytuacji, gdy światowy kryzys gospodarczy negatywnie wpływa na ich gospodarkę, z czym wiążą się poważne konsekwencje społeczne. Partnerstwo wschodnie powinno również przyczynić się do wzmocnienia instytucji i do pokojowego rozwiązania obecnych konfliktów.

1.3. Partnerstwo wschodnie nie zapewnia odpowiedzi na pytanie o możliwość członkostwa w UE, o które ubiegają się niektóre z uczestniczących w nim państw. W przypadku uzgodnienia ich przepisów z prawodawstwem UE w odpowiednich sektorach kraje partnerskie powinny mieć możliwość uzyskania uprzywilejowanego statusu umożliwiającego udział (bez prawa do głosowania) w tworzeniu wspólnotowych przepisów w określonych sektorach, podobnie jak ma to miejsce w przypadku państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

1.4. Przy wprowadzaniu w życie partnerstwa wschodniego należy wziąć pod uwagę doświadczenia zebrane w ciągu pięciu lat realizacji europejskiej polityki sąsiedztwa:

- należy poprawić współpracę między UE a krajami partnerskimi przy opracowywaniu środków służących realizacji planów działania na szczeblu krajowym;
- do opracowywania planów działania i monitorowania ich realizacji należy włączyć społeczeństwo obywatelskie, łącznie z partnerami społecznymi;
- terminy posiedzeń wspólnych podkomitetów ds. współpracy w sprawach sektorowych utworzonych na podstawie umów o partnerstwie i współpracy powinny być dotrzymywane, a realizacja ich wniosków powinna być monitorowana przy udziale społeczeństwa obywatelskiego;
- warunki dostępu do programów i agencji wspólnotowych powinny być jasno określone, aby stanowiły zachętę do uzgadniania przepisów ze wspólnotowym dorobkiem prawnym;
- w wyborze zagadnień, które będą omawiane w ramach platform tematycznych, powinno uczestniczyć społeczeństwo obywatelskie; należy zająć się przede wszystkim kwestiami takimi jak dobre rządy, rządy prawa, zasady społecznej gospodarki rynkowej i jej ramy regulacyjne, dialog społeczny i obywatelski, migracja, ochrona praw własności intelektualnej, bezpieczeństwo dostaw energii, walka z ubóstwem, usuwanie utrudnień w handlu, współpraca transgraniczna, ochrona środowiska naturalnego, kontakty międzyludzkie itd.
- 1.5. Udział krajów partnerskich w partnerstwie wschodnim należy uzależnić od ich woli i gotowości do kierowania się takimi samymi wartościami jak UE, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rozwijania i wspierania dialogu obywatelskiego. Dotyczy to zwłaszcza Białorusi.

1.6. Partnerstwo wschodnie nie powinno prowadzić do pojawienia się nowych linii podziału w Europie Wschodniej i powinno umożliwiać udział państw trzecich w odniesieniu do kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania ich, UE i partnerstwa wschodniego, czyli w dziedzinach takich jak bezpieczeństwo energetyczne, migracja, ochrona środowiska naturalnego itd. Wiele priorytetów partnerstwa wschodniego jest przedmiotem strategicznego partnerstwa między UE a Rosją. EKES proponuje, by włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego Rosji, Turcji i ewentualnie też innych krajów do negocjacji w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i platform tematycznych.

1.7. Warunkiem powodzenia w realizacji celów partnerstwa wschodniego jest wzmocnienie mobilności i kontaktów międzyludzkich. EKES popiera ułatwienia wizowe dla niektórych grup obywateli krajów partnerskich oraz perspektywę stopniowego znoszenia obowiązku wizowego pod warunkiem poszanowania interesów bezpieczeństwa obu stron.

1.8. EKES jest gotowy pomagać w urzeczywistnianiu partnerstwa wschodniego, wspierając społeczeństwo obywatelskie w krajach partnerskich, oraz udostępnić swoje doświadczenia związane z tworzeniem sieci zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w szeregu krajów i regionów, w tym w krajach sąsiadujących z UE od wschodu. Wzywa Komisję Europejską i Radę, aby powierzyły mu kluczową rolę w tworzeniu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach partnerstwa wschodniego, które stałoby się elastyczną i otwartą siecią społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej i krajów partnerstwa wschodniego, zbierałoby się raz w roku i funkcjonowało w ramach grup i paneli roboczych. Grupy i panele pracowałyby nad konkretnymi zagadnieniami i przedstawiały propozycje dotyczące programów i projektów służących realizacji celów partnerstwa wschodniego. Pełny i efektywny udział społeczeństwa obywatelskiego w tym forum należy wspierać poprzez odpowiednie finansowanie.

1.9. Na szczeblu dwustronnym EKES będzie wspierał tworzenie struktur umożliwiających włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich do procesu konsultacji przy realizacji dwustronnych programów UE i krajów partnerskich, łącznie z przygotowywaniem krajowych planów wdrażania, ich wprowadzaniem w życie i monitorowaniem osiągniętych wyników.

1.10. Aby społeczeństwo obywatelskie mogło wywiązać się ze swego zadania, EKES wzywa Komisję Europejską do zadbania o włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego i programów partnerskich w ramach finansowania z odpowiedniego rozdziału europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI).

1.11. EKES jest gotów wspólnie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów partnerskich włączyć się do wszystkich czterech platform tematycznych, ponieważ zajmują się one problemami, nad którymi Komitet intensywnie pracuje i w odniesieniu do których sporządził już szereg opinii i zaleceń.

2. Wstęp, treść propozycji utworzenia partnerstwa wschodniego

2.1. Komitet z zadowoleniem przyjął wniosek prezydencji czeskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej dotyczącej możliwości i form udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim na podstawie propozycji Komisji Europejskiej zawartych w komunikacie z 3 grudnia 2008 r. ⁽¹⁾

2.2. Europejska polityka sąsiedztwa, która stanowiła reakcję na rozszerzenie UE w 2004 r., wyniosła relacje UE z sąsiadującymi z nią od wschodu krajami ⁽²⁾ na wyższy poziom i przyniosła szereg sukcesów w zakresie wzmocnienia wzajemnych stosunków. Jednocześnie jednak nie spełniła wszystkich oczekiwań, zwłaszcza tych krajów, które żywią w odniesieniu do UE większe ambicje.

2.3. Inicjatywa wyszła od Polski i Szwecji, które 26 maja 2008 r. podczas posiedzenia ministrów spraw zagranicznych UE przedstawiły propozycję utworzenia tzw. partnerstwa wschodniego jako doskonalszej jakościowo formy europejskiej polityki sąsiedztwa. Propozycja ta zyskała poparcie czeskiej prezydencji, która uznała to zagadnienie za jeden ze swych priorytetów.

2.4. Komisja Europejska opublikowała 3 grudnia 2008 r. komunikat „Partnerstwo wschodnie”. Po zatwierdzeniu przez Radę na jej marcowym posiedzeniu ⁽³⁾ partnerstwo wschodnie zostanie zainaugurowane 7 maja 2009 r. w Pradze na szczycie z udziałem UE i krajów partnerskich w ramach partnerstwa wschodniego.

2.5. Celem partnerstwa wschodniego jest udzielenie krajom partnerskim większego niż dotychczas wsparcia w ich staraniach o zbliżenie się do UE oraz wszelkiej koniecznej pomocy w realizacji reform demokratycznych i rynkowych, przestrzeganiu zasad rządów prawa i dobrych rządów, poszanowaniu praw człowieka, poszanowaniu i ochronie mniejszości, a także stosowaniu zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju.

2.6. Partnerstwo wschodnie będzie realizowane przede wszystkim na szczeblu dwustronnym a celem będzie zawarcie umów o stowarzyszeniu ⁽⁴⁾, pod warunkiem osiągnięcia postępów w dziedzinie demokracji, rządów prawa i praw człowieka ⁽⁵⁾. Częścią umów o stowarzyszeniu będzie utworzenie rozległej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Partnerstwo wschodnie”, COM(2008) 823 wersja ostateczna z 3 grudnia 2008 r.

⁽²⁾ Termin partnerzy wschodni (lub „partnerzy”) dla potrzeb niniejszej opinii obejmuje kraje Europy Wschodniej i południowego Kaukazu wymienione w europejskiej polityce sąsiedztwa: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę.

⁽³⁾ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej, 19 i 20 marca 2009 r., 7880/09.

⁽⁴⁾ Negocjacje z Ukrainą w sprawie umowy o stowarzyszeniu już trwają i mogłyby się stać wzorem dla pozostałych krajów partnerskich.

⁽⁵⁾ Dotyczy to zwłaszcza Białorusi, gdzie postępy w tej dziedzinie są jak dotąd niewystarczające.

2.7. Szczegółowe stosunków wielostronnych wymaga stworzenia czterech platform tematycznych poświęconych: 1) demokracji, dobremu rządowi i stabilności, 2) integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, 3) bezpieczeństwu energetycznemu i 4) kontaktom międzyludzkim. Ramy wielostronne wzmocnią związki pomiędzy krajami partnerskimi, co może w przyszłości doprowadzić do powstania sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej. Do osiągnięcia konkretnych wyników współpracy mają przyczynić się tzw. **sztandarowe inicjatywy** ⁽⁶⁾. Inicjatywy te byłyby finansowane dzięki wsparciu międzynarodowych instytucji finansowych, sektora prywatnego oraz różnych donatorów.

2.8. Spotkania głów państw i rządów UE i krajów partnerskich powinny odbywać się co dwa lata, spotkania ministrów spraw zagranicznych co rok, a spotkania urzędników wysokiego szczebla w ramach poszczególnych platform i spotkania ekspertów w ramach paneli roboczych dwa razy do roku.

2.9. Komisja i Rada liczą na udział społeczeństwa obywatelskiego w realizowaniu celów partnerstwa wschodniego oraz proponują utworzenie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które prowadziłoby dialog z władzami publicznymi. Komisja wezwała Komitet Regionów i EKES, by włączyły się w prace prowadzone w ramach platform tematycznych zajmujących się kwestiami demokracji, dobrych rządów i stabilności oraz kontaktów międzyludzkich.

2.10. Źródła finansowania partnerstwa wschodniego zostaną zwiększone z 450 mln EUR w 2008 r. do 600 mln EUR w 2013 r., co wymaga dodatkowych środków, które powinny być uzyskane z rezerwy budżetowej europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI).

3. Jak uczynić z partnerstwa wschodniego instrument służący lepszej realizacji europejskiej polityki sąsiedztwa

3.1. EKES postrzega partnerstwo wschodnie jako nowe strategiczne ramy dla wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa oraz jako przejaw solidarności z ludnością Europy Wschodniej. Musi ono opierać się na wspólnych wartościach, wspieraniu praw człowieka i podstawowych wolności, dobrych rządów i budowania demokratycznego społeczeństwa, którego nieodłączną część stanowi społeczeństwo obywatelskie. Wola polityczna rządów krajów partnerskich do rozwijania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i wspierania dialogu między partnerami społecznymi powinna być jednym ze wskaźników dla wykorzystania instrumentów i programów współpracy, które oferuje partnerstwo wschodnie.

⁽⁶⁾ Mogłoby chodzić na przykład o program zintegrowanego zarządzania granicami, instrument na rzecz MŚP, promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, rozwój południowego korytarza energetycznego, a także współpracę w zakresie zapobiegania kłeskom żywiołowym.

3.2. Nasilający się światowy kryzys finansowy i gospodarczy zagraża rozwojowi gospodarczemu i stabilności wschodnich partnerów UE. Zdaniem EKES-u ważne jest, by program współpracy w ramach partnerstwa wschodniego i środki finansowe przydzielone w ramach ENPI były nastawione na wsparcie długoterminowych reform strukturalnych oraz na pomoc rządów krajów partnerskich w ustabilizowaniu sytuacji gospodarczej i społecznej i wyeliminowaniu negatywnych skutków kryzysu dla obywateli znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

3.3. Celem partnerstwa wschodniego jest wsparcie państw Europy Wschodniej w procesie modernizacji zgodnej z normami UE bez bezpośredniej perspektywy przystąpienia do UE, co nie powinno ograniczać ambicji poszczególnych krajów, jeśli chodzi o ich przyszłe relacje z UE. W celu zwiększenia motywacji krajów partnerskich do aktywniejszego wdrażania reform i unijnych norm EKES zaleca zaoferowanie tym krajom możliwości uzyskania uprzywilejowanego statusu, o ile w uzgodnionej konkretnej dziedzinie przetransponują do prawa krajowego wspólnotowy dorobek prawny. Umożliwiłoby to im, by podobnie jak kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego ⁽⁷⁾ stały się częścią rynku wewnętrznego, uczestniczyły w programach i agencjach Wspólnoty i brały udział w opracowaniu na szczeblu ekspertów nowych aktów prawnych (bez prawa do głosowania).

3.4. Partnerstwo wschodnie powinno być postrzegane jako narzędzie, które pomoże Azerbejdżanowi i w dalszej perspektywie także Białorusi w spełnieniu warunków członkostwa w WTO. Fakt, że wszystkie pozostałe kraje należące do partnerstwa wschodniego są już członkami WTO zapewnia podstawę do wielostronnego dialogu nie tylko o dwustronnej liberalizacji handlu między UE a poszczególnymi krajami, ale także o regionalnej liberalizacji handlu między krajami partnerskimi. Utworzenie sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej na wzór EOG ⁽⁸⁾ powinno być priorytetem UE od samego początku realizacji partnerstwa wschodniego.

3.5. EKES zaleca, aby realizując politykę partnerstwa wschodniego, mieć na uwadze doświadczenia z wdrażania europejskiej polityki sąsiedztwa w latach 2004-2008 ⁽⁹⁾, które można podsumować następująco:

3.5.1. Przy zbliżających się negocjacjach w sprawie umów o stowarzyszeniu między UE a krajami partnerskimi należy przeprowadzić konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza w odniesieniu do roli społeczeństwa obywatelskiego i możliwości utworzenia w ramach tych umów wspólnych komitetów konsultacyjnych składających się z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego kraju partnerskiego i UE.

⁽⁷⁾ Norwegia, Lichtenstein i Islandia.

⁽⁸⁾ COM (2008) 823 wersja ostateczna, s. 10.

⁽⁹⁾ Zob. wyniki projektu centrum badawczego Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej realizowanego przy wsparciu fundacji F. Ebert Stiftung opublikowane w „The reform of the European Neighbourhood Politic Tools, Institutions and a Regional Dimension”, Duleba, Najšlová, Benč i Bilčík, 2009 r.

3.5.2. Rządy krajów partnerskich powinny planować i urzeczywistniać priorytety krajowych planów działania we współpracy z KE i innymi zainteresowanymi stronami (siłami politycznymi, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i samorządami lokalnymi i regionalnymi), aby zagwarantować jak najszersze poparcie dla realizacji tych planów. Plany działania powinny obejmować rozwiązania umożliwiające szerszy udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie konsultacji, także dzięki zapewnieniu tłumaczenia unijnych dokumentów na języki narodowe.

3.5.3. Wspólne podkomitety ds. współpracy w sprawach sektorowych utworzone na podstawie umów o partnerstwie i współpracy, które miały pełnić funkcję mechanizmu przekazywania informacji i informacji zwrotnych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, realizowały to zadanie tylko częściowo, ponieważ spotykały się rzadko i nieregularnie. Posiedzenia podkomitetów i ich kontrola powinny mieć charakter obowiązkowy. Przedstawiciele platform międzyinstytucjonalnych, które mają powstać w ramach partnerstwa wschodniego (EuroNest, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych), powinni zostać zachęceni do monitorowania pracy podkomitetów i działalności organów krajowych w zakresie realizacji priorytetów planów działania. Ocena osiągniętych postępów powinna opierać się na jasnych, wspólnie uzgodnionych, przejrzystych i wymiernych kryteriach a społeczeństwo obywatelskie powinno mieć możliwość uczestniczenia w negocjacjach dotyczących tych kryteriów oraz w ocenie ich wypełniania.

3.5.4. W propozycjach dotyczących partnerstwa wschodniego należy jaśniej określić instrumenty sektorowe. Kryteria dostępu krajów partnerskich do danego programu sektorowego czy do danej agencji trzeba wyraźnie określić, tak aby każdy kraj wiedział, jakie warunki musi spełnić, by uczestniczyć w europejskich programach i agencjach.

3.5.5. Platformy tematyczne powinny umożliwiać regularną wymianę wzorcowych rozwiązań między UE, państwami członkowskimi i krajami partnerskimi oraz określać wspólne wielostronne projekty w odpowiednich dziedzinach. W ramach platform tematycznych można by omawiać zagadnienia takie jak:

- zasady państwa prawa,
- zasady społecznej gospodarki rynkowej i jej ramy regulacyjne,
- dobre rządy,
- walka z korupcją i gospodarką nieformalną,
- problemy społeczne, łącznie z równością płci,
- migracja i kontakty międzyludzkie,
- wsparcie dialogu społecznego i obywatelskiego,
- likwidowanie przeszkód w handlu,

- ochrona praw własności intelektualnej,
- walka z ubóstwem,
- bezpieczeństwo energetyczne i efektywność energetyczna,
- przestrzeganie norm bezpieczeństwa żywności,
- ochrona przed przywozem towarów niebezpiecznych z krajów trzecich,
- ochrona środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, roślin i zwierząt,
- współpraca transgraniczna itd.

Do wyboru zagadnień i ich omawiania należy włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego skupione w Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Aby organizacje te mogły odgrywać tę rolę, trzeba im zapewnić odpowiednie finansowanie.

3.6. EKES jest zdania, że warunkiem udziału krajów partnerskich w programie współpracy w ramach partnerstwa wschodniego musi być przyjęcie i pełne uznanie wartości, takich jak prawa człowieka i podstawowe wolności, dobre rządy oraz dialog z niezależnym społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi. EKES przypomina, że dotyczy to zwłaszcza Białorusi i jej udziału w partnerstwie wschodnim.

3.7. Zdaniem EKES-u ważne jest, by partnerstwo wschodnie nie prowadziło do pojawienia się nowych linii podziału we wschodniej Europie i było otwarte na udział przedstawicieli państw trzecich w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Wiele priorytetów partnerstwa wschodniego jest przedmiotem strategicznego partnerstwa między UE a Rosją. Przykładem może być dialog w sprawach bezpieczeństwa energetycznego, problemów migracji, ochrony środowiska naturalnego i innych regionalnych lub globalnych problemów, który może przynieść rezultaty jedynie pod warunkiem udziału Rosji, Turcji i ewentualnie także przedstawicieli krajów Azji Środkowej. EKES proponuje włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego z tych krajów trzecich do negocjacji dotyczących tych zagadnień w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i w razie potrzeby także innych platform.

3.8. Partnerstwo wschodnie powinno być inicjatywą uzupełniającą synergii czarnomorską. Inicjatywy te dążą do różnych celów i wykorzystują różne narzędzia, ale jednocześnie mają pewne wspólne dziedziny działania. Dlatego też konieczne jest wzmocnienie koordynacji podejść przyjętych w ramach obu tych inicjatyw, aby uniknąć niepotrzebnej dwutorowości czy powielania się tych działań.

3.9. Istotnym warunkiem powodzenia realizacji celów partnerstwa wschodniego jest wzmocnienie kontaktów międzyludzkich. Mobilność stanowi ważny element zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i w kontekście wielostronnym. Do ostatecznego celu, jakim jest zniesienie obowiązku wizowego wobec tych krajów, trzeba dążyć, stopniowo wprowadzając ułatwienia wizowe dla studentów, biznesmenów, osób często podróżujących do UE i członków rodzin oraz obniżając opłaty wizowe. Warunkiem wstępnym jest zawarcie odpowiednich umów z krajami partnerskimi.

3.10. EKES proponuje prowadzenie dialogu z krajami partnerskimi, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim na temat zagadnień związanych z rynkiem pracy, m.in. rozwojem i mobilnością siły roboczej, jak również na temat podejmowania wspólnych środków na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej i naruszeń ważnych konwencji MOP.

4. Charakterystyka organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerstwa wschodniego

4.1. Choć historyczna, polityczna i społeczno-gospodarcza sytuacja jest różna w każdym z sześciu krajów uczestniczących w partnerstwie wschodnim, to społeczeństwo obywatelskie w krajach partnerskich ma wiele cech wspólnych wynikających z rozwoju społecznego w okresie istnienia Związku Radzieckiego, kiedy organizacje społeczeństwa obywatelskiego były jedynie „mechanizmem przekazu” dla rządzącej partii komunistycznej.

4.2. Upadek Związku Radzieckiego umożliwił tym krajom uzyskanie niepodległości, ale jednocześnie doprowadził do znacznego pogorszenia się ich sytuacji gospodarczej. Reformy gospodarcze mające na celu przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej były wprowadzane powoli i niekonsekwentnie, a dodatkową trudnością był brak stabilności politycznej i walka o władzę. W co najmniej czterech krajach (Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) sytuację pogarszały jeszcze konflikty zbrojne z sąsiadami lub regionami separatystycznymi.

4.3. Mimo wzrostu gospodarczego z końca lat 90. i po roku 2000 sytuacja w tych krajach jest bardzo niestabilna, a obecny kryzys gospodarczy jeszcze ją utrudnia. Istnieją głębokie podziały społeczne, znaczna część obywateli żyje z dochodów z gospodarki nieformalnej lub wyemigrowała za granicę w poszukiwaniu pracy. Utrzymują się główne przeszkody dla modernizacji i rozwoju – biurokracja, nadmiar regulacji i związana z nimi korupcja.

4.4. W ostatnich latach stopniowo zwiększa się przestrzeń dla działalności społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach. Nawet na Białorusi pojawia się pod naciskiem UE i międzynarodowej opinii pewna poprawa. Europejska polityka sąsiedztwa i jej instrumenty oraz działania Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) pomagają w stopniowym wdrażaniu dialogu społecznego i jego instytucjonalizacji w krajach partnerskich. Daleko jeszcze do przestrzegania norm UE, jeśli chodzi o niezawisłość sądów, podział władzy i kompetencji między centralnymi i lokalnymi organami władzy publicznej, właściwą interpretację i przestrzeganie praw i wolności obywatelskich oraz niezależność mediów. Rządy wzbraniają się przed akceptacją pluralizmu społeczeństwa, niezależności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz ich prawa do dialogu społecznego i obywatelskiego, który wzmocniłby całe społeczeństwo.

4.5. W ciągu ostatnich pięciu lat EKES zajmował się sytuacją społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach partnerskich z punktu widzenia swobody stowarzyszania się, rejestracji,

przepisów i procedur podatkowych, wolności słowa i funkcjonowania konsultacji trójstronnych. Opracował na ten temat szereg opinii, w których zawarł liczne zalecenia ⁽¹⁰⁾.

4.6. Na konferencji poświęconej dialogowi społecznemu i obywatelskiemu w ramach synergii czarnomorskiej i partnerstwa wschodniego zorganizowanej przez EKES we współpracy z MOP w dniach 2-3 marca 2009 r. jej uczestnicy potwierdzili, że we wszystkich krajach dialog trójstronny formalnie istnieje, jednak jego zakres jest o wiele za wąski, by pozwolić na realizację jego zadań. Nie udaje się też wprowadzić dialogu społecznego na szczeblu regionalnym ani dialogu sektorowego. Wszyscy uczestnicy potwierdzili potrzebę skutecznego włączenia społeczeństwa obywatelskiego do obu tych regionalnych inicjatyw.

4.7. Sytuacja różnych grup społeczeństwa obywatelskiego

4.7.1. Organizacje pracodawców

We wszystkich krajach partnerskich istnieją tradycyjne organizacje reprezentujące przedsiębiorców i zapewniające im potrzebne usługi, takie jak izby handlu i stowarzyszenia przedsiębiorców. W związku z przeprowadzanymi reformami i koniecznością wyłonienia po stronie pracodawców partnerów do dialogu społecznego utworzone zostały organizacje pracodawców skupiające duże firmy i stowarzyszenia branżowe. Organizacje te nadal napotykały wiele trudności, często nie są wystarczająco reprezentatywne, są rozczłonkowane lub konkurują ze sobą. W niektórych państwach, zwłaszcza tam, gdzie w gospodarce nadal dominuje sektor publiczny, tak jak na Białorusi, w Mołdawii czy w Azerbejdżanie, organizacje te są ściśle powiązane z władzami centralnymi, co ogranicza ich możliwość niezależnego krytykowania polityki rządu lub sprzeciwiania się jej. W związku z tym mniejsze są ich zainteresowanie dialogiem społecznym i gotowość do udziału w nim.

4.7.2. Związki zawodowe

4.7.2.1. W większości krajów partnerskich tradycyjne związki zawodowe typu radzieckiego rozpoczęły proces reform i z większym lub mniejszym powodzeniem przyjęły zasady demokracji, niezależności i wolności, których broni międzynarodowy i europejski ruch związkowy. Nowe związki zawodowe powstały na Białorusi i Ukrainie. Zasada niezależności organizacji pracowników nie jest jeszcze bynajmniej powszechnie uznawanym faktem, co potwierdzają odnotowane w niektórych państwach ingerencje rządów, które stały się przedmiotem kierowanych do MOP skarg na naruszanie wolności związkowych.

⁽¹⁰⁾ Opinie EKES-u: „Rozszerzona Europa – sąsiedztwo: Nowe ramy dla stosunków UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami”, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 148-155; „Białoruskie społeczeństwo obywatelskie”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 123-157; „Stosunki UE – Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 89-95; „Stosunki UE – Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego”, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 157-163; „Tworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego”, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 144-151; REX/241 Udział społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji, sprawozdawca: Andrzej ADAMCZYK, maj 2009 r. – opinia jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

4.7.2.2. Choć we wszystkich krajach ratyfikowano główne konwencje MOP, dochodzi do łamania zwłaszcza konwencji dotyczącej prawa do stowarzyszania się i rokowań zbiorowych, co przejawia się w trudnościach przy rejestracji oraz ograniczaniu prawa do strajku. W przedsiębiorstwach naruszane są podstawowe prawa i dochodzi do zwolnień działaczy związkowych.

4.7.2.3. Ogólnie jednak osiągnięto postęp, co umożliwiło związkom odgrywanie pozytywnej roli przy umacnianiu procesu demokratycznego w krajach partnerskich.

4.7.3. Organizacje pozarządowe

4.7.3.1. We wszystkich krajach partnerskich doszło do wyraźnego wzrostu liczby organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje te zajmują się integracją europejską, sprawami społecznymi, takimi jak migracja, kształcenie, opieka zdrowotna, gospodarka społeczna i walka z ubóstwem, a także ochroną środowiska naturalnego, prawami człowieka i prawami obywatelskimi, walką z korupcją, ochroną praw konsumenta, reprezentowaniem interesów rolników i rzemieślników itd. Należą one do europejskich i międzynarodowych sieci i aktywnie uczestniczyły w obronie wartości demokratycznych w czasie rewolucji na Ukrainie i w Gruzji.

4.7.3.2. Organizacje pozarządowe we wszystkich krajach partnerskich borykają się z szeregiem problemów wynikających z nieufności rządu wobec społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza gdy nie może on ich kontrolować i stara się prawnie ograniczać możliwości działania organizacji pozarządowych. Niezależne organizacje pozarządowe mają problemy z finansowaniem i muszą ubiegać się o wsparcie z zagranicy, co naraża je na krytykę, że reprezentują raczej interesy zagraniczne niż krajowe. W szeregu krajów partnerskich istnieją organizacje pozarządowe bliskie rządowi, który narzuca im udział w różnych platformach dialogu obywatelskiego.

4.7.3.3. Sytuacja jednak stopniowo się poprawia i rośnie świadomość potrzeby dialogu obywatelskiego, także dzięki wymianie informacji i doświadczeń oraz tworzeniu różnorodnych sieci społeczeństwa obywatelskiego. Wyraźną poprawę osiągnięto na Ukrainie w dziedzinie dialogu między rządem a organizacjami pozarządowymi, które aktywnie wspierają integrację europejską.

5. Rola EKES-u w partnerstwie wschodnim

5.1. EKES pragnie nadal odgrywać swoją rolę przy wzmacnianiu pozycji, możliwości i rozwoju regionalnych i krajowych sieci zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich, co umożliwi im jak najefektywniejszy udział w dwustronnych i wielostronnych programach i instrumentach z myślą o skutecznej realizacji celów partnerstwa wschodniego.

5.2. EKES zdobył w ostatnich latach cenne doświadczenie w tworzeniu sieci społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym i krajowym w partnerstwie euro-śroziemnomorskim, państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku, Ameryce Środkowej, państwach Mercosuru, Chinach, Indiach i Brazylii. Jest też partnerem we wspólnych komitetach konsultacyjnych utworzonych na mocy umów o stowarzyszeniu z Turcją, Chorwacją, a w przyszłości także Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii. Działania EKES-u przyczyniły się do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich tych krajach i regionach.

5.3. EKES z własnej inicjatywy odgrywał podobną rolę także w stosunkach z krajami Europy Wschodniej i Zakaukazia. W 2004 r. utworzył Grupę Kontaktową ds. Sąsiadów Wschodnioeuropejskich, przeprowadził podstawową analizę pozycji i możliwości organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich i nawiązał z nimi bezpośrednie kontakty. Zorganizował kilka wspólnych wydarzeń, między innymi wspomnianą konferencję poświęconą dialogowi społecznemu i obywatelskiemu w ramach synergii czarnomorskiej i partnerstwa wschodniego.

5.4. EKES wzywa Komisję Europejską i Radę, by powierzyły mu kluczową rolę przy aktywnym włączaniu społeczeństwa obywatelskiego do instytucjonalnej struktury partnerstwa wschodniego. Mając na uwadze tworzenie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Partnerstwa Wschodniego, można wykorzystać istotne doświadczenia i wiedzę EKES-u w tej dziedzinie oraz jego kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz z ich krajowymi i regionalnymi sieciami w krajach partnerskich i w UE. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powinno zostać utworzone natychmiast po oficjalnej inauguracji tej inicjatywy w drugiej połowie 2009 r.

5.5. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powinno mieć charakter operacyjny i elastyczny oraz gromadzić reprezentatywne, demokratyczne i niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego z UE i z krajów partnerskich, reprezentujące pracodawców, pracowników i inne organizacje pozarządowe, które wniosłyby konkretną wartość dodaną do realizacji tej inicjatywy. Forum mogłoby się zbierać co najmniej raz w roku, na zmianę w UE i w jednym z krajów partnerskich. Mogłoby tworzyć panele i grupy robocze, które zajmowałyby się określonymi zakresami tematycznymi (zob. pkt 3.5.5) poprzez tworzenie paneli szczytowych w ramach czwartego poziomu operacyjnego partnerstwa wschodniego, i opracowywałyby propozycje i zalecenia dla przedstawicieli UE i rządów krajów partnerskich. Obsługę organizacyjną i administracyjną zapewniałby sekretariat w ramach EKES-u przy wkładzie finansowym z odpowiedniego rozdziału ENPI.

5.6. EKES będzie nadal wspierać tworzenie w krajach partnerskich struktur skupiających organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym również partnerów społecznych, które umożliwiłyby im aktywny udział w procesie konsultacji, wytyczania wspólnych priorytetów planów działania i ENPI, określania niezbędnych działań na szczeblu krajowym, monitorowania, wzajemnej wymiany informacji i następnie oceny poczynionych postępów. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego mogłoby być właściwą platformą wymiany wzorcowych rozwiązań w zakresie roli społeczeństwa obywatelskiego w krajowych procesach decyzyjnych i rozwoju dialogu społecznego.

5.7. Po ich utworzeniu na podstawie umów o stowarzyszeniu do procesu tego można by włączyć także wspólne komitety konsultacyjne społeczeństwa obywatelskiego UE i poszczególnych krajów partnerskich.

5.8. Aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogły pełnić wymienione tu trudne funkcje, trzeba im zapewnić niezbędne wsparcie i pomoc. EKES zaleca zatem Komisji, by do kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego włączyła obok organów administracji publicznej także organizacje społeczeństwa

obywatelskiego, które mogłyby korzystać z doświadczeń organizacji partnerskich z państw członkowskich UE w ramach programów partnerstwa.

5.9. Komisja zachęciła EKES do udziału w platformach tematycznych „Demokracja, dobre rządy i stabilność” oraz „Kontakty międzyludzkie”. EKES jest przekonany, że ma potrzebne możliwości i doświadczenie, aby zostać zaproszonym do udziału także w dwóch pozostałych platformach „Integracja gospodarcza” i „Bezpieczeństwo energetyczne”. Zaleca ponadto, by do platform tych włączyć także społeczeństwo obywatelskie krajów partnerskich i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji

(2009/C 277/07)

Sprawozdawca: **Andrzej ADAMCZYK**

Na sesji plenarnej w dniach 15–16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

udziału społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Andrzej ADAMCZYK.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z dnia 14 maja 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Kaukaz Południowy jest niezwykle zróżnicowany pod względem narodowościowym, językowym, historycznym, religijnym i politycznym. Ten fakt oraz niewygasłe konflikty terytorialne i wieki obcej dominacji powodują, że kwestia budowy własnego państwa, tożsamości narodowej i obrony niepodległości pochłaniają sporo energii, również w wypadku organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. Od chwili rozpoczęcia negocjacji umów o partnerstwie i współpracy, które weszły w życie w roku 1999, i planów działania na lata 2007-2011 w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa ani partnerzy społeczni, ani inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie odgrywały dotychczas wystarczającej roli w ich opracowaniu czy wdrożeniu.

1.3. Zarówno realizacja planów działania i przewidywane negocjacje umów o stowarzyszeniu, będących instrumentami dwustronnymi, jak i dodatkowo inicjatywa partnerstwa wschodniego o charakterze wielostronnym stanowią szansę zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w działania z tym związane. Aby jednak to osiągnąć, potrzebne jest zaangażowanie zarówno instytucji europejskich, jak i państw członkowskich.

1.4. KE powinna zachęcać rządy państw Kaukazu Południowego do aktywnej współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w realizacji planów działania i umów o partnerstwie i współpracy.

1.5. Równocześnie instytucje europejskie powinny kłaść nacisk na przestrzeganie praw człowieka i standardów demokratycznych oraz zasad dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego w kontekście rozmów na temat planów działania. Roczne sprawozdania z realizacji planów działania powinny zawierać ocenę wspomnianych wyżej kwestii. Mogłoby to wzmocnić zarówno znaczenie społeczeństwa obywatelskiego i niezależność jego organizacji, jak i pozytywnie wpłynąć na przestrzeganie podstawowych praw pracowniczych i równouprawnienie kobiet.

1.6. Utworzenie forum społeczeństwa obywatelskiego, przewidziane w inicjatywie partnerstwa wschodniego, może ułatwić dialog między organizacjami państw objętych partnerstwem, a także ich dialog z władzami. Należy jednak dopilnować, aby w forum uczestniczyły organizacje autentycznie reprezentatywne i niezależne. Komitet może odegrać tu istotną rolę, zapewniając przestrzeganie tych kryteriów oraz uczestnicząc w funkcjonowaniu forum.

1.7. Należy sprzyjać wszechstronnym kontaktom międzyludzkim oraz kontaktom między organizacjami państw z regionu i z krajów UE, również na zasadach bilateralnych. W tym celu konieczne są ułatwienia wizowe dla obywateli krajów Kaukazu Południowego.

1.8. Instytucje UE, które mogą odegrać rolę w próbach rozwiązania konfliktów państw regionu Południowego Kaukazu, powinny starać się wciągnąć w proces pokojowy organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mogą mieć pozytywny wpływ na proces pojednania.

2. Wprowadzenie

2.1. Region Kaukazu Południowego obejmuje trzy kraje: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Mimo że obszar ten jest terytorialnie niewielki, jest niezwykle zróżnicowany pod względem narodowościowym, językowym, historycznym, religijnym i politycznym.

2.2. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że dwa kraje z regionu: Armenia i Azerbejdżan, znajdują się od 20 lat w stanie konfliktu terytorialnego o Górny Karabach, a Gruzja od dawna nie kontroluje dwóch swoich prowincji: Abchazji i Południowej Osetii, gdzie sytuacja dodatkowo skomplikowała się w wyniku niedawnej wojny z Rosją.

2.3. Mimo różnych tradycji, historii i dróg rozwoju cywilizacyjnego kraje południowego Kaukazu łączy wspólna przeszłość przynależności do Związku Sowieckiego, która pozostawiła wyraźne ślady w wielu dziedzinach życia, przede wszystkim gospodarczego i społecznego.

2.4. W związku z wieloetnicznością południowego Kaukazu oraz nieustającymi konfliktami zbrojnymi sprawa wzmocnienia tożsamości narodowej, budowy własnego państwa i jego instytucji oraz obrony niepodległości pozostaje kwestią priorytetową dla wszystkich trzech krajów, również dla ich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.5. Sytuację polityczną w regionie charakteryzuje poważny deficyt demokracji. W czasie ostatniego krótkiego, kilkunastoletniego okresu niepodległości dochodziło do zamachów stanu, wojen domowych, mniej lub bardziej udanych rewolucji. Kolejno dochodzące do władzy rządy starały się ograniczać działanie opozycji politycznej, kontrolować media i wpływać na organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a szczególnie partnerów społecznych. Dopiero po rewolucji róż w Gruzji następuje tam demokratyczna transformacja, jakkolwiek i tam zarówno organizacje niezależne, jak i obserwatorzy z zewnątrz wskazują na wiele wad w funkcjonowaniu demokracji.

2.6. Sytuacja gospodarcza pozostaje trudna. Brak nowoczesnej infrastruktury, przestarzałe technologie, niedostatek rodzimego kapitału inwestycyjnego, finansowanie zbrojeń i instalacji wojennych, jak również załamanie się rynku zbytu w byłych republikach sowieckich to główne przyczyny złej sytuacji ekonomicznej. Azerbejdżan, dzięki posiadanym złożom ropy i gazu, znajduje się w innym położeniu, jednakże uzależnienie gospodarki od jednego sektora oraz utrata Górniego Karabachu i sąsiadujących z nim regionów azerbejdżańskich powodują duże problemy ekonomiczne.

2.7. Pod względem społecznym sytuacja jest również niezwykle trudna. Znaczna część ludności żyje poniżej progu ubóstwa, różnice dochodów bogatych i ubogich dramatycznie rosną, problemy społeczne, szczególnie wśród ludzi starszych i chorych, są ogromne. Sytuacji nie poprawia wysokie bezrobocie i duża liczba uchodźców wojennych, szczególnie w Gruzji i Azerbejdżanie. Ponadto, według niektórych szacunków, do 60 % dochodu południowego Kaukazu powstaje w sektorze nieformalnym, co dodatkowo stwarza poważne problemy społeczne. Sytuację tę pogarsza jeszcze obecny światowy kryzys gospodarczy. Do tego dochodzi problem rozpowszechnionej korupcji.

2.8. Położenie geopolityczne państw południowego Kaukazu jest niezwykle skomplikowane w kontekście trudnych stosunków wzajemnych i z państwami sąsiadującymi. Jest jasne, że sytuację geograficznego odcięcia od reszty świata trudno będzie przezwyciężyć bez aktywnego udziału wielkich sąsiadów, takich jak Turcja czy Rosja, dlatego też w interesie państw południowego Kaukazu leży normalizacja i jak najlepsze ułożenie stosunków z tymi krajami. Pomocny w tym kontekście może okazać się fakt, że wszystkie trzy kraje Kaukazu Południowego, jak też Rosja i Turcja, uczestniczą w synergii Morza Czarnego, będącej nową wielostronną inicjatywą regionalną.

2.9. Jednym z potencjalnych bogactw krajów południowego Kaukazu mogłoby stać się rolnictwo, które jest zacofane i zniszczone zarówno przez nieracjonalną dawniej politykę państwa, jak i obecne niedoinwestowanie. Dlatego też czynnikiem, który mógłby stanowić istotny bodziec dla rozwoju rolnictwa, byłoby pełne otwarcie stosunków handlowych między trzema krajami oraz tradycyjnym rosyjskim rynkiem zbytu.

3. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS) na południowym Kaukazie

3.1. Południowy Kaukaz nie był początkowo objęty europejską polityką sąsiedztwa (EPS). Dopiero sygnały o zainteresowaniu regionu bliższym kontaktem z Europą i przede wszystkim gruzińska różana rewolucja stworzyły nową perspektywę współpracy.

3.2. Plany działania dla trzech krajów przyjęte zostały po dwuletnich negocjacjach w listopadzie 2006 i stanowią podstawę współpracy na lata 2007–2011. Priorytety planów działania są zbliżone dla Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji i obejmują między innymi następujące zagadnienia:

- wzmocnienie rządów prawa, szczególnie poprzez reformę systemu sądowego zgodnie ze standardami Rady Europy;
- wzmocnienie demokracji i zapewnienie poszanowania praw człowieka, między innymi dzięki promocji samorządów lokalnych;
- tworzenie warunków dla niezależnych mediów;
- poprawa stanu gospodarki dzięki stworzeniu lepszych warunków dla biznesu i przedsiębiorczości, reformę systemu podatkowego i zwalczanie korupcji;
- osiągnięcie większej stabilności poprzez wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego oraz spójność społeczną, zmniejszenie obszarów ubóstwa i działania na rzecz ochrony środowiska;
- wzmocnienie współpracy regionalnej w obszarze południowego Kaukazu;
- praca na rzecz znalezienia pokojowego rozwiązania konfliktów terytorialnych.

3.3. EPS w żaden sposób nie odnosi się do potencjalnej akcesji państw południowego Kaukazu do Unii Europejskiej, identyfikuje jednak dziedziny ścisłej współpracy, które mogłyby przybliżyć te kraje do standardów *acquis communautaire*. Może również prowadzić do ich przystąpienia do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jeśli wyrażą na to chęć.

3.4. Zarówno partnerzy społeczni, jak i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie odgrywały dotychczas dużej roli ani w negocjacjach zasad umowy o partnerstwie i współpracy czy planów działania, ani też w ich implementacji, jakkolwiek sytuacja różni się w zależności od kraju i dynamiki poszczególnych organizacji. Te organizacje, które starały się włączyć w proces, czasami czyniły to z własnej inicjatywy i raczej wbrew intencjom władz niż na ich zaproszenie.

3.5. Zarówno realizacja planów działania, jako główne narzędzie w podejściu dwustronnym, jak i dodatkowo nowa wielostronna inicjatywa partnerstwa wschodniego stanowią szansę większego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w prace i działania z tym związane. Aby jednak organizacje te zostały rzeczywiście dopuszczone do współpracy, konieczna jest inicjatywa i nadzór ze strony instytucji europejskich, a także pomoc organizacji partnerskich z krajów Unii Europejskiej.

4. Pracodawcy

4.1. Organizacje pracodawców w trzech krajach południowego Kaukazu wydają się pozostawać pod silnym wpływem władz, również dlatego, że znaczna część działalności gospodarczej prowadzona jest w sektorze państwowym. Jednakże nie we wszystkich krajach przyczyny i mechanizmy tego wpływu są jednakowe.

4.2. Wspólną cechą organizacji biznesowych jest istotne znaczenie izb handlowo-przemysłowych. Jakkolwiek nie są to organizacje pracodawców w ścisłym tego słowa znaczeniu, a ich zadania i pole działania wykraczają poza reprezentowanie biznesu w roli partnera społecznego, ich silne powiązania z rządem i często quasi-państwowy status sprawiają, iż są to organizacje bardzo miarodajne, choć niebýt niezależne.

4.3. Z powodu słabości, małej reprezentatywności i powiązania z władzami państwowymi, przyjmującego najczęściej formę uzależnienia, organizacje pracodawców nie są w stanie odgrywać roli pełnoprawnego partnera w negocjacjach ze związkami zawodowymi, które chcąc nie chcąc zmuszone są wiele spraw omawiać bezpośrednio z rządem. Specyfika organizacji pracodawców jest jednak różna w poszczególnych krajach.

4.3.1. Mimo dużego nacisku na prywatyzację ze strony rządu Gruzji, znaczna część przemysłu jest kontrolowana przez państwo, a większość przedsiębiorstw prywatyzowanych należy do inwestorów z Rosji lub Kazachstanu. Ten fakt dodatkowo wzmacnia chęć i możliwości rządu ingerencji w sprawy pracodawców.

4.3.2. Główne sektory działalności gospodarczej Armenii pozostają w rękach weteranów wojny o Górny Karabach, którzy utworzyli uprzywilejowaną grupę przedsiębiorców. Równocześnie utrzymywana jest wzajemna finansowa, biznesowa i polityczna

zależność ludzi biznesu oraz parlamentarzystów i polityków rządowych. Wydaje się, że wraz z odchodzeniem w przeszłość pokolenia bojowników o Górny Karabach i na skutek współpracy z siostrzanymi organizacjami pracodawców z Europy organizacje biznesowe w Armenii mogą zacząć pełnić bardziej klasyczną rolę partnera społecznego.

4.3.3. Gospodarka Azerbejdżanu zdominowana jest w 90 % przez sektor energetyczny, który znajduje się pod bezpośrednim nadzorem prezydenta. Ten fakt oraz to, że elitę kręgów biznesowych w pozostałych sektorach gospodarki w większości stanowią młodzi lojalni wobec władz państwowych menedżerowie, z których wielu zdobyło dobre wykształcenie i zostało dobrze przeszkolonych w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, oznacza, że organizacje pracodawców zaczynają odgrywać coraz większą rolę jako partner społeczny.

5. Związki zawodowe

5.1. Związki zawodowe w trzech krajach południowego Kaukazu znacznie różnią się od siebie, co w dużej części wynika z ich działania w różnych gospodarczych, społecznych i politycznych realiach. Wspólne dla nich cechy to postępujący przez lata znaczny spadek liczby członków, mniej lub bardziej udane próby reform przestarzałych struktur i metod kierowania organizacją. Pomimo kilku usiłowań nie udało się stworzyć realnej związkowej alternatywy, co w praktyce pozostawia wyłączność na reprezentację pracowników organizacjom, które istniały w chwili uzyskania niepodległości.

5.2. Organizacje te różnią się jednak stopniem niezależności od władz państwowych i zażyłości z partnerskimi organizacjami pracodawców.

5.2.1. Gruzińskie związki zawodowe zachowują względną niezależność od rządu i administracji prezydenta, z którymi znajdują się w stanie konfliktu. W kontekście oskarżeń o niepatriotyczną postawę czy wręcz sabotaż w sytuacji wojennej jest to sytuacja trudna, ale nieunikniona wobec arogancji władz i ich nieliczenia się ze zdaniem partnerów społecznych. Prawa związkowe i pracownicze są w wielu przypadkach gwałcone, a nowy kodeks pracy został wprowadzony bez konsultacji.

5.2.2. Ormiańskie związki zawodowe, które rozpoczęły proces zmian najpóźniej z całej trójki, bardzo rzadko zajmowały wobec władz państwowych stanowisko krytyczne czy choćby niezależne i od chwili odłączenia się od struktury pan-sowieckiej długo nie podejmowały żadnej znaczącej reformy. Spowodowane to było sytuacją wojenną i swoistym kanonem poprawności politycznej, nakazującej wsparcie władzy jako swoisty obowiązek patriotyczny. Zmiana kierownictwa konfederacji związkowej, która nastąpiła w roku 2007, stwarza możliwość uzyskania przez tę organizację większej dynamiki działania i większej niezależności.

5.2.3. W Azerbejdżanie władze państwowe, od chwili dojścia do władzy obecnej ekipy, poświęcają wiele uwagi dialogowi społecznemu i kwestii zapewnienia spokoju społecznego, związki zawodowe zaś, wspierając tę politykę, chcą osiągnąć możliwie najwięcej dla pracowników, nie wchodząc w ostre konflikty i unikając zagrożenia dla jedności narodowej. Wykształciło to specyficzny korporacyjny model związków zawodowych, szczególnie w najbogatszym sektorze przemysłu, czyli w energetyce, oraz w państwowym sektorze usługowym. Związki, zachowując względnie duży poziom niezależności, aktywnie upominają się o prawa socjalne i dobrobyt swoich członków, unikając jednak bezpośredniej konfrontacji z władzą, co – jak się wydaje – jest w obecnej chwili jedyną możliwą strategią.

6. Organizacje pozarządowe reprezentujące inne interesy

6.1. Organizacje pozarządowe na południowym Kaukazie dzielą się na trzy grupy ze względu na sposób finansowania swojej działalności:

- niezależne – finansujące swoją działalność ze składek członkowskich, świadczonych na zewnątrz usług bądź ze zgromadzonego i odziedziczonego majątku;
- stworzone – finansowane i kontrolowane przez rząd;
- uzależnione od zewnętrznych, najczęściej zagranicznych donatorów.

6.2. Cechą charakterystyczną organizacji pozarządowych w regionie południowego Kaukazu jest wielka różnorodność celów, jakim służą, i zadań, jakie wykonują, oraz często ich efemeryczny charakter. Nierzadko znikają one po wykonaniu jednego konkretnego zadania lub po ustaniu finansowania.

6.3. Brak tradycji działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, konflikty zbrojne i trudności z finansowaniem działalności sprawiają, że tworzenie autentycznie niezależnych organizacji napotyka przeszkody.

6.4. W związku z ruiną gospodarczą i katastrofą socjalną, jaka nastąpiła w pierwszym okresie po upadku Związku Radzieckiego, znaczna część organizacji społeczeństwa obywatelskiego nastawiona była na zwalczanie ubóstwa i poprawę poziomu życia.

6.4.1. Społeczeństwo obywatelskie zdaje się rozwijać najbardziej żywiołowo w Gruzji. Około sto organizacji pozarządowych, które znalazły tam uznanie niezależnych obserwatorów, działają w dziedzinie zwalczania korupcji, promocji rządów prawa, praw człowieka i praw mniejszości, wolności mediów, ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego.

6.4.2. W Armenii główne grupy organizacji pozarządowych to te działające na bezpośrednie zlecenie rządu lub organizacji międzynarodowych w dziedzinie politycznych analiz i tworzenia dokumentów strategicznych lub te realizujące projekty w dziedzinach takich jak edukacja, ochrona zdrowia czy zabezpieczenie społeczne. Ciekawym zjawiskiem jest przekształcanie, po zakończeniu projektu, organizacji pozarządowych w małe komercyjne firmy usługowe.

6.4.3. Założone dzięki pomocy UNDP w 1999 r. w Azerbejdżanie krajowe forum organizacji pozarządowych składa się z ponad 400 organizacji pozarządowych, które są częściowo uzależnione od rządu, sponsorów zagranicznych lub partii opozycyjnych, a nieliczne pozostałe organizacje utrzymują się z pobierania opłat za swoje usługi. Niemniej jednak istnieje także niewielka liczba organizacji, które zachowują polityczną neutralność i mogą w przyszłości odegrać większą rolę opiniotwórczą.

7. Perspektywy i zalecenia

7.1. Realizacja planów działania europejskiej polityki sąsiedztwa stanowi dotychczas niewykorzystaną szansę wzmocnienia dialogu społecznego i obywatelskiego w dziedzinie współpracy europejskiej krajów Kaukazu Południowego.

7.1.1. Komisja Europejska powinna zachęcać rządy państw Kaukazu Południowego do konsultowania z partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego planów działania i włączania ich do współpracy przy ich realizacji, monitorowaniu i ocenie. Nie zastąpią tego nawet najlepsze praktyki bezpośrednich kontaktów przedstawicieli UE z wybranymi organizacjami. Miałyby to znaczenie zarówno dla realizacji planów działania, jak i wzmocnienia znaczenia i roli społeczeństwa obywatelskiego.

7.1.2. W rozmowach na temat planów działania i umów o partnerstwie i współpracy KE powinna kłaść większy nacisk na przestrzeganie praw człowieka, standardów demokratycznych oraz zasad dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, w tym prawa do stowarzyszania się i prowadzenia rokowań zbiorowych. Byłoby pożądane, aby w rocznych raportach z realizacji planów działania umieszczać pogłębioną ocenę tych zagadnień.

7.1.3. Rządy poszczególnych krajów powinny, ze współudziałem instytucji europejskich i w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, prowadzić szeroką akcję informacyjną na temat UE, jej instytucji i *acquis communautaire*, jak i polityki sąsiedztwa oraz realizacji planów działania. Należy w tym celu stworzyć odpowiednie narzędzia i sposób finansowania. Jednym z takich narzędzi mogłaby być możliwość uzyskania małych grantów unijnych zaprojektowanych specjalnie w tym celu i adresowanych do organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

7.2. Nowa inicjatywa partnerstwa wschodniego będzie stanowić nową możliwość wzmocnienia kontaktów organizacji społeczeństwa obywatelskiego Kaukazu Południowego i Unii Europejskiej oraz przede wszystkim stymulacji dialogu obywatelskiego na miejscu.

7.3. Zawarta w inicjatywie partnerstwa wschodniego propozycja utworzenia forum społeczeństwa obywatelskiego w celu promocji współpracy – zarówno pomiędzy organizacjami, jak i w celu ułatwienia ich dialogu z władzami – jest cenną inicjatywą, powinien jej jednak towarzyszyć nadzór ze strony instytucji europejskich, aby dialog ten nabrał cech autentyczności.

7.3.1. Należy przy tym dopilnować, aby nominacja przedstawicieli do forum odbyła się w sposób demokratyczny i aby w składzie forum znalazły się organizacje najbardziej reprezentatywne, demokratyczne i niezależne. Komitet może odegrać tu istotną rolę, zapewniając przestrzeganie tych kryteriów oraz uczestnicząc w funkcjonowaniu forum.

7.3.2. Forum jako ciało, w którego skład wchodziłyby też inne kraje objęte partnerstwem wschodnim, dawałoby też społeczeństwom obywatelskim szansę rozszerzenia formuły współpracy wielostronnej na kraje spoza Kaukazu Południowego.

7.4. Partnerstwo wschodnie powinno sprzyjać efektywnym kontaktom międzyludzkim i organizacyjnym w dziedzinie edukacji, nauki, kultury, zwalczania dyskryminacji i nietolerancji oraz wzajemnego poznania cywilizacyjnego. Aby to osiągnąć, konieczne są ułatwienia wizowe dla obywateli krajów południowego Kaukazu.

7.5. Zarówno europejska polityka sąsiedztwa, jak i partnerstwo wschodnie stwarzają społeczeństwu obywatelskiemu krajów Kaukazu Południowego możliwość nie tylko kontaktu z instytucjami UE, lecz także współpracy bilateralnej z organizacjami partnerskimi. Bardzo pożyteczne byłoby też stworzenie mechanizmu wsparcia nawiązywania współpracy z ich odpowiednikami po stronie UE.

7.6. Jednym z nieszczęść państw Kaukazu Południowego są niewygasłe konflikty zbrojne. Wydaje się, że oprócz oczywistego udziału instytucji UE w próbach załagodzenia konfliktów rolę wspierającą w procesie pokojowym, szczególnie w jego promocji wśród własnych obywateli, mogłyby odegrać organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście szczególnego znaczenia mogą nabrać wspólne inicjatywy regionalne, aby trudny proces pojednania mógł się rozpocząć od kontaktów organizacji partnerskich krajów pozostających w konflikcie.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”

(2009/C 277/08)

Sprawozdawca: **Marja-Liisa PELTOLA**

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

„Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 16 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą była Marja-Liisa PELTOLA.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 171 do 6 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że cztery cele strategii na rzecz Morza Bałtyckiego, polegające na tym, by region Morza Bałtyckiego stał się: 1) obszarem przyjaznym środowisku, 2) obszarem dobrobytu, 3) obszarem łatwo dostępnym i atrakcyjnym oraz 4) obszarem bezpieczeństwa, są istotne, zasadne i dopełniające się.

1.2. EKES podkreśla zasadniczą rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii na rzecz Morza Bałtyckiego. EKES zaleca Komisji ustanowienie konsultacyjnego Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w celu zapewnienia zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w tę strategię.

1.3. Wymiar stosunków zewnętrznych unijnej strategii na rzecz Morza Bałtyckiego musi być powiązany ze współpracą w ramach wymiaru północnego, co umożliwi ustanowienie prawdziwego partnerstwa między UE a krajami trzecimi.

1.4. EKES uważa, że realizacja strategii na rzecz Morza Bałtyckiego będzie wymagała utworzenia oddzielnego budżetu na ten cel, w przeciwnym wypadku bowiem istnieje niebezpieczeństwo, że pozostanie ona jedynie polityczną deklaracją woli i nie osiągnie zakładanych celów.

1.5. Wspieranie wzrostu gospodarczego i dobrobytu wymaga środków instytucjonalnych na szczeblu UE, przede wszystkim zaś wzmocnienia międzynarodowych podstaw traktatowych. Służyłoby to wspomaganiu różnych podmiotów, zarówno przedsiębiorstw, jak i osób prywatnych, w procesie budowania integracji gospodarczej i wzrostu w regionie w sposób skuteczniejszy, niż miało to miejsce dotychczas. EKES jest zdania, że wzmocnianie gospodarki regionu Morza Bałtyckiego znacznie zwiększy atrakcyjność tego regionu i pomoże wytworzyć markę Morza Bałtyckiego. Wzrost gospodarczy mógłby także przynieść dodatkowe korzyści UE jako całości, poprawiając funkcjonowanie rynków wewnętrznych i integrację gospodarczą.

1.6. EKES jest zdania, że kontynuacja Bałtyckiego Planu Działania Komisji Helsińskiej (HELCOM), uzgodnionego przez UE i państwa nadbałtyckie, jest najlepszym sposobem ochrony środowiska Morza Bałtyckiego.

1.7. EKES sądzi, że czynne zaangażowanie obywateli będzie w przyszłości odgrywać coraz większą rolę, nawet w dziedzinach dotychczas tradycyjnie zarządzanych przez sektor publiczny. Ochrona środowiska naturalnego w regionie Morza Bałtyckiego jest dobrym tego przykładem.

2. Wprowadzenie

2.1. Unia Europejska jest w trakcie formułowania strategii na rzecz Morza Bałtyckiego. W listopadzie 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie opracowania strategii na rzecz Morza Bałtyckiego. W grudniu 2007 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przygotowanie strategii do czerwca 2009 r. Określi ona najważniejsze kryteria przyszłej poprawy współpracy regionalnej w regionie Morza Bałtyckiego. Komisja opracowuje tę strategię jako inicjatywę w ramach polityki regionalnej. W sumie na etapie przygotowawczym zaangażowanych jest 19 dyrekcji generalnych Komisji.

2.2. W ramach strategii dąży się do określenia czterech celów. Chodzi o sprawienie, by region Morza Bałtyckiego ⁽¹⁾ był: 1) obszarem zrównoważonego rozwoju, przyjaznego środowisku, 2) obszarem dobrobytu, 3) obszarem lepiej dostępnym i atrakcyjnym oraz 4) obszarem bezpieczeństwa. EKES uznaje takie cele dla regionu Morza Bałtyckiego za istotne, zasadne i dopełniające się. Idea nadania regionowi Morza Bałtyckiego wyraźnej tożsamości także ma głęboki sens. Poprzez zalecenia dotyczące lepszego zarządzania, strategia na rzecz Morza Bałtyckiego będzie dążyła również do uproszczenia procedur i ograniczenia biurokracji.

(1) W niniejszej opinii, za państwa regionu Morza Bałtyckiego uznaje się państwa, których wybrzeża leżą nad Morzem Bałtyckim, tj.: Finlandia, Szwecja, Dania, Niemcy, Polska, Litwa, Łotwa Estonia i Rosja. Za wyjątkiem Rosji, wszystkie są państwami członkowskimi UE.

2.3. Założenia i ogólne stanowisko przedstawione w opracowanej przez Komisję strategii na rzecz Morza Bałtyckiego są efektem otwartego dialogu publicznego i szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami. Poza spotkaniami przy okrągłym stole przeprowadzono również publiczną konsultację za pośrednictwem internetu, by zapoznać się z różnymi poglądami i opiniami⁽²⁾. EKES popiera podejście obrane przez Komisję Europejską.

2.4. Strategia na rzecz Morza Bałtyckiego zostanie przedstawiona Radzie Europejskiej 19 czerwca 2009 r. Plan wdrażania strategii ma z założenia być dokumentem o bardzo praktycznym charakterze. Zostaną w nim określone strony odpowiedzialne za wdrażanie oraz odpowiednie harmonogramy, a w razie potrzeby plan będzie można uzupełnić o dodatkowe środki. Wdrażanie strategii rozpocznie się w trakcie szwedzkiego przewodnictwa w UE, a dalsze prace będą prowadzone podczas przewodnictwa innych państw członkowskich z regionu bałtyckiego: najpierw Polski w 2011 r., a następnie Danii i Litwy w 2012 i 2013 r.

2.5. Wymiar stosunków zewnętrznych unijnej strategii na rzecz Morza Bałtyckiego jest związany ze współpracą w ramach wymiaru północnego⁽³⁾. Wymiar północny jest instrumentem umożliwiającym UE oraz Rosji, a także Norwegii i Islandii, wdrażanie strategii w określonych dziedzinach współpracy w Europie Północnej. Współpraca w ramach wymiaru północnego umożliwi utworzenie prawdziwego partnerstwa między UE a krajami trzecimi. EKES zdecydowanie popiera włączenie wszystkich państw Morza Bałtyckiego w realizację wspólnych projektów w regionie. Z tego powodu zaangażowanie Rosji od samego początku we współpracę w regionie Morza Bałtyckiego ma kluczowe znaczenie. Ponadto EKES zachęca państwa regionu Morza Bałtyckiego, Norwegię oraz Islandię do kontynuowania współpracy, która ma solidne podstawy historyczne, gospodarcze i kulturowe.

2.6. Nie przewidziano żadnych nowych instrumentów finansowych dla wdrażania strategii na rzecz Morza Bałtyckiego. Dostępne kanały finansowania to unijne fundusze strukturalne (dla regionu Morza Bałtyckiego przewidziano kwotę 55 mld euro w okresie 2007-2013), środki pochodzące z państw nadbałtyckich oraz potencjalne środki od międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak EBI, NBI (Nordycki Bank Inwestycyjny) i EBOR. EKES jest zdania, że należy skuteczniej wykorzystywać różne unijne źródła finansowania do celów określonych w strategii na rzecz Morza Bałtyckiego.

2.7. EKES uważa, że realizacja strategii na rzecz Morza Bałtyckiego będzie wymagała utworzenia oddzielnego budżetu na ten cel, w przeciwnym wypadku bowiem istnieje niebezpieczeństwo, że pozostanie ona jedynie polityczną deklaracją woli i nie osiągnie zakładanych celów. Komitet przyjrzy się bliżej kwestii finansowania w kolejnej opinii.

3. Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu strategii na rzecz Morza Bałtyckiego

3.1. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja włączyła organizacje społeczeństwa obywatelskiego w opracowanie strategii na

rzecz Morza Bałtyckiego. Ich aktywny udział jest również potrzebny do wdrożenia planu działania. EKES podkreśla, że bez autentycznego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w strategię na rzecz Morza Bałtyckiego nie będzie możliwe wdrożenie przewidzianych środków ani zrealizowanie postawionych celów.

3.2. Obecnie w wielu wypadkach jedynym rezultatem istotnych działań podejmowanych przez szereg różnych organizacji, takich jak organizacje pozarządowe, konsumenckie, biznesowe lub działające na rzecz ochrony przyrody, jest sformułowanie zaleceń. Wiedza o działalności tych organizacji jest częściowa, a praktyczne rozwiązania mogą nigdy nie zostać wprowadzone w życie.

3.3. Podobnie jak podmioty państwowe, kluczową rolę w regionie Morza Bałtyckiego odgrywają również regiony, miasta i stowarzyszenia reprezentujące zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. EKES dostrzega potrzebę sprecyzowania ich ról, zachęcania organizacji do wspólnej pracy i rozwijania różnych form kooperacji. Należy również uporządkować gąszcz inicjatyw i projektów realizowanych w ramach różnych programów finansowania poprzez skuteczniejszą koordynację programów i systematyczne uwzględnianie priorytetów strategii na rzecz Morza Bałtyckiego.

3.4. EKES wyraża zaniepokojenie kwestią praktycznego wdrożenia i monitorowania planu działania w ramach strategii na rzecz Morza Bałtyckiego i proponuje, by Komisja utworzyła konsultacyjne Bałtyckie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego z następującym zakresem zadań:

- zapewnianie udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w strategii na rzecz Morza Bałtyckiego;
- przekazywanie władzom odpowiedzialnym za tę strategię opinii i zaleceń zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczących bieżących zagadnień;
- promowanie czynnego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajach wdrażających strategię na rzecz Morza Bałtyckiego;
- wspieranie aktywnego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu tej strategii na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym;
- propagowanie publicznej dyskusji w sprawie środków podejmowanych w ramach strategii na rzecz Morza Bałtyckiego oraz na temat osiągniętego postępu i wyznaczonych celów, jak również pogłębianie świadomości w tym zakresie, zarówno w państwach członkowskich, jak i w innych krajach zaangażowanych w tę strategię;
- wykorzystywanie różnych sposobów, takich jak wizyty, warsztaty oraz szerzenie najlepszych praktyk, do rozwijania sieci kontaktów między grupami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym (zarówno w UE, jak i poza nią).

(2) Pierwsza konsultacja została zorganizowana w Sztokholmie 30 września 2008 r., a druga odbyła się w Rostoku w dniach 5 i 6 lutego 2009 r. Ponadto zorganizowano następujące spotkania przy okrągłym stole: 18-19 września 2008 r. w Kownie, 13 listopada 2008 r. w Gdańsku, 1-2 grudnia 2008 r. w Kopenhadze i 9 grudnia 2008 r. w Helsinkach. Konsultacje przez Internet odbyły się między 3 listopada i 31 grudnia 2008 r.

(3) Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 91.

3.5. EKES jest gotów przystąpić do prac przygotowawczych dotyczących powołania Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego – określenia jego mandatu, składu i trybu działania. Bieżące relacje EKES-u z regionalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i inne podobne doświadczenia umożliwią mu kierowanie działaniami Forum. EKES dysponuje bardzo cennym doświadczeniem oraz wzorcami funkcjonowania, dzięki umożliwianiu czynnego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w takich projektach jak współpraca śródlądowo-morska ⁽⁴⁾ czy współpraca w ramach sieci w regionie Morza Czarnego ⁽⁵⁾.

4. Przekształcenie regionu Morza Bałtyckiego w obszar gospodarczego dobrobytu

4.1. Skuteczne wdrożenie rynku wewnętrznego UE w tym regionie przyniesie bardzo istotne korzyści w postaci wzrostu gospodarczego. UE, poszczególne kraje oraz organizacje międzynarodowe tworzą struktury instytucjonalne, które są podstawą stosunków gospodarczych w regionie Morza Bałtyckiego i umożliwiają jego rozwój. Jednakże oczywiste jest, że odpowiedzialność za integrację gospodarczą spoczywa na samych podmiotach gospodarczych: przedsiębiorstwach oraz obywatelach. A zatem ten czynnik zdecyduje o powodzeniu integracji gospodarki w regionie Morza Bałtyckiego i o tempie jej wzrostu. EKES jest zdania, że wzmocnienie gospodarki regionu Morza Bałtyckiego znacznie zwiększy atrakcyjność tego regionu i pomoże wytworzyć markę Morza Bałtyckiego. Wzmocnienie gospodarki regionu Morza Bałtyckiego mogłoby także przynieść dodatkowe korzyści UE jako całości.

4.2. Poniżej przedstawiamy priorytety związane z integracją rynków i środki na rzecz pobudzenia wzrostu w obszarze gospodarczym basenu Morza Bałtyckiego.

4.2.1. Wzmocnienie międzynarodowych podstaw traktatowych

4.2.1.1. Wykorzystywanie gospodarczych możliwości regionu Morza Bałtyckiego wymaga w pierwszym rzędzie istotnego rozszerzenia międzynarodowych podstaw traktatowych oraz głębszej integracji w obrębie Europy. Chociaż członkostwo Rosji w WTO i nowe umowy o współpracy z UE (nowa umowa UE-Rosja) nie odnoszą się wyłącznie do regionu Morza Bałtyckiego, ich potencjalne korzyści dla tego regionu mają kluczowe znaczenie jako dzwignie wzrostu gospodarczego i bodźce do rozwoju. Morze Bałtyckie jest najważniejszym naturalnym szlakiem eksportowym produktów z Rosji i Azji do Europy.

4.2.1.2. Zaniepokojenie EKES-u budzi fakt, iż Rosja nie jest sygnatariuszem Programu Regionu Morza Bałtyckiego (INTER-REG IVB 2007-2013), w ramach którego podejmowane są starania na rzecz zwiększenia atrakcyjności regionu jako miejsca inwestowania, zamieszkania i pracy.

⁽⁴⁾ EKES ustanowił sieć rad gospodarczo-społecznych i analogicznych instytucji w regionie eurośródlądowo-morskim w 1995 r., na podstawie mandatu przyznanego mu w Deklaracji barcelońskiej.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 144.

4.2.1.3. W zakres kompetencji decyzyjnych UE i jej państw członkowskich wchodzi szereg postanowień umownych, które mogą mieć bardzo pozytywny wpływ na region Morza Bałtyckiego. Na przykład przedsiębiorstwo, które prowadzi obecnie działalność we wszystkich dziewięciu krajach regionu Morza Bałtyckiego, zmuszone jest stosować osiem różnych walut. Jedynie Finlandia i Niemcy należą do strefy euro. Bardzo ważne jest zatem rozszerzenie unii gospodarczej i walutowej o Danię, Szwecję, Estonię, Łotwę, Litwę i Polskę. W szczególności inicjatywa przystąpienia do unii gospodarczej i walutowej Danii i Szwecji uwiarygodniłaby wysiłki na rzecz wykorzystania pełnego potencjału bałtyckiego regionu gospodarczego i zwiększyłaby ich skuteczność.

4.2.2. Wspieranie funkcjonowania rynku wewnętrznego

4.2.2.1. Należy zintensyfikować starania, by zapewnić odpowiednie funkcjonowanie rynku wewnętrznego w obrębie regionu Morza Bałtyckiego. Rosnąca specjalizacja sprawia, że coraz więcej firm funkcjonuje w ramach różnych sieci międzynarodowych tworzonych według zakresu działalności. Poprzez swych klientów, podwykonawców i partnerów biznesowych firmy te mają powiązania z rynkami i producentami w całym regionie Morza Bałtyckiego. Wraz ze wzrostem liczby transgranicznych transakcji handlowych kluczowego znaczenia dla regionu Morza Bałtyckiego nabiera tworzenie możliwości jak najbardziej jednolitego obszaru rynkowego, by usunąć bariery w wymianie towarów i usług, zamówieniach publicznych i w przepływie inwestycji oraz by zapewnić sprawne funkcjonowanie rynków kapitałowych i rynków pracy.

4.2.2.2. Wejście w życie nowego traktatu lizbońskiego w 2010 r. ma potencjalnie wielkie znaczenie dla państw członkowskich UE leżących w regionie Morza Bałtyckiego. Traktat ten wzmacnia kompetencje UE w dziedzinach istotnych dla przemysłu, takich jak unia celna, reguły konkurencji i polityka handlowa.

4.2.2.3. Istotne znaczenie ma również zapewnienie możliwości najbardziej jednolitego stosowania prawodawstwa UE. Kluczowym elementem zmienionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia jest na przykład dyrektywa w sprawie usług, którą państwa członkowskie zobowiązane są wdrożyć do 28 grudnia 2009 r. W sprawozdaniu Eurochambres ⁽⁶⁾ z lutego 2009 r. ⁽⁷⁾ zwrócono między innymi uwagę na istotne różnice we wdrażaniu tej dyrektywy w nadbałtyckich państwach członkowskich, zarówno jeśli chodzi o sam harmonogram, jak i o realizację zawartych w niej przepisów. Obecna sytuacja stanowi dla nadbałtyckich państw członkowskich UE znakomitą okazję do wspólnej pracy w celu utworzenia ujednoliconego, scentralizowanego systemu biznesowego dla usługodawców. Tego rodzaju scentralizowany system biznesowy powinien zapewnić bardziej przejrzyste procedury wydawania pozwoleń na świadczenie usług, ułatwić zdobywanie informacji na temat formalności administracyjnych i ochrony konsumentów, a także usprawnić transfer usług z jednego państwa członkowskiego do drugiego.

⁽⁶⁾ Stowarzyszenie Europejskich Izb Handlu i Przemysłu.

⁽⁷⁾ Czwarte wydanie badania na temat postępów we wdrażaniu dyrektywy usługowej: www.eurochambres.eu.

4.2.2.4. Szereg kluczowych obszarów w regionie Morza Bałtyckiego pozostaje poza zasięgiem dyrektywy w sprawie usług. Należą do nich niektóre usługi transportowe, agencje pośrednictwa pracy tymczasowej, usługi finansowe oraz usługi w zakresie opieki zdrowotnej. Świadczenie wyżej wymienionych usług także wymaga sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego, zwłaszcza przy założeniu, że przedsiębiorstwa powinny być aktywnymi usługodawcami.

4.2.2.5. Różne bariery handlowe nadal uniemożliwiają firmom sprawne funkcjonowanie w regionie Morza Bałtyckiego. Unia Europejska i inne podmioty nadal mają tu dużo do zrobienia, jeśli chodzi o wzmocnienie podstawowych zasad państwa prawa, w szczególności wyeliminowanie korupcji.

4.2.2.6. EKES pragnie zwrócić uwagę na doskonały przykład ułatwień handlowych między UE a Rosją. 1 stycznia 2009 r. rozpoczęto pilotażowy projekt elektronicznej transmisji danych dotyczących odprawy celnej. W fazie początkowej w projekt ten zaangażowana jest Rosja i osiem państw członkowskich UE, w tym trzy kraje nadbałtyckie (Łotwa, Szwecja i Finlandia). Trzy kolejne kraje tego regionu (Litwa, Estonia i Polska) przyłączą się do projektu w późniejszym terminie w 2009 r. Projekt stanowi pierwszy krok do unowocześnienia procedur celnych między Rosją a UE. Potrzebna jest dalsza harmonizacja w celu ułatwienia odprawy celnej i jednoczesnego ograniczenia możliwości prowadzenia działalności przestępczej w tym regionie. Harmonizacja poprawi logistykę i zmniejszy koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa.

4.2.3. Infrastruktura

4.2.3.1. Aby zapewnić transgraniczne połączenia infrastrukturalne potrzebny jest transport morski, rzeczny, lądowy i powietrzny. Wymaga to konkurencji i wspólnego planowania, aby zapewnić płynne połączenie szlaków; należy również zwrócić większą uwagę na kwestię jakości. Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz z Rosją jest konieczna do stworzenia tanich i skutecznych łańcuchów transportowych oraz wyeliminowania zatorów. Cel ten można osiągnąć poprzez pełne wykorzystanie koncepcji autostrady w regionie Morza Bałtyckiego, ogólnoeuropejskiej polityki w dziedzinie sieci transportowej (TEN-T) ⁽⁸⁾ oraz partnerstwa w dziedzinie transportu i logistyki realizowanego w ramach wymiaru północnego. Wszelkie rozważania na ten temat powinny uwzględnić kraje sąsiadujące z państwami członkowskimi UE oraz transeuropejskie szlaki transportowe. Jest to kluczowym warunkiem poprawy mobilności towarów, usług i siły roboczej.

4.2.4. Pobudzanie wzrostu gospodarczego

4.2.4.1. Szereg badań wskazuje na współzależność między wzrostem gospodarczym a skutecznością systemu prawnego ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2009_04_30_ten_t_green_paper_en.htm.

⁽⁹⁾ Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Transition report 2005: Business in transition and World Bank (2008) (Sprawozdanie przejściowe 2005: Przemiany w biznesie a Bank Światowy (2008), Macroeconomics and Growth Research Program/Investment climate and the Microeconomics of Growth/Institutions and Governance (Program Badań nad Wzrostem i Makroekonomią/Klimat inwestycyjny i mikroekonomia wzrostu/Instytucje i sprawowanie rządów). Zob. też: <http://www.enterprisesurveys.org/> jeśli chodzi o warunki prowadzenia działalności gospodarczej w różnych krajach.

Niewystarczająca ochrona własności, korupcja oraz brak pewności w kwestii poszanowania umów i niezależności sądownictwa, jak również niespójne stosowanie i interpretacja prawa nakładają się na siebie, prowadząc do spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zwiększa to ryzyko inwestycyjne i ogranicza przepływ inwestycji. Kraje regionu Morza Bałtyckiego mogłyby uzgodnić wspólne działania na rzecz poprawienia niedociągnięć w tym zakresie. Strategia na rzecz Morza Bałtyckiego stanowiłaby doskonałą podstawę takich działań.

4.2.4.2. Dziewięć krajów tego regionu znacznie różni się od siebie pod wieloma względami. W ostatnich 20 latach państwa regionu Morza Bałtyckiego oraz istniejące między nimi powiązania gospodarcze uległy znacznym zmianom. Występują między nimi różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i w strukturze przemysłowej. Należy więc skuteczniej niż dotychczas wykorzystywać nowe możliwości dla biznesu stwarzane przez istniejące różnice w podaży i popycie oraz przez różnorodność. Megatrendy w tym regionie, takie jak integracja europejska, zmieniający się status międzynarodowy Rosji oraz ogólnosiłowe zmiany w zakresie energetyki oraz rynków towarów i usług należy wykorzystywać zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju gospodarczego i sprawiedliwego handlu. Oznacza to, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego muszą mieć korzystne warunki wyjściowe i zachęty do działań.

4.2.4.3. EKES pragnie podkreślić, że wzrost gospodarczy i wydajna produkcja niekoniecznie muszą być przeciwstawiane trosce o ochronę środowiska. Przeciwnie, należy podkreślić korzystny potencjał wzajemnych relacji między wzrostem gospodarki i jej dywersyfikacją a czystszyim środowiskiem naturalnym.

4.2.5. Współpraca w dziedzinie badań i innowacji

4.2.5.1. W regionie Morza Bałtyckiego realizuje się szereg interesujących wspólnych projektów innowacyjnych o międzynarodowym zasięgu. Na przykład Nordyckie Centrum Innowacyjne (Nordisk Innovations Center, NICE) zainicjowało około 100 różnych projektów i sieci transgranicznych, zgrupowanych według następujących tematów: sektory kreatywne, technologie ochrony środowiska, mikro- i nanotechnologia, budownictwo innowacyjne, odżywki i bezpieczeństwo żywności.

4.2.5.2. EKES przywiązuje wielką wagę do tzw. piątej wolności i współpracy badaczy, studentów, nauczycieli oraz sektora publicznego i prywatnego. Należy dołożyć starań, by wspierać wymianę personelu badawczego różnych instytucji badawczych i uniwersytetów. Na przykład tworzenie warunków do funkcjonowania klastrów wymaga wyeliminowania krajowych barier w finansowaniu badań. Byłoby to możliwe dzięki stworzeniu wspólnego systemu finansowania dla krajów nadbałtyckich, który umożliwiłby łączenie różnych środków krajowych. Zgodnie ze zmienioną strategią lizbońską, każde państwo członkowskie UE w regionie Morza Bałtyckiego powinno starać się zwiększyć odsetek wydatków na badania i rozwój do 3 % produktu narodowego brutto

4.2.5.3. Społeczności naukowe i badawcze z ośmiu nadbałtyckich krajów członkowskich UE aktywnie uczestniczą w projektach BONUS w ramach systemu ERA-NET. W 2008 r. w ramach 7. programu ramowego w zakresie badań Komisja zatwierdziła wspólny program badań Morza Bałtyckiego (BONUS+), który jest finansowany wspólnie przez UE i organy finansujące badania krajów nadbałtyckich. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje ustanowienie wspomnianego nowego stałego programu badań nad Morzem Bałtyckim (BONUS+), a szczególną nadzieję pokłada w tym, że jego wyniki będą miały większy niż dotychczas wpływ na ochronę Morza Bałtyckiego i na zrównoważony rozwój regionu.

4.2.6. Mobilność siły roboczej

4.2.6.1. Chociaż od momentu przystąpienia do UE niektórych krajów leżących w tym regionie minęło pięć lat, do tej pory nie osiągnięto jeszcze swobodnego przepływu siły roboczej w obrębie Unii. Jednakże od 30 marca 2008 r. przepisy Schengen ułatwiające swobodny przepływ osób obowiązują we wszystkich państwach członkowskich UE leżących w regionie bałtyckim. EKES uważa, że należy zakończyć okresy przejściowe dotyczące swobody przepływu pracowników. Przepływ pracowników i ekspertów z jednego kraju do drugiego, tzw. „przepływ mózgów”, jest korzystny dla wszystkich. Aby zapewnić dostęp wykwalifikowanej siły roboczej, cały region Morza Bałtyckiego musi szybko przyjąć politykę imigracyjną opartą na kwestiach zatrudnienia. Jest to konieczne pomimo tego, że nawet w dobie spowolnienia gospodarczego, podaż siły roboczej w regionie będzie jeszcze przez jakiś czas prawdopodobnie wzrastać. Należy również podjąć wysiłki na rzecz dalszego dostosowywania ofert zatrudnienia do profilu pracowników. Istnieje też potrzeba zharmonizowania kultury pracy i minimalnych warunków pracy, aby zapobiec zakłóceniom konkurencji i zapewnić poszanowanie podstawowych praw pracowniczych. Jeśli chodzi o szkolenia pracowników na potrzeby rynku pracy, należy dążyć do stworzenia wspólnej struktury szkolenia zawodowego i listy kwalifikacji zawodowych. Wiele pozostaje jeszcze do zrobienia w całym regionie Morza Bałtyckiego w zakresie tworzenia zachęt do podejmowania pracy i ułatwiania przenoszenia się z miejsca na miejsce lub nawet do innego kraju.

4.2.6.2. Sieć pracy w regionie Morza Bałtyckiego (BSLN) rozpoczęła właśnie realizację trzyletniego projektu z udziałem kilkudziesięciu partnerów z różnych krajów regionu. Jego celem jest sprawienie, by region bałtycki został europejskim modelem transgranicznej polityki zatrudnienia oraz atrakcyjnym miejscem zamieszkania, pracy i inwestowania. Sieć Związków Zawodowych Państw Morza Bałtyckiego (BASTUN) jest jednym z najważniejszych partnerów zaangażowanych w projekt BSLN ⁽¹⁰⁾.

5. Przekształcenie Morza Bałtyckiego w region zrównoważony pod względem ochrony środowiska

5.1. Celem jest przekształcenie regionu Bałtyku w obszar zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego. Morze Bałtyckie jest stosunkowo małym i płytkim basenem słonawej wody, przez co jest ono szczególnie podatne na zagrożenia z ekologicznego punktu widzenia.

5.2. W ostatnich dwudziestu latach stan Bałtyku niepokojąco się pogorszył. Nadal ma miejsce zrzucanie odpadów do Bałtyku w ilościach niedopuszczalnych w dłuższej perspektywie. Eutrofizacja Bałtyku i wysoki poziom toksyn środowiskowych oznaczają wzrost poziomu substancji biogennej i częstotliwości występowania zakwitów alg i innych gatunków organizmów roślinnych. Zwiększone występowanie zakwitów alg jest bezpośrednim skutkiem wysokiego poziomu azotu i fosforu, które są dla nich podstawowymi substancjami odżywczymi.

5.3. Rejon zlewiska Bałtyku zamieszkuje ponad 85 mln osób, które są coraz bardziej świadome niepokojącego stanu tego morza. Wyzwanie przy podejmowaniu środków ochrony Bałtyku polega jednak na tym, że dostęp do wybrzeża Bałtyku ma dziewięć krajów znajdujących się na różnych etapach rozwoju, a około 12 krajów, w tym Białoruś i Ukraina, usytuowanych jest w rejonie dorzecza Bałtyku. To utrudnia koordynację prac między różnymi zainteresowanymi podmiotami. EKES jest zdania, że alarmujący stan Bałtyku wymusza konieczność podjęcia szybkich i skutecznych środków w skali transgranicznej ⁽¹¹⁾.

5.4. EKES uważa, że najszybszym i najefektywniejszym z punktu widzenia kosztów sposobem poprawy stanu całego Morza Bałtyckiego jest zwalczanie najpoważniejszych źródeł zanieczyszczeń na ściśle lokalnym szczeblu. W Zatoce Fińskiej na przykład największym pojedynczym źródłem zanieczyszczeń jest Sankt Petersburg. Wysiłki podejmowane przez to miasto, by usunąć substancje biogenne ze swych ścieków, są nadal niewystarczające. Osiągnięto jednak znaczący postęp. Chemiczne wytrącanie fosforu ze ścieków, wykonywane w największej oczyszczalni ścieków w Sankt Petersburgu, która została uruchomiona w 2007 r., przyczyniło się do istotnej redukcji poziomu zanieczyszczenia fosforem i zakwitów alg w Zatoce Fińskiej. Zwalczanie ulotne emisje ze źródeł rolniczych muszą być skutecznie zwalczane we wszystkich krajach nadbałtyckich. Zmniejszenie ich liczby pozwoliłoby znacząco poprawić stan wód przybrzeżnych.

5.5. EKES jest zdania, że Bałtycki Plan Działania Komisji Helsińskiej (BSAP) ⁽¹²⁾ jest najważniejszym instrumentem powstrzymywania eutrofizacji Bałtyku. W 2007 r. Komisja podpisała porozumienie w sprawie tego planu działania ze wszystkimi krajami nadbałtyckimi.

6. Energetyka i bezpieczeństwo morskie

6.1. EKES opracował osobną opinię w sprawie wymiaru zewnętrznego europejskiej polityki energetycznej ⁽¹³⁾, w której stwierdzono, że UE przywiązuje szczególną wagę do zagadnień energetycznych związanych ze strategią na rzecz Morza Bałtyckiego. Współpraca w zakresie energetyki w tym regionie obejmuje przede wszystkim państwa korzystające z energii i państwa tranzytowe, a jej podstawą jest związek z Rosją. Głównym priorytetem dla regionu Morza Bałtyckiego powinno być zawarcie nowego porozumienia pomiędzy UE a Rosją (nowa umowa UE-Rosja), opartego na zasadach wzajemności i obustronnego zrozumienia, które obejmować będzie także kwestie energetyki. Rosja powinna zezwolić na tranzyt gazu w ramach swej sieci oraz na inwestycje europejskich przedsiębiorstw w rozwój rosyjskich sieci i źródeł energii.

⁽¹⁰⁾ Partnerami zaangażowanymi w projekt są krajowe organizacje pracownicze, międzynarodowe federacje pracownicze, Rada Państw Morza Bałtyckiego, krajowe organizacje pracodawców oraz niemiecki Institut für sozial- und Bildungspolitik.

⁽¹¹⁾ <http://www.wwf.fi/wwf/www/uploads/pdf/balticseascocard2008.pdf>.

⁽¹²⁾ www.helcom.fi.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8.

6.2. Fakt, że ekosystem Morza Bałtyckiego jest zagrożony i już znacznie zanieczyszczony, oznacza, że projekt planowanego gazociągu bałtyckiego Nord Stream musi spełniać rygorystyczne wymogi w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Dla przykładu, po II wojnie światowej zatopiono w Morzu Bałtyckim amunicję, części uzbrojenia i broń chemiczną. Nie wiadomo jednakże, gdzie dokładnie się znajdują ani w jakim stanie. Komitet popiera rezolucję Parlamentu Europejskiego z 8 lipca 2008 r. ⁽¹⁴⁾ i stanowczo zaleca, aby podmioty zaangażowane w projekt gazociągu Nord Stream dokładnie sprawdziły, czy istnieją inne możliwości jego poprowadzenia, ze szczególnym uwzględnieniem trasy lądowej. Niezależnie od przyszłości tego gazociągu Rosja będzie musiała też bezwarunkowo przestrzegać ram prawnych unijnego rynku gazu, włącznie z kwestią dostępu dla stron trzecich.

6.2.1. Bezpieczeństwo morskie jest jedną z najważniejszych trosk w krajach nadbałtyckich. Szczególnym wyzwaniem natury ekologicznej jest ilość ropy transportowanej przez Bałtyk, która wzrosła siedmiokrotnie w ciągu ostatnich piętnastu lat. W 2007 r. przetransportowano przez Bałtyk 145 milionów ton ropy, a przewiduje się, że ilość ta wzrośnie do 240 mln ton w roku 2015. Współpraca między krajami wybrzeża bałtyckiego spowodowała, że Morze Bałtyckie otrzymało od Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) status „szczególnie wrażliwego obszaru morskiego” (*Particularly Sensitive Sea Area – PSSA*). Używanie statków wyposażonych w podwójne dno i podwójne burty stanie się obowiązkowe począwszy od 2010 r., co pozwoli zapobiegać możliwym wyciekom ropy naftowej. Niemniej EKES wzywa kraje regionu Morza Bałtyckiego do opracowania systemu wspólnego monitorowania i wymiany informacji w celu dalszego zwiększania bezpieczeństwa morskiego.

6.2.2. Emisje substancji biogennych ze statków można ograniczyć poprzez zmianę wymogów dotyczących ścieków, wyszczególnionych w załączniku IV konwencji MARPOL. Celem dyrektywy 2000/59/WE jest zwiększenie w portach liczby stacji odbiorczych wód zęzowych i ścieków ze statków. Należy w dalszym ciągu zachęcać do podejmowania dobrowolnych działań na rzecz zmniejszenia zrzutów ścieków, na przykład poprzez zwiększenie liczby i pojemności stacji odbiorczych w portach. Porty na wybrzeżu Morza Bałtyckiego muszą zadbać o to, aby funkcjonować w sposób wystarczająco szybki i efektywny, umożliwiając tym samym dużych obsługę statków wycieczkowych ⁽¹⁵⁾.

6.3. Chociaż zrzuty ze statków nie mają istotnego wpływu na eutrofizację Bałtyku, łatwiej jest je ograniczyć niż emisje ulotne, w związku z czym nie należy tych zrzutów lekceważyć.

7. Zmniejszenie emisji ze źródeł rolniczych

7.1. W Bałtyckim Planie Działania Komisji Helsińskiej (BSAP) określono jednoznacznie minimalne cele w zakresie redukcji zanieczyszczeń powodowanych przez substancje biogenne, które każdy kraj regionu Morza Bałtyckiego ma za zadanie zrealizować.

⁽¹⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego (petycje 0614/2007 i 0952/2006) (2007/2118(INI)).

⁽¹⁵⁾ W podobny sposób należy w pełni wprowadzić w życie zalecenie HELCOM 28E/10 (stosowanie systemu „no-special-fee” w przypadku ścieków ze statków i odpadów ze statków, które dostały się do sieci rybackich w regionie Morza Bałtyckiego).

Zależy to od tego, na ile w niektórych obszarach wspólnej polityki rolnej uwzględnione zostaną szczególne warunki związane z produkcją rolną i środowiskiem naturalnym w regionie Morza Bałtyckiego ⁽¹⁶⁾.

Należy w związku z tym uznać za konstruktywny fakt, iż Komisja w swoim projekcie planu działania w pełni uwzględniła propozycje organizacji rolników z regionu Morza Bałtyckiego dotyczące zrównoważonego rozwoju, środowiska naturalnego i rolnictwa. Należy tu wymienić m.in. ukierunkowane działania dotyczące ekologicznych technologii, doradztwa i gospodarki nawozami, jak również wdrożenie i stosowanie przepisów UE dotyczących pestycydów, pasz i żywności.

W tym przypadku współpraca między stosownymi podmiotami i organizacjami w poszczególnych państwach członkowskich, na przykład producentami rolnymi, organizacjami ekologicznymi i konsumentami, ma szczególne znaczenie. Sprawą kluczowej wagi jest uzgodnienie najlepszych praktyk, które można by stosować i rozpowszechniać w różnych krajach tego regionu. W nowym okresie programowania należy wdrażać praktyki, które mogą być systematycznie wprowadzane w życie przez różne podmioty w ramach programów rozwoju rolnictwa. Należy także dążyć do wdrażania metod poprawiających stosowanie nawozów i wykorzystywanie energii ⁽¹⁷⁾.

8. Zmniejszanie emisji fosforu i azotu poprzez bardziej skuteczne oczyszczanie ścieków

8.1. EKES jest zdania, że pełne wdrożenie unijnej dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych ⁽¹⁸⁾ ma największe znaczenie dla ograniczenia emisji fosforu i azotu. Innym istotnym środkiem do osiągnięcia tego celu jest bardziej skuteczne usuwanie fosforu poprzez wdrożenie zalecenia HELCOM 28E/5. Jednakże biorąc pod uwagę alarmujący stan Morza Bałtyckiego, obecny harmonogram działań ustalony przez UE jest niewystarczający. Potrzebne są bardziej ambitne cele. EKES podkreśla znaczenie poprawy skuteczności wspomnianych procesów technicznej i chemicznej obróbki, ponieważ są one racjonalne pod względem kosztów i przynoszą szybkie rezultaty.

⁽¹⁶⁾ Należy zapewnić skuteczne wdrożenie planów zintegrowanego gospodarowania wodami w dorzeczeniach, które zostały określone w ramowej dyrektywy wodnej UE. Istnieje możliwość wzmocnienia ochrony wód w ramach sektora rolnictwa poprzez priorytetowe potraktowanie obszarów, w których środowisko naturalne jest szczególnie narażone na zanieczyszczenia.

⁽¹⁷⁾ Aby zmniejszyć zrzuty do Bałtyku pochodzenia rolniczego potrzebne są innowacyjne zmiany w rolnictwie, zarówno w zakresie planowania, jak i wdrażania odpowiednich środków. Jednym z możliwych przykładów nowych praktyk mogłoby być składanie, na zasadzie dobrowolności, konkurencyjnych ofert w ramach programu rolno-środowiskowego. Wyjaśnienie: przetarg konkurencyjny to dobrowolnie podejmowane działanie, w ramach którego środki koncentrowane są na obszarach, w których ryzyko zrzutu substancji biogennych jest największe, a wskaźnik kosztów do efektywności w ramach podjętych środków ochrony jest najbardziej optymalny. W miejsce obecnych zryczałtowanych stawek rolnicy otrzymują pewną kwotę płatności na podstawie złożonych przez nich ofert w zależności od tego, jakie korzyści dla środowiska oferują środki, które rolnicy zobowiązują się podjąć w ramach poszczególnych pakietów programu.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa UE 91/271/EWG dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

8.2. Fundacja im. Johna Nurminena stanowi dobry przykład działań, które może podejmować zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w celu ochrony środowiska Bałtyku. Głównym celem projektu na rzecz czystego Morza Bałtyckiego, realizowanego przez Fundację im. Johna Nurminena, jest wyhamowanie procesu eutrofizacji oraz zwiększenie świadomości społecznej na temat stanu ekologicznego Bałtyku ⁽¹⁹⁾. Fundacja skupia się na środkach, które najszybciej oddziałują na stan ekologiczny Bałtyku, są najbardziej użyteczne i reprezentują przy tym najbardziej optymalny wskaźnik kosztów w stosunku do osiągniętych rezultatów. Z darowizn finansowane są takie działania, jak np. ulepszenia w instalacjach chemicznego strącania fosforu ze ścieków

komunalnych odprowadzanych do Bałtyku. Jako aktywny podmiot w dziedzinie ochrony środowiska fundacja posiada ten atut, że jest organizacją nienastawioną na zysk – elastyczną i wolną od biurokratycznych ograniczeń.

8.3. EKES uważa, że inicjatywy wynikające z czynnej postawy obywatelskiej mogą odgrywać znaczącą rolę nawet w dziedzinach tradycyjnie zarządzanych przez sektor publiczny. Jest oczywiste, że fachowe doświadczenie i wiedza, jaką dysponują sektor prywatny oraz sektor trzeci, oraz stosowane przez nie podejście mogą uzupełniać środki wprowadzane przez sektor publiczny.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ <http://www.johnnurminensaatio.fi/?lang=en>.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

453. SESJA PLENARNA W DNIACH 13 I 14 MAJA 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 71/317/EWG, 71/347/EWG, 71/349/EWG, 74/148/EWG, 75/33/EWG, 76/765/EWG, 76/766/EWG i 86/217/EWG w odniesieniu do metrologii

COM(2008) 801 wersja ostateczna – 2008/0227 (COD)

(2009/C 277/09)

Sprawozdawca: **Valerio SALVATORE**

Dnia 19 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 uchylającej dyrektywę Rady 71/317/EWG, 71/347/EWG, 71/349/EWG, 74/148/EWG, 75/33/EWG, 76/765/EWG, 76/766/EWG i 86/217/EWG w odniesieniu do metrologii

COM(2008) 801 wersja ostateczna – 2008/0227 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Valerio SALVATORE.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 14 maja 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek Komisji, by uchylić dyrektywy w sprawie metrologii 71/317/EWG, 71/347/EWG, 71/349/EWG, 74/148/EWG, 75/33/EWG, 76/765/EWG, 76/766/EWG i 86/217/EWG i zgadza się jednocześnie z przedstawionym przez nią uzasadnieniem. Obecnie można uznać bowiem, że wspomniane dyrektywy są przestarzałe i nie nadają się już do realizacji celu, z myślą o którym zostały sporządzone, czyli do ujednolicenia przepisów krajowych dotyczących różnych kategorii przyrządów pomiarowych.

1.2. EKES przyjmuje do wiadomości wyniki konsultacji publicznych i badania zewnętrznego przeprowadzonego przez Komisję, zgodnie z którymi:

- a) w sektorach objętych zakresem stosowania ośmiu dyrektyw nie istnieją przeszkody w handlu;
- b) dyrektywy są w istocie stosowane w coraz mniejszym stopniu, gdyż dotyczą przestarzałych już przyrządów;

- c) normy międzynarodowe i przepisy krajowe oparte na zasadzie wzajemnego uznawania uwzględniają postęp technologiczny.

1.3. Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy krajowe w tym sektorze są w stanie zapewnić brak przeszkód w handlu, również niezależnie od stosowania omawianych dyrektyw, EKES ma nadzieję, że państwa członkowskie nie wniosą zmian do obecnych przepisów po uchyleniu dyrektyw.

2. Wstęp

2.1. Jak wynika z programu „Lepsze stanowienie prawa”, stanowiącego część strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, uproszczenie obowiązującego prawodawstwa jest priorytetem UE. Ma on sprawić, że przepisy wspólnotowe i krajowe będą mniej uciążliwe i łatwe w stosowaniu, a zatem również bardziej skuteczne w realizacji wytyczonych celów.

2.2. Ogólnym celem jest promowanie takiego europejskiego otoczenia prawnego, które zaspokajałoby najsurowsze kryteria prawne przy poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności.

2.3. Zgodnie z tymi zasadami przegląd wspólnotowego dorobku prawnego przyjmuje formę stałego i systematycznego procesu, który umożliwia instytucjom legislacyjnym ponowne zastanowienie się nad prawodawstwem z uwzględnieniem wszystkich zainteresowanych stron.

2.4. Komisja stosuje uchylenie – jako metodę uproszczenia – we wszystkich przypadkach dotyczących tych aktów prawnych, które straciły rację bytu lub stały się przestarzałe z powodu postępu technicznego lub technologicznego, zmian w polityce UE i w stosowaniu postanowień traktatów bądź też opracowania norm międzynarodowych.

3. Kontekst

3.1. Ramy prawne zawarte w dyrektywach 71/317/EWG, 71/347/EWG, 71/349/EWG, 74/148/EWG, 75/33/EWG, 76/765/EWG, 76/766/EWG i 86/217/EWG, dotyczących dziedziny metrologii, zostały stworzone w latach 70. w celu usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie towarów na rynku wewnętrznym, wynikających z różnorodności przepisów krajowych w tym sektorze.

3.2. Komisja podkreśla, że ramy prawne zawarte w ośmiu dyrektywach EWG w sprawie metrologii są w zasadzie przestarzałe, gdyż z czasem przepisy prawne w tym sektorze ewoluowały w odpowiedzi na potrzebę dostosowania się do postępu technologicznego i norm narzuconych przez przepisy międzynarodowe⁽¹⁾. Dołączenie klauzul wzajemnego uznawania zagwarantowało również akceptację przyrządów pomiarowych o podobnej skuteczności, chociaż zostały one zaprojektowane zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego.

3.3. Na podstawie konsultacji publicznych i badania zewnętrznego Komisja wywnioskowała, że w sektorach objętych dyrektywami, których dotyczy omawiany wniosek, nie istnieją obecnie

przeszkody w handlu. Ponadto dyrektywy dotyczą coraz rzadziej stosowanych przyrządów.

3.4. U podstaw wniosku Komisji o uchylenie ośmiu omawianych dyrektyw leży wymóg pogodzenia jednocześnie dwóch różnych celów: ograniczenia ilości prawodawstwa europejskiego przy zachowaniu w stanie niezmienionym rynku wewnętrznego.

4. Uwagi

4.1. Wniosek Komisji, oceniany w świetle deklarowanego zamiaru ograniczenia ilości prawodawstwa europejskiego przy jednoczesnym zachowaniu w stanie niezmienionym rynku wewnętrznego, okazuje się skuteczny. W sektorze, do którego mają zastosowanie omawiane dyrektywy, przepisy krajowe ukształtowane na podstawie norm ustanowionych przez międzynarodowe przepisy w tej dziedzinie, oparte na zasadzie wzajemnego uznawania, dotrzymują kroku postępowi technologicznemu. Przynoszą one ten sam skutek, co ramy prawne w zakresie harmonizacji, takie jak te nakreślone przez osiem dyrektyw, których uchylenie się proponuje.

4.2. Uchylenie ośmiu dyrektyw w sprawie metrologii jest zgodne ze strategią prowadzoną na szczeblu UE mającą na celu uproszczenie dorobku wspólnotowego poprzez uchylenie tych aktów prawnych, które ze względu na swój niewielki wpływ straciły rację bytu i w konsekwencji stały się przestarzałe.

4.3. EKES uważa, że po uchyleniu dyrektyw, w celu zagwarantowania skuteczności systemu opartego na dobrowolnej standaryzacji, należy wprowadzić kontrole okresowe krajowych systemów prawnych dotyczących zarówno nowych, jak i starych technologii.

4.4. EKES uznaje i docenia znaczne wysiłki Komisji na rzecz zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów w sektorze, którego dotyczy jej wniosek. O staraniach tych świadczą szerokie konsultacje zewnętrzne, przeprowadzone między majem a lipcem 2008 r., które miały na celu zapoznanie się z reakcjami władz oraz producentów, nabywców i użytkowników przyrządów pomiarowych.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Standardowe przepisy i zalecenia międzynarodowe mające na celu zapewnienie państwom członkowskim podstaw prawnych uznawanych na szczeblu międzynarodowym, w oparciu o które opracowywane byłyby przepisy krajowe, zostały sporządzone przede wszystkim przez OIML (Międzynarodową Organizację Metrologii Prawnej). Organizacja ta została założona na mocy konwencji w 1955 r. w celu promowania harmonizacji procedur metrologii prawnej na szczeblu światowym. Jest to organ międzyrządowy, który za pośrednictwem struktury technicznej działającej na całym świecie, dostarcza państwom członkowskim wytycznych metrologicznych w celu opracowania wymogów dla szczebla regionalnego i krajowego, dotyczących wytwarzania i użytkowania przyrządów pomiarowych w zastosowaniach metrologii prawnej.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych

COM(2008) 543 wersja ostateczna – 2008/0211 (COD)

(2009/C 277/10)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 12 stycznia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych

COM(2008) 543 wersja ostateczna – 2008/0211 COD.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 14 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje długo oczekiwaną dyrektywę, która znormalizuje i ureguluje metody wyboru, wykorzystywania i traktowania zwierząt dla celów naukowych, lecz nie jest pewien, do jakiego stopnia zastąpi ona w praktyce wykorzystywanie zwierząt w badaniach, zmniejszy te praktyki bądź je udo-skonali. Stąd też pragnie zwrócić uwagę na poniższe zalecenia, obok zaleceń poczynionych w głównym tekście opinii.

1.2. Komisja powinna ściślej kontrolować liczbę zwierząt wykorzystywanych w celach naukowych. Może to wymagać nowego sektorowego podejścia do gromadzenia danych i monitorowania, które nie zawsze będzie objęte zakresem dyrektywy.

1.3. Dyrektywa powinna przewidywać harmonizację przeglądów badań w państwach członkowskich, jak również wymagać od właściwych władz w każdym z nich posiadania bazy danych na temat doświadczeń na zwierzętach oraz faktycznego korzystania z niej przy wydawaniu pozwoleń na projekty bądź procedury.

1.4. Europejskie Centrum Uznawania Metod Alternatywnych (ECVAM) powinno nie tylko wspierać badania, lecz także odgrywać centralną rolę koordynującą. Należy powołać europejski ośrodek doskonałości celem promowania i priorytetowego potraktowania rozwoju metod opierających się na zasadzie trzech R we wszystkich obszarach, w których wykorzystuje się obecnie zwierzęta, w tym w podstawowych badaniach medycznych. To ogólne podejście, polegające na zastąpieniu, ograniczeniu i udoskonaleniu wykorzystywania zwierząt w badaniach, zostało zdefiniowane po raz pierwszy w 1958 r.

1.5. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na „dotkliwie” doświadczenia, tak aby wskazać mniej okrutne metody. Procedury, które mogą powodować silny ból, cierpienie czy strach, powinny być dozwolone tylko wówczas, jeśli nie istnieją skuteczne metody alternatywne, umożliwiające prowadzenie badań nad pewnymi chorobami, które wywierają duży wpływ na ludzkie zdrowie. „Silny” rozumiany jest jako poziom cierpienia bądź bólu wykraczający poza „dotkliwy” w klasach dotkliwości ujętych w dyrektywie.

1.6. Dyrektywa powinna zabraniać, od momentu, w którym będzie to praktycznie możliwe, wykorzystywania do testów zwierząt z rzędu naczelnych, jeśli nie są to młode zwierzęta hodowanych w niewoli.

1.7. Dyrektywa powinna jasno stwierdzać, że nie ogranicza prawa państwa członkowskich do przyjęcia ostrzejszych przepisów dotyczących opieki nad zwierzętami laboratoryjnymi i ich przetwarzania.

1.8. Komitet wzywa kręgi naukowe do uznania, że prowadzone przez nie programy badawcze można w pełni dostosować do zasady trzech R, zarówno w teorii, jak i w praktyce, a także do przyjęcia tego dynamicznego podejścia.

2. Wprowadzenie

2.1. Dobrostan i ochrona zwierząt, zarówno domowych, jak i hodowlanych, stanowi przedmiot licznych dyrektyw, decyzji i rozporządzeń UE. W załączonym do traktatu amsterdamskiego protokole 33 w sprawie dobrobytu zwierząt ⁽¹⁾ wskazuje się na pragnienie „zapewnienia większej ochrony i lepszego poszanowania dobrobytu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania”. Tym

⁽¹⁾ Dz.U. C 340 z 10.11.1997.

samym UE uznała, że zwierzęta są ze swojej natury czymś więcej niż własnością czy przedmiotami i powinniśmy obchodzić się z nimi, stosując zasady etyczne i przepisy prawne. Zwierzęta wyższego szczebla posiadają ten status, gdyż, podobnie jak my, odczuwają ból i przyjemność, są świadome swojego istnienia i dążą do przyjemnego i długiego życia. Niektóre gatunki, których systemy neurologiczne są zbliżone do systemu człowieka, są szeroko wykorzystywane w różnych celach w doświadczeniach laboratoryjnych. Wyniki takich testów mogą w różnym stopniu przynieść korzyści ludziom, samym zwierzętom oraz środowisku, lecz również powodować czasami ból, cierpienie i śmierć wykorzystywanych zwierząt.

2.2. Dyrektywa zmieniająca przepisy sięgające 1986 r. ⁽²⁾, może być postrzegana jako jeden z szeregu dokumentów odzwierciedlających zmieniające się poglądy na temat wykorzystywania zwierząt. Ostatnio zmieniono dyrektywy dotyczące uśmiercania i transportu zwierząt, a także opracowano wspólnotowy plan działań dotyczący ochrony i dobrostanu zwierząt. Komitet odniósł się do tych zagadnień w swoich opiniach ⁽³⁾. W tym roku obowiązywać zaczął całkowity zakaz sprzedawania w UE kosmetyków testowanych na zwierzętach oraz zakaz przeprowadzania takich doświadczeń na zwierzętach ⁽⁴⁾.

2.3. Zaproponowana dyrektywa w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych w celach naukowych stanie się częścią dorobku legislacyjnego. Uznaje się w niej całkowicie ogólny cel, popierany zasadniczo przez kręgi naukowe, dotyczący zastąpienia, ograniczenia i udoskonalenia wykorzystania zwierząt w badaniach (tzw. trzy R). Dlatego też w opinii Komitetu rozważa się, czy wniosek będzie sprzyjał temu celowi, jak też stopień osiągniętej równowagi między dobrostanem zwierząt, korzyściami dla ludzi i postępem naukowym.

3. Streszczenie wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1. Zakres i dozwolone cele badawcze

3.1.1. Dyrektywa będzie miała zastosowanie tam, gdzie zwierzęta (przede wszystkim kręgowce) są hodowane lub wykorzystywane w celach naukowych. Nie obejmuje ona praktyk rolniczych, hodowlanych i weterynaryjnych. Dozwolone cele obejmują badania podstawowe zmierzające do poszerzenia wiedzy w zakresie nauk biologicznych lub behawioralnych; badania prowadzone w celu unikania, diagnostyki prewencyjnej i leczenia, jak i oceny, wykrywania, regulacji lub modyfikacji warunków fizjologicznych; opracowywanie, wytwarzanie i testowanie leków, środków spożywczych lub innych produktów w celach wymienionych powyżej; ochronę środowiska naturalnego w interesie

dobrobytu ludzi; badania mające na celu zachowanie gatunku; kształcenie lub doskonalenie wiedzy na poziomie szkolnictwa wyższego, a także badania z zakresu medycyny sądowej.

3.2. Rodzaje zwierząt

3.2.1. Zwierzęta z rzędu naczelnych muszą być hodowane specjalnie do celów badań i mogą być wykorzystywane jedynie w procedurach służących uniknięciu zagrażającego życiu lub powodującego przewlekłą niepełnosprawność stanu klinicznego u ludzi, zapobiegnięcia mu, zdiagnozowania go lub podjęcia leczenia. Wprowadza się zakaz wykorzystywania małych człeko-kształtnych, choć istnieje klauzula ochronna, która umożliwia państwom członkowskim wydanie, za zgodą Komisji, pozwolenia na ich wykorzystanie do celów badań uznanych za niezbędne dla zachowania gatunku lub w związku z nieoczekiwanym wystąpieniem zagrażającej życiu choroby. Gatunki zagrożone mogą być wykorzystywane jedynie do badań i doświadczeń translacyjnych lub stosowanych, lecz nie do badań podstawowych. W procedurach zabrania się wykorzystywania zwierząt zbłąkanych i zdziczałych z gatunków domowych oraz zwierząt dzikich, chyba że przedstawione zostanie specjalne uzasadnienie naukowe. Ponadto zwyczajowe zwierzęta laboratoryjne (myszy, szczury, świnki morskie, chomiki, myszoscoczki, króliki, żaby, psy i koty) muszą być hodowane specjalnie do celów badań.

3.3. Dotkliwość procedur

3.3.1. Zdefiniowano cztery kategorie dotkliwości: „łagodne”, „umiarkowane”, „dotkliwe” lub „wiązące się z trwałą utratą przytomności” (tj. uśmiercenie podczas trwania ogólnego znieczulenia). Komisja ustali kryteria klasyfikacji procedur, które mają zostać przyjęte przez komitet regulacyjny. Kryteria te, dla których istnieją pewne ograniczenia, dotyczą podejmowania środków w zakresie dobrostanu zwierząt i opieki nad nimi oraz ponownego wykorzystania zwierząt w doświadczeniach.

3.4. Wydawanie pozwoleń

3.4.1. Osoby nadzorujące procedury bądź wykonujące je, włączając w to humanitarne uśmiercanie zwierząt, oraz odpowiedzialne za kontrolę personelu opiekującego się zwierzętami, muszą posiadać odpowiednie zezwolenia. Instytucje muszą uzyskać pozwolenie na hodowanie, dostarczanie lub wykorzystywanie zwierząt w procedurach. Wskazany imiennie personel powinien odpowiadać za projekty oraz zajmować się przypadkami nieprzestrzegania przepisów. Każda instytucja powinna posiadać stały organ ds. przeglądu etycznego. Właściwa władza wskazana przez państwo członkowskie może udzielić pozwolenia na projekt na okres do 4 lat w oparciu o przejrzystą ocenę etyczną, obejmującą naukowe lub prawne uzasadnienie projektu, zastosowanie zasady trzech R podczas opracowywania projektu, klasyfikację dotkliwości procedur oraz analizę stosunku szkodliwości projektu i korzyści z niego płynących (czy wykorzystanie zwierzęcia i jego cierpienie są uzasadnione oczekiwanym postępem nauki, który ostatecznie przyniesie korzyści ludziom, zwierzętom lub środowisku).

⁽²⁾ Dz.U. L 358 z 18.12.1986.

⁽³⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 25; Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 13; Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 54; Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 18; opinia dodatkowa EKES-u 879/2009 (NAT/431), przyjęta 13 maja 2009 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 262 z 27.9.1976, Dz.U. L 66 z 11.3.2003.

3.4.2. Nietechniczne streszczenia projektu muszą zostać podane do wiadomości publicznej w przypadku wszystkich dopuszczonych projektów. Państwa członkowskie mogą dopuścić uproszczony system składania wniosków (który obejmuje takie streszczenia) w odniesieniu do projektów, które nie dotyczą naczelných i w których stosuje się wyłącznie procedury zakwalifikowane jako „łagodne”.

3.5. Opieka i kontrola

3.5.1. Wytyczne Konwencji w sprawie ochrony zwierząt kręgowych wykorzystywanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych (Rada Europy, „Seria Traktatów Europejskich” – „STE”, nr 123) dotyczące przetrzymywania zwierząt laboratoryjnych i opieki nad nimi będą miały w większości obowiązkowy charakter. Wszystkie państwa członkowskie powinny udostępnić odpowiednią infrastrukturę z wystarczającą liczbą wyszkolonych inspektorów; każda placówka będzie kontrolowana przez władze krajowe co najmniej 2 razy w roku (przynajmniej jedna z kontroli będzie niezapowiedziana), a większe placówki nawet częściej. Komisja zostanie upoważniona do kontrolowania infrastruktury oraz przebiegu krajowych inspekcji. Wymagane będą szczegółowe sprawozdania, zawierające informacje na temat pochodzenia, przeznaczenia i pozbywania się zwierząt lub znajdowania im nowego domu, z dodatkowymi przepisami dla psów, kotów i naczelných.

3.6. Alternatywy dla wykorzystywania zwierząt

3.6.1. By uniknąć powielania, dane dotyczące metod, uzyskane legalnie w jednym z państw członkowskich, będą akceptowane przez pozostałe państwa. Każde państwo członkowskie wniesie wkład w opracowywanie alternatywnego podejścia, bez testów na zwierzętach, oraz wyznaczy krajowe laboratorium referencyjne odpowiedzialne za walidację metod alternatywnych. W porozumieniu z państwami członkowskimi, Komisja wyznaczy priorytety działań dla tych laboratoriów i będzie je koordynować. Jeśli istnieje metoda niewymagająca wykorzystania zwierząt i można ją zastosować zamiast procedury, państwa członkowskie mają wyraźny obowiązek jej użycia. Państwa członkowskie muszą również zapewnić, że liczba zwierząt wykorzystywanych w projektach zostanie ograniczona do minimum, nie przekraczając jednocześnie celów projektu.

4. Uwagi ogólne

4.1. Choć dane na temat doświadczeń na zwierzętach nadal są gromadzone, liczba zwierząt wykorzystywanych w laboratoriach zaczęła ostatnio wzrastać i obecnie sięga w Europie co najmniej 12 mln. Należy również zauważyć, że wielkości te nie uwzględniają „nadwyżki” zwierząt (tj. zwierząt wyhodowanych, lecz niewykorzystanych i następnie uśmierconych, oraz zwierząt wyhodowanych i zabitych, których tkanki zostały potem użyte do doświadczeń). (Szczegółowe dane na temat wykorzystywanych

zwierząt, dostarczone na zasadzie dobrowolności, zostały opublikowane przez Komisję 5 listopada 2007 r. w piątym sprawozdaniu statystycznym na temat liczby zwierząt wykorzystywanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dla przykładu, gryzonie i króliki stanowiły 77,5 % wszystkich wykorzystywanych zwierząt, ptaki 5,4 %, a naczelné 0,1 %). Częściowo jest to wynikiem tendencji naukowców do stosowania w doświadczeniach zwierząt zmodyfikowanych genetycznie, a także nowych wymogów prawnych, np. prawodawstwa REACH⁽⁵⁾. Organizacje broniące praw zwierząt wyrażają zaniepokojenie ogólnym wpływem przepisów REACH na doświadczenia na zwierzętach, przejawiającym się wzrostem liczby wykorzystywanych zwierząt. Inne, jak np. WWF (<http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/aniamltesting03.pdf> – strona tylko w języku angielskim), wskazują na znaczne korzyści ekologiczne dla świata fauny w dłuższej perspektywie.

4.2. Ośrodki zajmujące się badaniami biomedycznymi zwróciły uwagę na potrzebę wyjaśnienia kilku kwestii poruszonych w dyrektywie. Ogólnie, największe zaniepokojenie budzi mnożenie procedur administracyjnych i biurokratycznych, możliwe ograniczenie prawa do ochrony poufności badań oraz ułatwienie obrońcom praw zwierząt dostępu do informacji i procedur. Podmioty przeprowadzające doświadczenia na zwierzętach często irytują się, że społeczeństwo i obrońcy praw zwierząt nie rozumieją, iż tego typu testy są ostatecznością, ze względu na ich koszty i problemy etyczne. Zdaniem Komitetu, choć sektor badawczy może, do pewnego stopnia, wysunąć argumenty na poparcie wszystkich wymienionych wyżej punktów, zagadnienia te zostały już w pełni uwzględnione podczas opracowywania dyrektywy.

4.3. Należy zauważyć, że zastąpienie zwierząt wykorzystywanych w doświadczeniach ostatecznie przyniesie firmom korzyści. Mając na uwadze fakt, że testy te są kosztowne i czasochłonne, znalezienie alternatywnych metod zapewni sposobności rynkowe na przyszłość.

4.4. EKES ma wrażenie, że w dyrektywie nie do końca odzwierciedlono postęp poczyniony w obszarze metod alternatywnych. Jako że nie istnieje żadna podstawa prawna, która umożliwiałaby Komisji stawianie wymogu harmonizacji przeglądów badań w państwach członkowskich, EKES wyraża wątpliwość co do możliwości dysponowania przez właściwe władze w każdym z nich bazą danych na temat eksperymentów na zwierzętach oraz faktycznego korzystania z niej przy wydawaniu pozwoleń na projekty bądź procedury. Komisja powinna poczynić wszelkie wysiłki, by zapewnić, że krajowe organy odpowiedzialne za wydawanie pozwoleń oraz krajowe centra walidacji metod alternatywnych otrzymywać będą pełne informacje na temat działalności swoich odpowiedników i będą w stanie opracować wspólne podejście celem uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 396 z 30.12.2006.

4.5. W niektórych państwach członkowskich obserwuje się poważne zainteresowanie społeczeństwa doświadczeniami na zwierzętach oraz uwrażliwienie na tę kwestię. EKES wierzy, że, dążąc do ograniczenia cierpienia zwierząt, lecz jednocześnie akceptując doświadczenia na zwierzętach, które czasem są niezbędne dla dobra ogółu, odzwierciedla postawę obywateli.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Komitet przyznaje, że dyrektywa może przysłużyć się zmniejszeniu liczby zwierząt wykorzystywanych w doświadczeniach oraz poprawie ich dobrostanu. Chociaż długofalowym celem powinno być znaczne zmniejszenie liczby zwierząt wykorzystywanych w doświadczeniach, to wyznaczanie pułapów może mieć efekt przeciwny do zamierzonego, wypierając uregulowane procedury do innych krajów. Jednakże Komisja powinna znaleźć sposoby kontrolowania liczby zwierząt doświadczalnych oraz dokonać przeglądu swojego podejścia, jeśli okaże się to konieczne. Może to wymagać nowego sektorowego podejścia do gromadzenia danych i monitorowania, które nie zawsze będzie wchodzić w zakres dyrektywy.

5.2. Działania prowadzone przez UE w zakresie rozwijania alternatywnych metod koncentrują się na toksykologii, która obecnie stanowi mniej niż 10 % doświadczeń. Ogólnounijne podejście do rozwijania alternatywnych metod we wszystkich sektorach wykorzystujących zwierzęta (art. 44 do 47) jest wysoce pożądane; należy odnotować, że jednym z głównych zadań będzie nadzór nad koordynacją. By wyraźnie zwiększyć stosowanie metod alternatywnych, konieczne będą poważne wysiłki ze strony interdyscyplinarnych grup naukowych i ustawodawców, jak również większe wsparcie dla utworzonego przez UE w 1991 r. Europejskiego Centrum Uznawania Metod Alternatywnych (ECVAM) oraz innych ośrodków europejskich i krajowych. ECVAM powinno nie tylko wspierać badania, lecz także odgrywać centralną rolę koordynującą, promując w społeczeństwie metody alternatywne. Ponadto Komitet zaleca powołanie europejskiego ośrodka doskonałości celem promowania i priorytetowego potraktowania rozwoju metod opierających się na zasadzie trzech R we wszystkich obszarach, w których wykorzystuje się obecnie zwierzęta, w tym w podstawowych badaniach medycznych. Kompetencje takie wykraczałyby poza te, które przyznane zostały ECVAM.

5.3. Rozporządzenie REACH stanowi istotne wyzwanie zarówno dla przemysłu, jak i organów regulacyjnych, jeśli wyznaczone terminy mają zostać dotrzymane. Jednocześnie oferuje szansę na rozwinięcie progresywnych strategii testowania, które doprowadzą nie tylko do wypracowania alternatywnych rozwiązań i ograniczenia cierpienia zwierząt, lecz także do polepszenia danych i zmniejszenia kosztów dla przemysłu, dzięki zastosowaniu skuteczniejszych metod. Wielopoziomowe metody, opierające się na działaniach ECVAM, zostały już opisane przez kilku autorów i należałoby poświęcić im uwagę. Są one już stosowane, szczególnie w Ameryce Północnej.

5.4. Komitet zgadza się z opinią większości kręgów naukowych, że doświadczenia na zwierzętach wniosły – i będą wnosić w przyszłości – cenny wkład w badania naukowe. Jednakże ważne jest również, by społeczność naukowa przeprowadzająca testy na zwierzętach była gotowa zaakceptować ograniczenia stosowanych obecnie strategii oraz uznała potrzebę rozważenia wszelkich metod, uzasadniając konkretne doświadczenie. Alternatywne metody należy rozwinąć przede wszystkim dla programów badawczych, w ramach których użyteczność testów na zwierzętach jest wątpliwa. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zbliżającą się retrospektywną ocenę korzyści płynących z doświadczeń na zwierzętach i sądzi, że pozwoli ona zapobiec – jeśli zostanie zastosowana do wszystkich procedur – niepotrzebnemu wykorzystywaniu zwierząt, a także odpowie na wątpliwości zainteresowanych podmiotów co do użyteczności niektórych procedur.

5.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przyszłą klasyfikację dotkliwości procedur. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na „dotkliwe” doświadczenia, tak aby wskazać mniej okrutne alternatywy. Procedury, które mogą spowodować silny ból, cierpienie czy strach, powinny być stosowane tylko wówczas, jeśli nie istnieją skuteczne metody alternatywne, umożliwiające prowadzenie badań nad pewnymi chorobami, które wywierają duży wpływ na ludzkie zdrowie.

5.6. Dyrektywa obliguje państwa członkowskie do wspierania rozwoju i zastosowania procedur i metod opartych na zasadzie trzech R, aby zmniejszyć wykorzystywanie zwierząt i ich cierpienie. Można to osiągnąć częściowo poprzez lepsze organizowanie doświadczeń, unikanie powielania oraz powstrzymywanie się od zbędnych kompleksowych badań rozpoznawczych. Trzeba wspierać metody umożliwiające ograniczenie, udoskonalenie i ostatecznie zastąpienie wykorzystywania zwierząt w doświadczeniach jako część zintegrowanych strategii testowania, takich jak testy *in vitro*, modele typu QSAR (ilościowe zależności struktura-aktywność), systemy eksperckie, modelowanie komputerowe oraz metody statystyczne. Państwa członkowskie powinny również wyznaczyć organ odpowiedzialny za składanie sprawozdań z przebiegu takich inicjatyw, aby zapewnić opracowywanie i wdrażanie metod alternatywnych.

5.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględniony w dyrektywie prawie całkowity zakaz wykorzystywania małych człokształtnych.

5.8. Komitet przyznaje, że zwierzęta naczelne będą nadal wykorzystywane w konkretnych badaniach, lecz sądzi, że rezygnacja z tych praktyk powinna być długofalowym celem, kiedy dostępne będą już metody alternatywne. W międzyczasie dyrektywa powinna zabraniać wykorzystywania naczelnych do testów, jeśli nie są to młode zwierzęta hodowanych w niewoli. Właściwe

władze mogą ustanawiać odstępstwa w oparciu o uzasadnienie naukowe (art. 10). Mając na uwadze niepewność sytuacji, EKES sugeruje, by Komisja przeprowadziła ocenę dobrostanu zwierząt i ocenę wykonalności wymogów po upływie 5 lat od wejścia w życie dyrektywy.

5.9. Obecnie dyrektywa stanowi, iż państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania minimalnych standardów opieki i trzymania zawartych w załączniku IV (art. 32). Komisja może dostosować te standardy do postępu technicznego i naukowego zgodnie z zaproponowaną procedurą komitetową, jak również nadać im moc wiążącą. Art. 95 traktatu, będący podstawą prawną dyrektywy, pozostawia państwom członkowskim, które pragną stosować wyższe standardy, jedynie bardzo zawężone procedury. W celu wyeliminowania niejasności, EKES opowiada

się za włączeniem do art. 32 dyrektywy wyraźnego stwierdzenia, że nie ogranicza ona prawa państw członkowskich do stosowania bądź przyjęcia ostrzejszych przepisów dotyczących opieki nad zwierzętami laboratoryjnymi i ich przetrzymywania.

5.10. Zgodnie z dyrektywą, decyzja o wydaniu pozwolenia i jej przekazanie ośrodkowi badawczemu muszą mieć miejsce najpóźniej w terminie 30 dni od złożenia wniosku. Jeśli państwo członkowskie nie podejmie decyzji przed upływem tego okresu, a w przedmiotowym projekcie stosowane są jedynie procedury zaklasyfikowane jako „łagodne” oraz nie wykorzystuje się w nim zwierząt naczelnych, uznaje się, że pozwolenie zostało przyznane. Komitet uważa, że nie znajduje to uzasadnienia i nie powinno mieć miejsca, jeśli ocena etyczna jest nieodłączną częścią procesu udzielania pozwoleń.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2008) 721 wersja ostateczna – 2008/0216 (CNS)

(2009/C 277/11)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 15 grudnia 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2008) 721 wersja ostateczna – 2008/0216 (CNS).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był José María ESPUNY MOYANO.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 75 – 11 osób wstrzymało się od głosu – odrzucił opinię sekcji i przyjął następującą kontropinię przygotowaną przez Richarda ADAMSA:

1.1. Komitet popiera gruntowne zreformowanie przez Komisję systemu kontroli rybołówstwa, uznając je zarówno za kluczowy element wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), jak i za wysoce adekwatną i pilną restrukturyzację, która podniesie efektywność WPRyb w kontekście proponowanej zasadniczej reformy.

1.2. EKES uważa, że obecny system kontroli rybołówstwa w UE boryka się z zasadniczymi problemami. Jest on nieskuteczny, kosztowny, złożony i nie pozwala uzyskać spodziewanych wyników. Mankamenty te mają poważne konsekwencje dla zrównoważenia zasobów rybnych, sektora gospodarki rybnej, regionów zależnych od rybołówstwa oraz dla środowiska. Komitet zauważa, że pogląd ten podziela także Komisja.

1.3. WPRyb doprowadziła w szczególności do reprezentowanej przez niektóre zainteresowane strony postawy zwlekania, unikania, niechętnego wdrażania lub nieprzestrzegania przepisów. Reforma systemu kontroli ma na celu zmianę tej antagonistycznej kultury nieprzestrzegania prawa. Odzwierciedla ona nowe podejście przedstawione w zielonej księdze w sprawie reformy wspólnej polityki rybołówstwa z kwietnia 2009 r., a tym samym stanowi sprawdzian gotowości zainteresowanych stron do zaangażowania się na rzecz zmian.

1.4. Ponad 75 % światowych zasobów ryb jest wyeksploatowane w pełni bądź nadmiernie eksploatowane. 80 % stad UE jest eksploatowane na poziomie powyżej maksymalnego zrównoważonego połowu (MSY).

1.5. Obecny system kontroli w UE jest nieadekwatny i osłabia wiarygodność podstawowych danych, na podstawie których formułowane są naukowe opinie. Z powodu niewiarygodnych danych utrzymują się poziomy połowu niezgodne ze zrównoważoną eksploatacją. Praktyki sprzeczne z prawem są trudne do wykrycia, a nałożone kary często dużo niższe niż potencjalne korzyści z przełowienia. Komisja nie dysponuje także wystarczającymi instrumentami prawnymi, co ogranicza jej zdolność do szybkiego i skutecznego reagowania w przypadku wykrycia problemów w funkcjonowaniu krajowych systemów kontroli. Jednocześnie nowe technologie oferują możliwości, które nie są w pełni wykorzystywane.

1.6. Komitet uważa, że nowy system ukształtowałby globalne i zintegrowane podejście do kontroli, uwzględniające wszystkie aspekty wspólnej polityki rybołówstwa oraz wszystkie elementy łańcucha połowu, wyładunku, transportu, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu – od połowu do konsumenta.

1.7. Zdaniem Komitetu Komisja spełniła wymóg konsultacji z kluczowymi zainteresowanymi stronami, przeprowadziła gruntowną ocenę skutków i ma słuszość, naciskając na natychmiastową reformę i nieodkładanie działania do chwili, aż zostanie ustalona przyszłość wspólnej polityki rybołówstwa na okres po 2012 r.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

ZAŁĄCZNIK

Poniższa opinia sekcji została odrzucona na rzecz przyjętej przez Zgromadzenie kontropinii, lecz uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

1. Wnioski

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznaje potrzebę uproszczenia systemu kontroli wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i podziela zasady zaproponowanej reformy.

1.2. Niemniej jednak Komitet uważa, że nie jest to najodpowiedniejsza chwila do tego rodzaju działań, ponieważ właśnie rozpoczęła się debata w sprawie przyszłości wspólnej polityki rybołówstwa po roku 2012 i jest bardzo prawdopodobne, że w polityce tej dokonają się zmiany, które będą miały istotny wpływ na system kontroli. Dlatego też EKES zaleca, aby najpierw przeprowadzić szczegółową analizę podstawowych elementów WPRyb i różnych stosowanych modeli zarządzania, a następnie na ich podstawie opracować nowe środki kontroli.

1.3. Komitet wyraża ubolewanie, że Komisja, dążąc do szybkiego rozpoczęcia reformy, nie przeprowadziła wcześniej w należyty sposób niezbędnych konsultacji z różnymi zainteresowanymi stronami. EKES uważa, że powodzenie reformy zależy od większego zaangażowania zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych.

1.4. Komitet sądzi ponadto, że w porównaniu z obecną sytuacją proponowane we wniosku zmiany w mechanizmach kontroli zwiększają liczbę obowiązków ciążyących na statkach i organach administracji odpowiedzialnych za rybołówstwo, zamiast w znacznym stopniu upraszczać system kontroli, i w związku z tym zaleca wprowadzenie odpowiedniego okresu przejściowego.

1.5. EKES uważa, że konsekwencje społeczno-ekonomiczne proponowanych środków nie zostały odpowiednio ocenione.

1.6. W celu ułatwienia przestrzegania przepisów, EKES zwraca się do Komisji o opublikowanie załącznika, w którym zostaną wyszczególnione różne terminy i zobowiązania dla każdego typu statku.

1.7. Jeśli chodzi o specjalistyczne problemy techniczne, EKES apeluje do Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, aby uwzględniły komentarze zawarte w uwagach szczegółowych.

2. Wprowadzenie

2.1. Dnia 14 listopada 2008 r. Komisja Europejska opublikowała trzy dokumenty dotyczące reformy systemu kontroli wspólnej polityki rybołówstwa: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa ⁽¹⁾, wniosek dotyczący rozporządzenia ⁽²⁾ oraz ocenę skutków ⁽³⁾.

2.2. Komisja uważa, że system kontroli ustanowiony w 2002 r. przejawia poważne niedostatki, które zagrażają jego ogólnej skuteczności, jest nieskuteczny, kosztowny, skomplikowany i nie przynosi pożądanych rezultatów. Dlatego też proponuje zreformowanie w znacznym stopniu systemu kontroli WPRyb.

2.3. Zdaniem Komisji, głównym celem reformy jest ustanowienie wspólnotowego systemu inspekcji, monitorowania, nadzoru i egzekwowania przepisów, który zapewni odpowiednie warunki dla skutecznego wdrażania norm WPRyb.

2.3.1. Mówiąc konkretniej, Komisja ocenia, że proponowana przez nią reforma ma poprawić obecną sytuację poprzez:

- *uproszczenie ram prawnych*: wniosek ustanawia pewne wspólne standardy kontroli w odniesieniu do wszystkich norm WPRyb. Zawiera jedynie podstawowe zasady, natomiast szczegóły zostaną uregulowane w jednym rozporządzeniu wykonawczym;
- *rozszerzenie zakresu kontroli*: wniosek obejmuje dziedziny do tej pory pomijane (transport, rynki, identyfikowalność) oraz uwzględniła te obszary, w których zwiększyła się potrzeba kontroli (odrzuty, rybołówstwo rekreacyjne, morskie obszary chronione);

⁽¹⁾ COM(2008) 718 wersja ostateczna.

⁽²⁾ COM(2008) 721 wersja ostateczna.

⁽³⁾ SEC(2008) 2760.

- *ustanowienie równych warunków w zakresie kontroli*: wprowadzenie zharmonizowanych procedur inspekcji oraz zharmonizowanych systemów kar o odstraszającym charakterze zagwarantuje sprawiedliwe traktowanie rybaków, niezależnie od miejsca dokonywania połowów, i zwiększy zaufanie do całego systemu;
- *racjonalizacja ukierunkowania kontroli i inspekcji*: systematyczne zarządzanie ryzykiem pozwoli państwom członkowskim i Komisji skoncentrować środki kontroli w tych obszarach, gdzie ryzyko naruszeń jest większe;
- *zmniejszenie obciążeń administracyjnych*;
- *skuteczniejsze zastosowanie norm wspólnej polityki rybołówstwa*: Komisja rozwinie podejście oparte na makrozarządzaniu i skoncentruje się na kontroli i weryfikacji przestrzegania przepisów przez państwa członkowskie.

2.4. Wniosek dotyczący rozporządzenia stanowi uzupełnienie rozporządzenia w sprawie eliminacji nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów ⁽⁴⁾ oraz rozporządzenia dotyczącego upoważnień do prowadzenia działalności połowowej przez wspólnotowe statki rybackie poza wodami terytorialnymi Wspólnoty ⁽⁵⁾. Te trzy rozporządzenia będą stanowić nowe ramy kontroli.

2.5. Komisja zakłada, że nowe rozporządzenie zacznie obowiązywać od dnia 1 stycznia 2010 r.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyznaje, że powodzenie wspólnej polityki rybołówstwa wymaga wprowadzenia skutecznego, globalnego, zintegrowanego i niedyskryminacyjnego systemu kontroli „od łowiska do półmiska”, który pozwoli zapewnić zrównoważoną eksploatację żywych zasobów wodnych.

3.2. Komitet uważa także, iż konieczne jest zreformowanie wspólnotowego systemu kontroli celem udoskonalenia obecnego systemu. Podziela również ogólne zasady, na których opiera się wniosek.

3.3. Pomimo to EKES sądzi, że należy się poważnie zastanowić, czy właściwe jest przeprowadzanie tak ważnej reformy akurat w tym momencie. W 2008 r. Komisja rozpoczęła debatę w sprawie przyszłości wspólnej polityki rybołówstwa po roku 2012. W najbliższych latach zostaną zrewidowane podstawowe elementy tej polityki. EKES uważa, że reforma systemu kontroli powinna zostać podporządkowana zawartości nowej WPRyb.

3.4. Głównymi instrumentami zarządzania rybołówstwem w obecnej wspólnej polityce rybołówstwa jest system TAC ⁽⁶⁾ oraz kwoty. System ten jest kwestionowany przez różne środowiska ⁽⁷⁾. Ponieważ jednym z zasadniczych celów obecnego rozporządzenia jest zagwarantowanie przestrzegania TAC i kwot przydzielonych państwom członkowskim a instytucje uznały, że system ten wymaga wyraźnej poprawy, właściwsze wydaje się zreformowanie tych systemów zarządzania przed zreformowaniem systemu kontroli. EKES zaleca, aby najpierw przeprowadzić ścisły i dogłębny przegląd podstawowych elementów wspólnej polityki rybołówstwa oraz analizę różnych stosowanych modeli zarządzania, a dopiero do nich dostosować nowe środki kontroli.

3.5. Komitet wyraża ubolewanie, że Komisja w tym samym czasie przedstawiła pakiet legislacyjny, tj. komunikat, wniosek dotyczący rozporządzenia i ocenę skutków. Zazwyczaj Komisja przedstawia najpierw komunikat, który może być wykorzystany jako wytyczne do debaty nad wnioskiem. EKES uważa, że do powodzenia reformy niezbędne jest zaangażowanie zainteresowanych podmiotów gospodarczych i przeprowadzenie z nimi dogłębnej dyskusji. Reformy na taką skalę, o jakiej mówi wniosek, nie można przeprowadzać lekkomyślnie.

3.6. Wniosek dotyczący rozporządzenia w znacznym stopniu zwiększa liczbę obowiązków statków i organów administracji odpowiedzialnych za rybołówstwo. EKES uważa, że ta sytuacja może spowodować poważne problemy praktyczne, gdyż ani państwa członkowskie, ani Komisja nie dysponują wystarczającą strukturą i personelem, aby zbierać i przetwarzać wszystkie informacje przewidziane we wniosku. Zwiększają się także obowiązki podmiotów gospodarczych. Komitet jest zdania, że w epoce kryzysu nie należy zwiększać obciążeń administracyjnych państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, ponieważ skutki takiego kroku mogą być bardzo niekorzystne zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku floty złożonej ze statków o długości od 10 do 15 metrów.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiające wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania (Dz.U. L 286 z 29.10.2008).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1006/2008 z dnia 29 września 2008 r. dotyczące upoważnień do prowadzenia działalności połowowej przez wspólnotowe statki rybackie poza wodami terytorialnymi Wspólnoty oraz wstępu statków państw trzecich na wody terytorialne Wspólnoty (Dz.U. L 286 z 29.10.2008).

⁽⁶⁾ Całkowity dopuszczalny połów.

⁽⁷⁾ Specjalne sprawozdanie nr 7/2007 Trybunału Obrachunkowego UE.

3.7. EKES sądzi, że proces upraszczania powinien odbywać się stopniowo, z powodu złożoności jego analizy i późniejszego zastosowania, wysokich kosztów gospodarczych wprowadzanych systemów oraz ze względu na początkowy brak doświadczenia i dezorientację. Proponowane zmiany są wyczerpujące i zdaniem Komitetu potrzebna jest bardziej dogłębna i dłuższa debata. Dlatego też Komitet stwierdza, że w celu dopasowania się do zmian, które w końcu zostaną wprowadzone w przepisach dotyczących kontroli, należy przewidzieć w art. 16 odpowiedni okres przejściowy.

3.8. EKES uważa, że filozofia przestrzegania przepisów powinna opierać się na współpracy, zrozumieniu i gotowości zainteresowanych stron, a nie na zwiększaniu liczby środków oraz procedur kontrolnych i karnych. Zainteresowanym podmiotom łatwiej jest przestrzegać prostych i łatwych do zrozumienia przepisów.

3.9. Komisja domaga się większych kompetencji w dziedzinie kontroli. Komitet uważa, że należy mieć na względzie zachowanie równowagi między Radą i Komisją, aby w przyszłości uniknąć sporów o kompetencje.

3.10. EKES stwierdza, że w rozporządzeniu należy rozważyć możliwość zagospodarowania niewykorzystanych nadwyżek kwot połowowych i zaoferowania ich innym państwom członkowskim celem zwiększenia rentowności ich sektorów rybołówstwa.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zdaniem Komitetu upoważnienie do połowów wydawane statkowi wspólnotowemu nie powinno ograniczać się do wód Wspólnoty, dlatego też proponuje usunięcie w art. 4 ust. 8 nawiązania „na wodach Wspólnoty ogólnie”.

4.2. Jeśli chodzi o art. 4 ust. 10, EKES uważa, że definicja „morskiego obszaru chronionego” w odniesieniu do obszarów znajdujących się w obrębie wód Wspólnoty i mających pewne konsekwencje dla działalności połowowej powinna obejmować wspólnotową procedurę jego utworzenia, wykorzystania, kontroli i monitorowania.

4.3. Artykuł 4 ust. 17 ustanawia definicję „przetwórstwa”, z uwzględnieniem czyszczenia i patroszenia, chłodzenia i mrożenia. Zdaniem Komitetu definicja przetwórstwa powinna być związana ze zmianą cech organoleptycznych zasobów morskich, a nie z procesami związanymi z konserwowaniem produktu, mającymi zapewnić ofertę produktów rybołówstwa i większe gwarancje sanitarne dla konsumentów, dlatego też proponuje usunięcie takich działań z definicji przetwórstwa.

4.4. EKES uważa, że w art. 7 lit. f) powinna się znaleźć wzmianka o „obszarach pełnomorskich” nieobjętych kompetencjami regionalnej organizacji ds. zarządzania rybołówstwem.

4.5. Komitet uważa, że nie należy wymagać, aby floty złożone ze statków o długości całkowitej między 10 i 15 metrów dysponowały przewidzianym w art. 9 systemem monitorowania statków przy pomocy urządzenia pozwalającego na ich automatyczne wykrywanie i identyfikację dzięki przesyłaniu w regularnych odstępach czasu danych dotyczących pozycji. Ze względu na ich cechy działalność połowowa tych flot jest ograniczona i dotyczy obszarów przybrzeżnych, które łatwo poddać kontroli. Z drugiej strony, koszty poniesione z tytułu wprowadzenia systemu będą niewspółmiernie duże dla tego segmentu floty rybackiej, złożonego z wielu małych i średnich przedsiębiorstw zapewniających wysoki poziom zatrudnienia.

4.6. EKES jest zdania, że wymogi art. 14 dotyczące prowadzenia dziennika połowowego przez statki wspólnotowe są wygórowane, powodują nadmierne obciążenia biurokratyczne związane z kontrolą i powinny dotyczyć wyłącznie łowisk, dla których jest to należycie uzasadnione.

4.6.1. Ustęp 1 przedmiotowego artykułu stanowi, że do dziennika połowowego są wpisywane odrzucone do morza ilości każdego gatunku. Komitet uważa, że wpisy dotyczące przedmiotowych odrzutów powinny być dokonywane począwszy od pewnej określonej ilości, na przykład 50 kg.

4.6.2. Artykuł 14 ust. 3 stanowi, że dopuszczalny margines tolerancji w wartościach szacunkowych zapisanych w dzienniku połowowym, dotyczących wyrażonych w kg ilości ryb zatrzymanych na statku, wynosi 5 %. Zdaniem Komitetu już teraz trudno jest przestrzegać obecnej wartości, ustalonej na poziomie 8 % w przypadku najbardziej rygorystycznych planów odbudowy. Nadmierne obciążenia biurokratyczne, spowodowane zbyt niskim marginesem tolerancji, oraz komplikacje, jakie spowodują one dla rybaków, którzy nie będą mogli dostosować się do nich i wobec których wszczynana będzie duża liczba postępowań karnych, są sprzeczne z celem polegającym na uproszczeniu systemów kontroli; w związku z tym Komitet odradza jego zastosowanie.

4.6.3. EKES uważa, że współczynniki przeliczeniowe ustalone w celu przeliczania masy magazynowanych ryb na masę ryb przetworzonych, które w poszczególnych państwach członkowskich są różne i które mają wpływ na obliczanie połowów każdego kraju, nie tylko powinny być ustalane w oparciu o średni rachunek arytmetyczny wartości stosowanych w państwach członkowskich, ale powinny także uwzględniać odrębności i szczególne cechy każdego rodzaju działalności połowowej. Z drugiej strony należy mieć na uwadze skutki zmiany krajowych współczynników przeliczeniowych na wspólnotowe dla zasady względnej stabilności.

4.7. W rozporządzeniu dotyczącym stosowania elektronicznych dzienników połowowych ⁽⁸⁾ nie mówi się, że środek ten ma zastosowanie do statków o całkowitej długości mniejszej niż 15 metrów. EKES uważa, że nie powinien on dotyczyć statków o całkowitej długości od 10 do 15 metrów do czasu, gdy władze państwa członkowskich nie dokonają oceny funkcjonowania i konsekwencji jego stosowania w odniesieniu do statków o długości powyżej 15 metrów oraz zanim nie zdobędzie się doświadczeń praktycznych. Należy przypomnieć, że obowiązek prowadzenia dziennika połowowego w postaci elektronicznej będzie miał zastosowanie dopiero od 1 stycznia 2010 r. do statków o długości powyżej 24 metrów, a od 1 lipca 2011 r. do statków o długości powyżej 15 metrów. Jednocześnie art. 15 wniosku nie przewiduje odstępstw dotyczących prowadzenia dzienników elektronicznych w przypadku statków o długości powyżej 15 metrów, w związku z czym Komitet zwraca się o zapewnienie spójności między obydwoma zapisami.

4.8. Zdaniem EKES-u uprzednie powiadomienie przewidziane w art. 17 powinno mieć miejsce wyłącznie w tych przypadkach, gdy jest ono uzasadnione, tak jak ma to miejsce obecnie, kiedy wymóg ten dotyczy jedynie statków posiadających na pokładzie złowione ilości gatunków objętych planami odbudowy, co pozwala uniknąć dodatkowych obciążeń biurowatycznych, które często nie wnoszą żadnych pożytecznych informacji, jak np. w wypadku ilości zerowych. Komitet uważa, że powiadomienie o złowionych ilościach powinno być oparte na minimalnej ilości reprezentatywnej.

4.9. Komitet sądzi, że uprzednie powiadomienie powinno być zawsze kierowane przez kapitanów statków rybackich lub ich przedstawicieli do państwa bandery, a nie do państw nadbrzeżnych lub państw miejsca wyładunku. W rzeczywistości zawiadomienie powinno być kierowane ze statku do centrum łączności państwa bandery, a centrum łączności powinno przekazać informację pozostałym państwom członkowskim ⁽⁹⁾.

4.10. EKES uważa, że przewidziany w art. 18 zakaz przeładunków na morzu może spowodować poważne problemy w wypadku niektórych metod połowowych, ponieważ negatywnie wpłynie na efektywność ekonomiczną zainteresowanych flot rybackich. Oprócz tego, zakaz przeładunku ryb celem ich późniejszego przetworzenia i mrożenia na morzu lub blisko obszarów połowowych może zagrozić jakości ryb przeznaczonych do spożycia.

4.11. Jeśli chodzi o art. 2,1 EKES jest zdania, że wyznaczony termin dwóch godzin od wyładunku na przekazanie drogą elektroniczną danych zawartych w deklaracji wyładunkowej jest zbyt krótki i może powodować trudności z przestrzeganiem. Dlatego też Komitet proponuje termin 24-godzinny, mając na uwadze, że obecnie wynosi on 48 godzin.

4.12. Komitet uważa, że art. 28 powinien ustanawiać niezbędne procedury, by inne państwa członkowskie mogły na określonych warunkach skorzystać z nadwyżki kwot państwa członkowskiego, które nie będzie w stanie ich wykorzystać, lub aby kwota przydzielona danemu państwu członkowskiemu mogła być przeniesiona na rok następny. A zatem, jeśli chodzi o środki naprawcze, to rekompensata dla państwa członkowskiego za wstrzymanie połowów powinna zostać dokonana przy pomocy mechanizmów szybkich i łatwych w zastosowaniu.

4.13. EKES jest zdania, że art. 33 może powodować problemy dla określonych flot, które dokonują połowów małych gatunków pelagicznych i przeładowują złowione ilości w porcie, by przetworzyć je później na statkach-zamrażalniach. Może zatem mieć negatywny wpływ na te floty, które należą do jednego państwa członkowskiego a wyładowują złowione ilości w innym państwie w celu ich przetransportowania ciężarówkami do portów kolejnego państwa członkowskiego, gdzie zostaną one ostatecznie wprowadzone do obrotu.

4.14. W odniesieniu do przewidzianego w art. 35 sztautowania gatunków objętych planem odbudowy, EKES popiera rozwiązanie, aby były one magazynowane w innych pojemnikach niż reszta produktów rybołówstwa, ale uważa, iż sztautowanie ich oddzielnie nie oznacza lepszej kontroli połowów, ponieważ pojemniki zawierające gatunki objęte planem wieloletnim są i tak stosownie oznaczone znakiem zawierającym kod FAO dla danego gatunku.

4.15. Jeśli chodzi o rejestrowanie odrzutów, którego dotyczy art. 41, Komitet sądzi, że jest ono konieczne w celu ochrony zasobów i poprawy jakości ocen naukowych, zwłaszcza w przypadku łowisk mieszanych. Komitet zaleca zmniejszenie ilości odrzutów jako podstawy zrównoważonego rozwoju. Niemniej jednak uważa, że wymogi dotyczące rejestru odrzutów są nadmierne i nie do pogodzenia z samą działalnością połowową, gdyż powodują nadmiar pracy, który może zagrozić bezpieczeństwu statku, zdrowiu rybaków lub warunkom higienicznym. Oprócz tego określenie „niezwłocznie” jest niezbyt jasne i stwarza niepewność prawną.

4.16. W odniesieniu do doraźnego zamykania łowisk, którego dotyczy art. 43-46, Komitet jest zdania, że chodzi o delikatny środek i jego wprowadzenie wymaga szczegółowej oceny. Zważywszy, że wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie środków technicznych ⁽¹⁰⁾ ustanawia szczegółowe ramy prawne, EKES uważa, że logiczniej będzie poczekać na zakończenie jego analizy. W każdym razie mechanizmy zamykania i ponownego otwierania łowisk powinny być sprawne i łatwe w stosowaniu. W tym względzie Komitet jest zdania, że ustanowiona procedura ponownego otwarcia pewnych tymczasowo zamkniętych obszarów przy udziale obserwatora naukowego znajdującego się na pokładzie jest trudna do zrealizowania, jeśli chce się ją przeprowadzić na tyle sprawnie, aby nie przyczynić rybakom niepotrzebnych szkód.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1966/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie elektronicznej rejestracji i raportowania działalności połowowej oraz w sprawie środków teledetekcji, Dz.U. L 409 z 30.12.2006.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1077/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1966/2008, Dz.U. L 295 z 4.11.2008.

⁽¹⁰⁾ Wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dotyczącego ochrony zasobów rybnych poprzez środki techniczne, COM(2008) 324 wersja ostateczna.

4.17. Komitet uważa za nierozsądne, że art. 47 ust. 3 stanowi, iż połowy w ramach rybołówstwa rekreacyjnego gatunków objętych planem wieloletnim wliczane są do odpowiednich kwot państwa członkowskiego bandery, ponieważ szkodzi to działalności rybaków zawodowych, którzy żyją z połowów. Oprócz tego Komitet sądzi, że rybołówstwo rekreacyjne powinno być odpowiednio uregulowane i kontrolowane we wszystkich państwach członkowskich celem ochrony zasobów rybnych.

4.18. Artykuł 84 wprowadza system punktów karnych, naliczanych rybakom za naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. Komitet uważa, że jest on nieodpowiedni z dwóch powodów: ze względu na swój dyskryminacyjny charakter wobec flot rybackich z krajów trzecich, które nie byłyby nim objęte, a które zapewniają Europie ponad 60 % wewnętrznego spożycia, oraz ze względu na minimalne uwzględnienie zasady proporcjonalności, jako że proponuje się cofnięcie licencji połowowej, co prowadziłoby do zamknięcia danego przedsiębiorstwa rybackiego i utraty miejsc pracy.

4.19. Komitet uważa za przesadne środki finansowe przewidziane w art. 95. W rzeczywistości zawieszenie i anulowanie wspólnotowej pomocy finansowej dla państwa członkowskiego z tego powodu, że ma ono trudności z wypełnieniem zobowiązań przewidzianych w rozporządzeniu, miałyby poważne konsekwencje dla podmiotów działających w sektorze rybołówstwa, które zostałyby w ten sposób ukarane.

4.20. Artykuł 96 przewiduje zamykanie łowisk z powodu nieprzestrzegania przez państwa członkowskie celów wspólnej polityki rybołówstwa. Komitet uważa, że tekst tego artykułu został zredagowany w sposób bardzo ogólnikowy, co może wprowadzać w błąd. Zdaniem EKES-u zamykanie łowisk powinno mieć miejsce w wyjątkowych przypadkach i wyłącznie z uzasadnionych i potwierdzonych przyczyn. Należy wyraźnie określić granice stosowania tego środka.

4.21. Komitet wyraża zaniepokojenie trudnościami z zagwarantowaniem zachowania poufności i tajemnicy zawodowej lub handlowej ze względu na liczbę przekazów elektronicznych oraz nadawców i odbiorców informacji, a także mnogość niezbędnych instrumentów komunikacji, pozycjonowania i identyfikacji.

Wynik głosowania	Za: 75	Przeciw: 98	Wstrzymało się: 11
-------------------------	--------	-------------	--------------------

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej

COM(2008)645 wersja ostateczna

(2009/C 277/12)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 17 października 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 oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej

COM(2008)645 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 17 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2008 r. (posiedzenie z 14 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 5 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji i zgadza się z przedstawionymi w nim celami, jakimi są: ograniczenie wylesiania i degradacji lasów tropikalnych przynajmniej o 50 % do 2020 r. w porównaniu z obecnymi poziomami i zatrzymanie utraty powierzchni terenów zalesionych najpóźniej do 2030 r. Od Unii Europejskiej oczekuje działań o wiele energiczniejszych niż te, które miały miejsce w przeszłości.

1.2. Chociaż część odpowiedzialności za sytuację opisaną w komunikacie można w niektórych przypadkach przypisać inicjatywie ludności lokalnej (np. produkcja rolna na własne potrzeby), to przyczyny leżące u podstaw tego zjawiska są inne. Najczęściej odpowiedzialna jest niewielka grupa ludzi lub w pewnej części światowe koncerny, które zgarniają nierzadko olbrzymie zyski kosztem środowiska, klimatu, różnorodności biologicznej i ludności lokalnej, prowadząc, w dosłownym znaczeniu tego słowa, politykę spalonej ziemi.

1.3. Fakt, że mogło dojść do tej sytuacji, wynika nie tylko z bezpośrednich powodów ekonomicznych, słusznie przedstawionych przez Komisję, które wiążą się z niejasnymi stosunkami własności ziemi oraz korupcją i niewydolnością systemów administracyjnych. Również kraje, do których eksportowane jest drewno, a w ich gronie kraje UE, są w dużej części współodpowiedzialne. Z tego względu Komitet postuluje, aby Komisja przeprowadziła odpowiednie analizy bezpośredniego i pośredniego wpływu UE na stan lasów i wyciągnęła z nich odpowiednie wnioski.

1.4. Przyznanie UE wiodącej roli w walce z wylesianiem jest słuszną decyzją. Oczywiście jest, że społeczność międzynarodowa będzie musiała się zaangażować finansowo w te działania. Komitet wzywa jednak wszystkich polityków do przestrzegania pewnych zasad. Zasadniczo powinna zawsze obowiązywać zasada „zanieczyszczający płaci”. Oznacza to, że z prawnego punktu widzenia każdy, kto podejmuje działania przynoszące szkodę środowisku naturalnemu, musi ponieść związane z tym koszty. Z tego względu, o co Komitet wielokrotnie apelował w przeszłości, należy wreszcie poczynić zdecydowane kroki na szczeblu

światowym na rzecz internalizacji kosztów zewnętrznych i na rzecz uzgodnienia jej z zasadami WTO. Zasada „zanieczyszczający płaci” nie może być osłabiana zasadą „państwo płaci”, zgodnie z którą podatnicy czy też państwo płacą za zaniechanie działań na szkodę środowiska naturalnego.

1.5. Kraje, które chciałyby skorzystać z instrumentów finansowych przeznaczonych do zwalczania wylesiania i degradacji lasów, muszą wyraźnie pokazać, że nie są zainteresowane „handellem odpustami”, lecz zrównoważonym rozwojem. Pierwszy test stanowić będzie zwalczanie nielegalnego wyrębu drewna i nielegalnego handlu drewnem. Nie ma sensu przekazywać pieniędzy krajom, które nawet nie są gotowe do aktywnego zwalczania nielegalnego wyrębu drewna, przy wsparciu UE lub bez.

1.6. Jeśli nawet poszczególne środki, które Unia Europejska chciałaby przedsięwziąć w celu rozwiązania tego światowego problemu, nie są jeszcze ostatecznie opracowane, jest już teraz jasne, że planowane działania będą miały przede wszystkim charakter dobrowolny⁽¹⁾. Okazuje się zresztą, że społeczność międzynarodowa, która opowiada się za liberalizacją i globalizacją, w kwestii zwalczania nadmiernej eksploatacji środowiska i wyzysku społecznego na świecie trafia szybko na ograniczenia. Brakuje tu instrumentów, które byłyby skuteczne na całym świecie. UE powinna doprowadzić przynajmniej do tego, aby odpowiednie inicjatywy nie były postrzegane w ramach WTO jako „bariery w handlu”.

1.7. Komitet może wprowadzić na razie udzielić swojego poparcia podejściu opartemu na dobrowolności, jednak oczekuje od Unii Europejskiej, że najpóźniej w ciągu trzech lat sporządzony zostanie bilans śródkresowy, w którym zostanie sprawdzone, czy pojęte działania są skuteczne i czy udało się osiągnąć założone cele. Jeśli wylesianie i degradacja lasów będą nadal postępować, należy rozważyć „bardziej surowe” środki.

(1) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna na rynek, opinia w tej sprawie NAT/420, APA, R/CESE 543/2009.

1.8. Systemy certyfikacji to jedna z możliwości uzyskania poprawy sytuacji. Certyfikacja powinna dotyczyć nie tylko importowanego drewna i produktów z drewna, lecz również innych produktów, które pochodzą z danych regionów (np. pasz lub biomasy do produkcji energii).

1.9. Zdaniem Komitetu przykład wylesiania i degradacji lasów pokazuje również, że polityka rozwoju, przynajmniej w omawianych tutaj regionach, niestety nie zdała egzaminu. Nie zostały opracowane żadne innowacyjne, przyszłościowe modele dostosowane do warunków regionalnych, które prowadziłyby do czegoś innego niż obecna rabunkowa gospodarka zasobami naturalnymi. Nigdy jednak nie jest za późno na rozpoczęcie odpowiednich inicjatyw dla ludności lokalnej i z jej udziałem. UE powinna włączyć do swoich rozważań strategicznych odpowiednie inicjatywy na rzecz utworzenia struktur demokratycznych i wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Komitet ponownie oferuje swoje wsparcie dla takich działań.

2. Komunikat Komisji

2.1. Komunikat Komisji nie dotyczy powierzchni leśnych na terytorium UE. Zajmuje się raczej problemem lepszej ochrony w przyszłości tych obszarów leśnych, co do których nie istnieją dotychczas żadne porozumienia międzynarodowe, np. w ramach umowy o ochronie klimatu.

2.2. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) szacuje, że co roku tracimy około 13 milionów hektarów lasów, czyli obszar mniej więcej równy powierzchni Grecji. Około 96 % wylesiania dotyczyło regionów tropikalnych, a największe straty netto powierzchni terenów zalesionych w latach 2000-2005 odnotowano w dziesięciu krajach ⁽²⁾.

2.3. Przyczyny nieprzerwanego wylesiania są z jednej strony złożone i wieloaspektowe, z drugiej zaś – stosunkowo proste. Stwierdzenia zawarte w komunikacie Komisji takie jak „Lasy są niszczone, ponieważ w perspektywie krótkoterminowej bardziej opłaca się wykorzystanie ziemi do innych celów niż pozostawienie lasów w stanie nienaruszonym” lub „Korzystne alternatywne wykorzystanie gruntów, jak na przykład produkcja towarów o wysokiej wartości rynkowej, stanowią zachętę do wylesiania” uzmysławiają, że wykorzystanie zasobów niemające nic wspólnego ze zrównoważonym rozwojem może przynieść z ekonomicznego punktu widzenia wysokie zyski. „Po drugie, należy otworzyć przyznać, że jeden z głównych czynników wylesiania ma charakter ekonomiczny”.

2.4. Jako dalszą przyczynę dotychczas niezahamowanej utraty powierzchni leśnych Komisja wymienia rozwój infrastruktury. Ponadto Komisja uważa, że „najważniejszą podstawową przyczyną jest nieskuteczne zarządzanie związane ze źle stosowaną polityką zagospodarowania przestrzennego i niepewnymi systemami własności gruntów”.

2.5. Sytuacja ta pociąga za sobą liczne konsekwencje:

— Wylesianie odpowiada za około 20 % całkowitej emisji CO₂ i dotychczas nie ma mechanizmów, które mogłyby zatrzymać ten proces, który jest bardzo obciążający dla środowiska. Właśnie zatrzymanie tego procesu jest celem dokumentu Komisji, również w kontekście konferencji na temat ochrony klimatu, która będzie mieć miejsce w Kopenhadze pod koniec tego roku.

— Komisja stwierdza jednak wyraźnie, że nie chodzi tu wyłącznie o ochronę klimatu na świecie. W lasach tropikalnych występuje około połowy światowych gatunków roślin i zwierząt. Powstrzymanie wylesiania przybliżyłoby nas również do innego celu, do realizacji którego zobowiązała się społeczność międzynarodowa – mianowicie do zahamowania procesu utraty różnorodności biologicznej.

— Zwraca się również uwagę na fakt, że wylesianie i degradacja lasów mogą mieć rozliczne negatywne konsekwencje społeczne, przede wszystkim dla biednych grup ludności i że mogą pociągnąć za sobą utratę środków do życia przez lokalnych mieszkańców.

2.6. W swoim komunikacie Komisja przedstawia wyliczenia dotyczące wartości ekonomicznej lasów tropikalnych. Powołuje się m.in. na prognozy, zgodnie z którymi ciągłe wylesianie spowoduje utratę 5 % światowego PKB do 2050 r. ⁽³⁾ i zwraca uwagę na znaczny potencjał ograniczania emisji gazów cieplarnianych, dzięki któremu można by ograniczyć emisje relatywnie niskim kosztem za każdą zaoszczędzoną tonę CO₂.

2.7. Komisja UE nie pozostawia żadnych wątpliwości, że „nadszedł właściwy czas na podjęcie zdecydowanych działań”. Komisja postuluje skupienie się „na celu, jakim jest zatrzymanie utraty powierzchni terenów zalesionych najpóźniej do 2030 r. oraz ograniczenie wylesiania lasów tropikalnych brutto przynajmniej o 50 % do 2020 r. w porównaniu z obecnymi poziomami”. Cel ten ma zostać włączony w negocjacje w związku z porozumieniem post-Kioto.

2.8. W skrócie rzecz ujmując, Komisja uważa, że ochrona światowych zasobów leśnych jest niezbędna, a Europa „powinna odgrywać wiodącą rolę w kształtowaniu globalnej politycznej odpowiedzi na problem wylesiania”.

2.9. W komunikacie Komisji wymienia się różne obszary działań w ramach istniejącej polityki, w których Unia Europejska może wnieść swój wkład. W ramach istniejącej polityki:

— Z jednej strony przedstawione są możliwe środki, które mogą skłonić do powszechniejszego użycia drewna i produktów z drewna ze zrównoważonej produkcji. Strategia ta jest uważana za bardzo istotną, gdyż UE jest jednym z największych konsumentów drewna i produktów z drewna. Tylko w 2005 r. do UE sprowadzono 83 mln m³ drewna i produktów z drewna, nie uwzględniając celulozy i papieru. Komisja ocenia, że ponad 19 % przywozu pochodziło z nielegalnego wyrębu.

— Z drugiej strony wzywa się do dokładniejszej analizy pod kątem „wpływu na lasy” tych obszarów polityki UE, które są związane z produktami niewykonanymi z drewna. Między innymi Komisja zwraca uwagę, że „istnieją powiązania między popytem na towary rolne a naciskiem na wykorzystanie ziemi”. Dlatego wspomina się o „przeanalizowaniu wpływu unijnej konsumpcji importowanej żywności i towarów nieżywnościowych (np. mięsa, soi, oleju palmowego, rud metali), które prawdopodobnie mogą przyczynić się do wylesiania”. Badania te mogłyby prowadzić do opracowania rozwiązań politycznych mających na celu ograniczenie tego wpływu.

(2) Brazylia, Indonezja, Sudan, Birma, Zambia, Zjednoczona Republika Tanzanii, Nigeria, Demokratyczna Republika Konga, Zimbabwe i Wenezuela.

(3) Sprawozdanie okresowe „Ekonomia ekosystemów i bioróżnorodności”, Pavan Sukhdev.

2.10. Wychodząc poza obecną politykę, Komisja w swoim komunikacie zwraca uwagę na skalę, źródła finansowania i mechanizmy mające na celu rozwiązanie problemu wylesiania.

- Zgodnie z oceną skutków przeprowadzoną przez Komisję szacowana kwota potrzebna na zmniejszenie wylesiania o połowę do 2020 r. wynosi między 15 a 25 mld EUR rocznie. Unia Europejska zakłada, że „kraje rozwinięte muszą przeznaczyć znaczne środki na pomoc w przeciwdziałaniu wylesianiu”.
- Przedstawione są różne rozważania na temat mechanizmów finansowania, które należy opracować. Komisja uważa, że uznanie jednostek leśnych („kredytów” związanych z lasami) w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji w chwili obecnej nie jest realistyczne, gdyż emisje, których źródłem jest wylesianie, są mniej więcej trzy razy większe niż ilość emisji objęta EU ETS. Po ustanowieniu na szczeblu światowym obok systemu UE innych systemów handlu uprawnieniami do emisji i połączeniu ich między sobą, być może będzie można wykorzystać odpowiednie jednostki emisji na finansowanie ochrony lasów.
- Jednak główna część finansowania UE mogłaby pochodzić z przychodów ze sprzedaży uprawnień do emisji. Jeśli 5 % dochodów z aukcji (w szacowanej wysokości 30-50 mld EUR) zostałyby przeznaczone na udział w światowych działaniach na rzecz zapobiegania wylesianiu można by do 2020 r. zebrać 1,5-2,5 mld EUR.

2.11. W kontekście ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu UE ma za cel na lata 2013-2020 ustanowienie programu zachęt wspieranego przez społeczność międzynarodową w celu ograniczenia wylesiania i degradacji lasów w krajach rozwijających się.

- Elementem tych działań może być ustanowienie ogólnosiwiatowego mechanizmu na rzecz zmniejszenia emisji dwutlenku węgla spowodowanych wylesianiem, który umożliwi krajom rozwijającym się przyczynienie się do osiągnięcia ustalonego na poziomie międzynarodowym celu ograniczenia emisji poprzez podjęcie działań mających na celu ograniczenie emisji pochodzących z wylesiania i degradacji lasów. Kwestie instytucjonalne i szczegóły operacyjne takiego mechanizmu „trzeba będzie doprecyzować”.
- Jako perspektywa długoterminowa wymieniona jest próba włączenia wylesiania do rynków emisji związków węgla.

3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji i tym samym zobowiązanie Unii Europejskiej do objęcia wiodącej roli w procesie rozwiązywania tego problemu, który znany jest i szeroko omawiany od lat. Zbliżające się negocjacje dotyczące porozumienia w sprawie ochrony klimatu stanowią właściwe ramy dla tych działań.

3.2. Komitet chciałby na początku poczynić krytyczną uwagę i wyrazić swoje ubolewanie, że dotychczas społeczność międzynarodowa przyglądała się wyniszczaniu lasów w sposób mniej lub bardziej bierny. Tymczasem było bardzo wiele powodów, by już o wiele wcześniej zająć zdecydowane stanowisko. Zanikanie gatunków czy niszczenie bezpośredniej podstawy egzystencji lokalnej ludności związane z wylesianiem i degradacją lasów, wykorzystywanie pracowników czy też wypędzanie drobnych rolników z terenów uprawianych przez nich od pokoleń to nie są zjawiska nowe. Ochrona klimatu stanowi więc jedynie nową i dodatkową okazję do zajęcia się starym problemem – miejmy nadzieję, że z nową energią.

3.3. Komitet w pewnym stopniu rozumie stwierdzenie Komisji, że „komunikat nie ma na celu udzielenia ostatecznej odpowiedzi na wiele kwestii związanych z wylesianiem”. Oczekuje jednak, że Komisja nie będzie dłużej odsuwała od siebie tej problematyki. W końcu należy tę sprawę rozwiązać.

3.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje jasne stwierdzenia Komisji odnośnie do przyczyn degradacji lasów. Komisja wyjaśnia, że za tymi absolutnie niezgodnymi z zasadami zrównoważonego rozwoju formami użytkowania gruntów stoją krótkoterminowe interesy ekonomiczne. W warunkach częściowo niejasnych stosunków własności gruntów, nieistniejących, niewydolnych bądź całkowicie skorumpowanych systemów administracyjnych ma miejsce niszczenie lasów, które nie tylko wzbudza wielki niepokój na arenie międzynarodowej, lecz jest również bardzo szkodliwe dla interesów ludności lokalnej.

3.5. Oczywiście Komitet rozumie, że należy zaoferować perspektywę rozwoju ludziom we wszystkich regionach naszej planety. Od lat sam próbuje znaleźć odpowiednie rozwiązania w ścisłym dialogu z grupami społeczeństwa obywatelskiego, np. w Ameryce Środkowej i Łacińskiej, Indiach i Chinach. Jednak degradacja i niszczenie lasów na świecie, które są przedmiotem komunikatu Komisji, nie mają nic wspólnego z odpowiednim rozwojem regionalnym. Jest to niemożliwe do zaakceptowania wykorzystywanie ludzi i środowiska, w którym nie ma nawet śladu podejścia opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju.

3.6. W krajach, w których prowadzi się wylesianie na masową skalę, częstym zjawiskiem jest wycinanie i podpalanie lasów przez wielu rolników w celu zdobycia gruntów na uprawy i pastwiska. Niesprawiedliwy podział ziemi i brak polityki rolnej na tych obszarach prowadzi do trwonienia zasobów naturalnych w sposób sprzeczny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

3.7. Za te zjawiska najczęściej odpowiedzialna jest bardzo mała grupa ludzi lub w pewnej części światowe koncerny, które zgarniają nierzadko olbrzymie zyski kosztem środowiska, klimatu, różnorodności biologicznej i ludności lokalnej, prowadząc, w dosłownym znaczeniu tego słowa, politykę spalanej ziemi. Liczne pozytywne przykłady⁽⁴⁾ dowodzą, że może również działać inaczej, że możliwe jest zrównoważone wykorzystywanie zasobów lokalnych i znalezienie nowych źródeł zarobku i perspektyw rozwoju dla ludności lokalnej. Przykłady te należy rozpowszechniać.

⁽⁴⁾ Np. projekt współpracy Universität Hohenheim (Niemcy) z Leyte State University (Filipiny) „Rolnictwo w lasach tropikalnych”, zob. <http://troz.uni-hohenheim.de/innovations/InnovXtr/RFFS/>.

3.8. Chociaż skutki takiej rabunkowej gospodarki są odczuwalne i widoczne przede wszystkim na miejscu, mają one również – przykładem zmiany klimatu i zanikanie gatunków – wymiar globalny. Oznacza to, że wszyscy ponosimy konsekwencje tej sytuacji. Wszyscy musimy też działać na rzecz rozwiązania tego problemu.

3.9. Z punktu widzenia krajów rozwiniętych niewiele sensu mają dramatyczne doniesienia o sytuacji w krajach rozwijających się i wygrażanie palcem. My bowiem również stanowimy część tego problemu. Znaczna część uzyskiwanych w ten sposób surowców – w większości nieprzetworzonych lub przetworzonych w niewielkim stopniu – nie jest wykorzystywana lokalnie, lecz trafia do bardzo oddalonych odbiorców, często w krajach rozwiniętych. Istnieje więc popyt na te „tanie” produkty, również w Europie.

3.10. Z tego względu słuszne jest, aby Komisja znalazła odpowiedzi na następujące trzy pytania:

1. Jaki jest „udział” UE w zniszczeniach, które mają tam miejsce (i jak można zmniejszyć ten udział?)
2. W jaki sposób UE (i jej państwa członkowskie) mogą się przyczynić po pierwsze do zapobieżenia tym nielegalnym praktykom, które, jak należy rozumieć, nie leżą w interesie danych państw? Po drugie, w jaki sposób można doprowadzić do powstania takich form użytkowania lasów, które opierałyby się na zasadach zrównoważonego rozwoju i uwzględniały potrzeby ludności lokalnej?
3. W jaki sposób można opracować systemy finansowania, które usuną presję prowadzącą do wyniszczania lasów?

3.11. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja – wraz z innymi instytucjami – intensywnie działa na rzecz uzupełnienia debaty w sprawie ochrony klimatu i różnorodności biologicznej o fakty ekonomiczne. Przykłady to raport Nicholasa Sterna, z którego wyraźnie wynika, że jeśli zaniedbamy działania na rzecz ochrony klimatu, będzie to nas kosztowało drożej niż ambitna zmiana polityki, oraz wspomniany w komunikacie Komisji raport Pavana Sukhdeva, w którym autor określa wartość ekonomiczną różnorodności biologicznej w nienaruszonym stanie.

3.12. Te badania i wyliczenia stanowią pokazują jednak również wyraźnie, że opisane w nich wartości ekonomiczne istnieją teraz tylko na papierze. Ponieważ nie zwiększają PKB, nie widać ich w wynikach firm i nie można nimi handlować na giełdzie. Wręcz przeciwnie – przykład niszczenia lasów niezwykle wyraźnie pokazuje, że istnieje wielka rozbieżność pomiędzy dążeniem do krótkoterminowego zysku (= przyczyna degradacji lasów) a długoterminowym ogólnym interesem gospodarczym (= zachowanie lasów ze względu na ochronę klimatu i różnorodności biologicznej).

3.13. Rabunkowa eksploatacja naszych zasobów odbywa się kosztem nas wszystkich. Przede wszystkim stoimy więc przed wielkim wyzwaniem, jakim jest doprowadzenie w końcu do internalizacji kosztów zewnętrznych i w ten sposób zrealizowanie ciągle podkreślanej zasady „zanieczyszczający płaci”. Wymienione badania i inne wyliczenia umieszczone w komunikacie Komisji dają dobrą orientację w kwotach, o jakie tu chodzi.

3.14. Komitet zdaje sobie sprawę z tego, że – tak, jak czyni to w swoim dokumencie Komisja – należy również pomyśleć o bodźcach, które będą zachęcać do powstrzymania procesu niszczenia lasów. Komitet chciałby jednak zwrócić uwagę na fakt, że należy tu przestrzegać ważnej zasady: nie można oferować jako „bodźca” pieniędzy publicznych po to, aby przedsiębiorstwa lub osoby prywatne powstrzymały się od działań na szkodę ogółu. Należy skoncentrować wysiłki na stworzeniu takich warunków ramowych, które wykluczają działania szkodliwe lub pozwalają ich uniknąć. Tą ważną zasadą musi się kierować również Unia Europejska, także w trakcie negocjacji w Kopenhadze. W wypadkach nadużyć należy konsekwentnie stosować zasadę „zanieczyszczający płaci”, a nie osłabiającą ją zasadę „państwo płaci”, zgodnie z którą płaci się za zaniechanie szkód.

3.15. Kraje, które w przyszłości chciałyby skorzystać z instrumentów finansowych przeznaczonych do zwalczania wylesiania i degradacji lasów, muszą więc wyraźnie pokazać, że nie są zainteresowane „handlem odpustami”, lecz długoterminowym zrównoważonym rozwojem. Jeśli chodzi o wylesianie, pierwszy test stanowić może zwalczanie nielegalnego wyrębu drewna i nielegalnego handlu drewnem. Kraje, których to dotyczy, powinny dać wyraźny sygnał, że poważnie pracują nad ukróceniem tych praktyk, ze wsparciem wspólnoty międzynarodowej czy też bez niego. Komitet chciałby zwrócić uwagę, że nie chodzi tutaj o legalizację tych praktyk, lecz o ich zaprzestanie! Już to stanowiłoby znaczną poprawę sytuacji.

3.16. Z drugiej strony kraje te powinny wyrazić zainteresowanie innowacyjnymi, zrównoważonymi i dostosowanymi do warunków regionalnych rozwiązaniami, które umożliwiają przeciwdziałanie wylesianiu i degradacji lasów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komunikat Komisji jest w wielu aspektach mało konkretny, co wynikać może częściowo z niedostatków wiedzy i danych, lecz częściowo również z niewystarczającego przemyslenia poruszanej tematyki.

4.2. Unia Europejska może narazić się na zarzuty, że niewystarczająco interesuje się tą sytuacją, jeśli nie zacznie intensywniej pracować nad rozwiązaniami mającymi na celu powstrzymanie niszczenia lasów.

4.3. Podmioty odpowiedzialne w administracji i polityce już o wiele za długo przyglądają się niszczeniu lasu i przywozowi do europejskich portów nielegalnie uzyskanych produktów. Chociaż ze względu na przetwarzanie na inne produkty lub na zmienione kody przesłedzenie pochodzenia dostaw może często sprawiać trudności, najwyraźniej brakuje również wyraźnej chęci zaradzenia temu problemowi. Komitet oczekuje, że Unia Europejska podejmie znacznie bardziej zdecydowane działania w tej sprawie o znaczeniu światowym. Niedawno Komitet wyrażał zadowolenie, że Unia Europejska chce całkowicie zrezygnować z produktów uzyskiwanych z fok, chociaż rząd Kanady nie zabrania polowania na foki. Społeczeństwo obywatelskie oczekuje zgodnie z tym przykładem, że podobnie zdecydowane kroki zostaną podjęte w odniesieniu do ochrony lasów.

4.4. Komunikat jest na przykład niekonkretny w odniesieniu do kwestii, w jakim stopniu import pasz, które są w dużych ilościach przywożone do Unii Europejskiej, jest – pośrednio lub bezpośrednio – odpowiedzialny za niszczenie lasów ⁽⁵⁾. Zagadnienie to jest wciąż przedmiotem kontrowersji i w dokumencie Komisji (zob. punkt 2.9 niniejszej opinii) są również poczynione uwagi na ten temat. Komitet wzywa Komisję, aby w trybie pilnym zajęła się zapowiadającym „przeanalizowaniem wpływu unijnej konsumpcji importowanej żywności i towarów nieżywnościowych (np. mięsa, soi, oleju palmowego, rud metali), które prawdopodobnie mogą przyczynić się do wylesiania”, aby uzyskać jasny obraz sytuacji.

4.5. Podobnie jak UE ustaliła kryteria zgodności z rozwojem zrównoważonym dla produkcji i surowców dla biopaliw, powinna się, zdaniem Komitetu, jak najszybciej zająć również ustaleniem takich kryteriów dla pasz, drewna, produktów z drewna itd. Chociaż nie wiadomo jeszcze, jak w warunkach niejasnych stosunków własności ziemi i źle działającej administracji będzie można ustanowić i realizować stałą kontrolę spełniania tych kryteriów, jest to odpowiednie i słuszne podejście. Jednak aby stosowanie tych kryteriów było trwale skuteczne, trzeba je będzie w sposób wiążący włączyć do zasad obowiązujących w handlu światowym.

4.6. Przykład wylesiania dobrze pokazuje, że społeczność międzynarodowa, która opowiada się za liberalizacją i globalizacją, w kwestii zwalczania nadmiernej eksploatacji środowiska i wycisku społecznego na świecie trafia szybko na ograniczenia. Brakuje tu instrumentów, które byłyby skuteczne na całym świecie. UE powinna doprowadzić przynajmniej do tego, aby odpowiednie inicjatywy nie były postrzegane w ramach WTO jako „bariery w handlu”.

4.7. Komitet rozumie też, że nie ma jeszcze jasnych koncepcji w sprawie finansowania działań, które należy podjąć. Trzeba będzie w tym celu wykorzystać negocjacje w sprawie ochrony klimatu.

4.8. W przyszłości chodzić będzie jednak nie tylko o transfery pieniężne, realizowane pod pewnymi warunkami (patrz wyżej). Jeszcze zanim zostaną zakończone negocjacje, w krajach, których to dotyczy, będą musiały zostać spełnione ważne warunki pozwalające na rozwiązanie problemu. Jeśli ludność lokalna nie będzie się mogła demokratycznie wypowiadać na temat rozwoju swojego regionu, jeśli nie uznamy praw rdzennych mieszkańców (mówimy o ok. 60 mln ludzi!) i drobnych rolników, jeśli nie będzie funkcjonującej (i nie skorumpowanej) administracji, nie uda się ani powstrzymać rabunkowej gospodarki, ani wypracować dostosowanych do warunków lokalnych koncepcji rozwoju. W komunikacie Komisji nie ma na ten temat praktycznie żadnych uwag, co należy uznać za jego duży brak.

4.9. Zdaniem Komitetu przykład wylesiania i degradacji lasów pokazuje, że polityka rozwoju, przynajmniej w omawianych tutaj regionach, w dużym stopniu niestety nie zdała egzaminu. Nie zostały opracowane żadne innowacyjne, przyszłościowe modele dostosowane do warunków regionalnych, które prowadziłyby do czegoś innego niż obecna rabunkowa gospodarka zasobami naturalnymi. Nigdy jednak nie jest za późno na rozpoczynanie odpowiednich inicjatyw dla ludności lokalnej i z jej udziałem. UE powinna włączyć do swoich rozważań strategicznych odpowiednie inicjatywy na rzecz utworzenia struktur demokratycznych i wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Komitet ponownie oferuje swoje wsparcie dla takich działań.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁵⁾ To samo dotyczy oczywiście również biopaliw itd.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Strategia UE dotycząca lepszych warunków demontażu statków

COM(2008) 767 wersja ostateczna

(2009/C 277/13)

Sprawozdawca: **Anna BREDIMA**

Dnia 19 listopada 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 „Strategia UE dotycząca lepszych warunków demontażu statków”

COM(2008) 767 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą była Anna BREDIMA.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 187 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat i popiera zestaw ewentualnych rozwiązań, za pomocą których UE mogłaby przyczynić się do bezpieczniejszego i bardziej ekologicznego postępowania z wycofanymi z eksploatacji statkami na całym świecie.

1.2. Komitet zauważa, że recykling przyczynia się do oszczędności energii i surowców w skali światowej oraz przyznaje, że przy odpowiednim zarządzaniu recykling statków może stać się sektorem przyjaznym dla środowiska, przestrzegającym zasad zrównoważonego rozwoju.

1.3. Komitet popiera szybką ratyfikację i wdrożenie konwencji IMO w sprawie recyklingu statków (2009). Państwa członkowskie UE i państwa, w których prowadzi się recykling powinny być zachęcane do podjęcia wszelkich działań, aby jak najszybciej weszła ona w życie.

1.4. EKES stanowczo popiera włączenie zasad ekologicznego demontażu okrętów wojennych i innych statków rządowych do środków dotyczących demontażu statków.

1.5. EKES uważa za istotne podejmowanie działań w celu poprawy fatalnych warunków socjalnych i w zakresie ochrony środowiska, jakie panują w wielu południowoazjatyckich zakładach recyklingu, poprzez usprawnienie ich działalności, przy jednoczesnym utrzymaniu dochodów społeczności lokalnych z miejsc pracy i usług.

1.6. Należy zwiększyć możliwości przerobowe w zakresie demontażu statków, aby zaspokoić rosnący popyt, a jednocześnie sprostać wyzwaniu polegającemu na zrobieniu tego w sposób bezpieczny i zrównoważony. Sposobem na pokrycie znacząco

wyższych kosztów pracy przy demontażu w stocznich europejskich mogą być jednocześnie działania regulacyjne i inicjatywy ze strony przemysłu.

1.7. EKES zdaje sobie sprawę, że demontaż statków na plażach nadal będzie najchętniej stosowaną metodą w najbliższej przyszłości. Dlatego należy poprawić obecne warunki w stocznich, tak aby były one bezpieczne dla ludzi i środowiska. Jednak nadmierny nacisk na poprawę warunków w stocznich południowoazjatyckich nie powinien wywołać niepożądanego zjawiska „eksportowania” problemu na plaże w innych krajach rozwijających się i doprowadzić w ten sposób do niekontrolowanego wzrostu liczby niespełniających norm stoczni w Azji i w Afryce.

1.8. EKES proponuje, by warunki demontażu i recyklingu umieścić na pierwszym planie w dwustronnych umowach morskich lub handlowych UE z odpowiednimi państwami azjatyckimi, np. negocjowana obecnie umowa morska między UE a Indiami powinna zawierać zapisy dotyczące recyklingu statków. Komitet wzywa Komisję do poruszenia tej kwestii na szczeblu politycznym.

1.9. Zdaniem EKES-u kwestia demontażu i recyklingu związana jest z odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw. Komitet zachęca Komisję do włączenia stoczni budujących statki w łańcuch odpowiedzialności za ich utylizację. Armatorzy, w porozumieniu ze stoczniami, powinni przyczyniać się do udostępniania stoczniom złomowym informacji na temat wszelkich potencjalnie niebezpiecznych materiałów lub warunków panujących na ich statkach.

1.10. EKES popiera opracowanie modelu zintegrowanego systemu zarządzania w zakresie niezależnej w skali międzynarodowej certyfikacji zakładów recyklingu statków w celu wskazania bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym recyklingu zgodnego z przyszłą konwencją IMO.

1.11. EKES zaleca, aby w badaniach Komisji dotyczących funduszu na rzecz recyklingu uwzględnić obowiązujące w prawie europejskim zasady „zanieczyszczający płaci” i odpowiedzialności producenta, a także zgodność funduszu z prawodawstwem dotyczącym pomocy państwa. Należy dokładniej zbadać, w jaki sposób fundusz tego typu mógłby przybliżyć realizację celów konwencji.

1.12. EKES uznaje, że lokalizacja stoczni złomowych na terenie UE może wzbudzić sprzeciw lokalnych społeczności ze względu na ochronę środowiska. Jednak jeśli do tych celów zostaną wykorzystane istniejące stocznie, które spełniają – tak jak powinny – standardy unijne, międzynarodowe i krajowe, wówczas ich działalność może okazać się akceptowalna, ponieważ stworzy znaczące możliwości zatrudnienia. Należy starannie rozważyć te czynniki.

1.13. EKES wzywa Komisję do wprowadzania strategicznych zachęt i wyróżnień, takich jak np. nagroda „Clean Marine”, dla armatorów i stoczni za wzorcowy recykling statków.

2. Wprowadzenie

2.1. Środowiskowe i społeczne aspekty demontażu statków na plażach Azji Południowej są nadal źródłem zaniepokojenia na całym świecie, a szczególnie w Europie. Komisarz ds. środowiska Stavros Dimas wezwał niedawno do poprawy procedur i kontroli w odniesieniu do statków wysyłanych do południowoazjatyckich stoczni złomowych w celu dopilnowania, by były one prawidłowo demontowane. Według niedawnych szacunków, w roku 2009 zezłomowanych zostanie tysiąc statków, przeszło trzy razy więcej niż w roku 2008, przez co zwiększy się nacisk na możliwości przerobowe w zakresie recyklingu. Należy zwiększyć możliwości przerobowe w zakresie demontażu statków, aby zaspokoić rosnący popyt, a jednocześnie sprostać wyzwaniu polegającemu na zrobieniu tego w sposób bezpieczny i zrównoważony.

2.2. Komunikat Komisji w sprawie strategii UE dotyczącej lepszych warunków demontażu statków ⁽¹⁾ został przygotowany na podstawie wyników konsultacji społecznych na temat Zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków (2007 r.) ⁽²⁾. EKES z zadowoleniem przyjął opracowanie zielonej księgi ⁽³⁾, uznając ją za długo oczekiwana inicjatywę. Ponadto Parlament Europejski wezwał niedawno Komisję i państwa członkowskie do podjęcia pilnych działań dotyczących recyklingu statków ⁽⁴⁾.

2.3. Równocześnie prowadzone są konkretne działania na skalę międzynarodową służące rozwiązaniu omawianego problemu. Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) opracowała nową „Międzynarodową konwencję w sprawie bezpiecznego i ekologicznego recyklingu statków” (zwaną dalej „konwencją”), która ma zostać przyjęta w maju 2009 r. Konwencja dotyczy całego cyklu życia statków, „od kołyski do grobu”. Jej celem jest zapewnienie bezpiecznej i przyjaznej dla środowiska działalności zakładów recyklingu statków, przy zachowaniu bezpieczeństwa i efektywności operacyjnej statków. Zapewniając właściwe mechanizmy

kontroli i egzekwowania przepisów, konwencja ma ustanowić poziom kontroli równoważny do poziomowi zapewnianego przez konwencję bazylejską ⁽⁵⁾.

2.4. Wspólna grupa robocza ILO, IMO i konwencji bazylejskiej ds. złomowania statków stanowi przejaw współpracy międzynarodowej. Wszystkie trzy organizacje wspólnie opracowały globalny program zrównoważonego recyklingu statków, którego celem jest zagwarantowanie zrównoważonego działania sektora w przyszłości poprzez poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy oraz poziomu ochrony środowiska naturalnego w stoczniach Azji Południowej.

3. Komunikat w sprawie strategii UE dotyczącej lepszych warunków demontażu statków

3.1. Komunikat w sprawie strategii UE dotyczącej lepszych warunków demontażu statków nie jest wnioskiem legislacyjnym sensu stricto. Zawiera on propozycje szeregu środków służących jak najszybszej poprawie warunków demontażu statków, również w okresie przejściowym poprzedzającym wejście w życie konwencji.

3.2. W strategii zaproponowano, aby Komisja zbadała wykonalność kilku opcji przybliżających realizację celów konwencji.

3.3. Zgodnie z wnioskami z dołączonej do komunikatu oceny skutków ⁽⁶⁾ najbardziej wskazane jest zintegrowane podejście strategiczne, łączące wybrane środki legislacyjne i nielegislacyjne, ponieważ tylko w ten sposób można osiągnąć korzystne skutki dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat i popiera zestaw ewentualnych rozwiązań, za pomocą których UE mogłaby przyczynić się do bezpieczniejszych, a pomocą których UE mogłaby postępowania z wycofanymi z eksploatacji statkami na całym świecie. Komunikat ukazuje się w właściwym czasie, jako że około 19 % światowej floty pływa pod banderą jednego z państw należących do EOG (Europejskiego Obszaru Gospodarczego).

4.2. Produkcja nowej stali ze stali poddanej recyklingowi wymaga tylko jednej trzeciej energii wykorzystywanej do produkcji stali z surowców naturalnych. Recykling przyczynia się zatem do oszczędności energii i surowców w skali światowej, a przy odpowiednim zarządzaniu recykling statków może stać się sektorem przyjaznym dla środowiska, przestrzegającym zasad zrównoważonego rozwoju.

⁽¹⁾ COM(2008) 767 wersja ostateczna.

⁽²⁾ COM(2007) 269 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008.

⁽⁴⁾ P6_TA(2008)0222.

⁽⁵⁾ Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych.

⁽⁶⁾ SEC(2008) 2847- Dokument roboczy służb Komisji.

4.3. Tendencja polegająca na demontażu setek statków każdego roku będzie utrzymywać się wraz ze stopniowym wycofywaniem z eksploatacji zbiornikowców pojedynczokadłubowych do 2010 r. (i 2015 r.). Ponadto obecny kryzys finansowy i żegluga jest także przyczyną szybkiego wycofywania starszych masowców. Obecnie 157 statków o łącznej ładowności 5,5 mln ton jest poddawanych przeglądowi pod kątem ewentualnego złomowania. W związku z tym zaznaczające się obecnie skutki społeczne i środowiskowe będą się utrzymywać, a być może nawet nasilać.

4.4. Ponad 80 % statków jest demontowanych w stocznich położonych na plażach Indii, Bangladeszu, Pakistanu i Turcji. Bangladesz jest obecnie krajem o największej liczbie złomowanych statków. Większość zakładów stosuje najtańszą, ale równocześnie najbardziej szkodliwą dla środowiska metodę demontażu statków na plaży. Metoda ta kosztuje życie wielu osób i prowadzi do licznych chorób spowodowanych kontaktem z toksycznymi substancjami. EKES zdaje sobie sprawę, że demontaż statków na plażach nadal będzie najchętniej stosowaną metodą w najbliższej przyszłości. Dlatego należy poprawić obecne warunki w stocznich, tak aby były one bezpieczne dla ludzi i środowiska.

4.5. Źródłem nieuczciwej konkurencji wobec stoczni europejskich są złe warunki socjalne i w zakresie ochrony środowiska panujące w południowoazjatyckich stocznich. Ponadto wysoki popyt lokalny na stal złomową stwarza dodatkowy problem dla konkurencyjności Europy.

4.6. Demontaż statku to trudny proces składający się z szerokiego zakresu działań, począwszy od usunięcia całego wyposażenia, na pocięciu i zrecyklingowaniu kadłuba skończywszy. Podczas gdy demontaż statków w suchych dokach w krajach uprzemysłowionych podlega uregulowaniom, działalność tego rodzaju na plażach Azji rzadziej podlega kontrolom i inspekcjom. W niedawnej analizie oszacowano, że 20 % pracowników zatrudnionych przy złomowaniu statków na plażach Bangladeszu stanowią dzieci poniżej 15. roku życia. Konwencje MOP w sprawie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników stosuje się w tych krajach w niewielkim zakresie. Sytuację zaostrza brak sprawnego zarządzania i ekologicznego usuwania odpadów.

4.7. EKES przypomina, że problemy ubóstwa strukturalnego oraz inne zagadnienia społeczne i prawne są silnie powiązane z brakiem lub niestosowaniem minimalnych norm bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska. Ponadto kraje te niechętnie odnoszą się do podnoszenia norm i do ingerencji w ceny recyklingu, w obawie o to, by nie utracić znacznego źródła dochodów. Powinny one jednak wymagać od operatorów stoczni inwestycji w poprawę infrastruktury oraz zapewnienia pracownikom dostatecznej ochrony i odpowiednich warunków pracy. W przyszłych negocjacjach z tymi krajami UE powinna zachęcać do stosowania międzynarodowych norm oraz do ich skutecznego egzekwowania, w połączeniu z budowaniem potencjału.

4.8. W opinii w sprawie komunikatu dotyczącego zintegrowanej polityki morskiej UE (7) EKES przypomniał o poważnym ogólnosięciowym braku zakładów demontażu przestrzegających

zasad ochrony środowiska i ochrony socjalnej. Dlatego też unijne i międzynarodowe starania powinny być skoncentrowane na działalności państw Azji Południowej zajmujących się recyklingiem, tak aby ich zakłady spełniały normy międzynarodowe.

4.9. EKES zauważa, że celem konwencji oraz wytycznych dotyczące jej wdrażania jest zapewnienie poziomu kontroli i egzekwowania przepisów równoważnego poziomowi konwencji bazylejskiej.

4.10. Zgodnie z podejściem do demontażu w ujęciu całego cyklu życia statków „od kołyski do grobu”, EKES wzywa Komisję do zaangażowania stoczni, w których statki zostały zbudowane, w proces ich demontażu, zgodnie z łańcuchem odpowiedzialności za utylizację. Przytłaczająca większość światowej floty handlowej powstaje w stocznich Japonii, Korei i Chin. Zgodnie z łańcuchem odpowiedzialności za żeglugę wysokiej jakości, każdy podmiot ponosi odpowiedzialność we właściwym sobie stopniu. Ten tok rozumowania wskazuje na odpowiedzialność stoczni za ich produkty, podobną do odpowiedzialności producentów samochodów i samolotów.

4.11. Zajmując się tym zagadnieniem EKES musi zachować równowagę pomiędzy stojącymi ze sobą w sprzeczności czynnikami. Z jednej strony są to fatalne warunki socjalne i w zakresie ochrony środowiska, wciąż przeważające w większości azjatyckich stoczni złomowych, z drugiej zaś widmo bezrobocia zagrażającego społecznościom lokalnym w krajach Azji Południowej, które utrzymują się z dochodów uzyskiwanych w stocznich złomowych. Poprawa warunków nie powinna więc wywołać niepożądanego zjawiska „eksportowania” problemu na plaże w innych krajach rozwijających się.

4.12. Kwestia poprawy procesu demontażu statków została poruszona także przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO). Przyszłe dobrowolne normy międzynarodowe (ISO 30000 oraz ISO 30003), które ustanowią system kontroli i certyfikacji zakładów recyklingu statków, mają stanowić wsparcie i uzupełnienie prac IMO, MOP i konwencji bazylejskiej, unikając jednak powielania obowiązków.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Wczesne wdrożenie konwencji IMO w sprawie recyklingu statków

5.1.1. Komisja Europejska przewiduje, że konwencja nie zostanie wdrożona przed 2015 rokiem. EKES popiera szybką ratyfikację i szybkie wdrożenie konwencji. Państwa członkowskie UE i państwa, w których prowadzi się recykling powinny być zachęcane do podjęcia wszelkich działań, aby jak najszybciej weszła ona w życie. Komitet zgadza się z tym, że należy zachęcać rządy do tego, by dobrowolnie i najszybciej jak to możliwe z operacyjnego punktu widzenia wprowadzały określone konwencją normy techniczne.

(7) Dz.U. C 211 z 19.8.2008.

5.1.2. EKES popiera transpozycję konwencji do prawa UE przez rozporządzenie zawierające jej podstawowe składowe, tak jak to było w przypadku konwencji IMO AFS ⁽⁸⁾. Równocześnie Komisja powinna przeanalizować sposoby nakłaniania państw, w których prowadzi się recykling do podjęcia podobnych działań, tj. jak najszybszej ratyfikacji Konwencji i jej wdrożenia.

5.2. *Ekologiczny demontaż okrętów wojennych i innych statków (rządowych)*

5.2.1. EKES zwraca uwagę na fakt, że konwencja nie będzie miała zastosowania do wszystkich statków, a w szczególności do okrętów wojennych i statków państwowych. Eksploatacja tego rodzaju statków powinna być jednak spójna z konwencją. Dlatego Komitet proponuje objęcie tych statków przyszłymi środkami UE dotyczącymi recyklingu. Takie posunięcie zapewni stoczniom UE duże ilości pracy, eliminując jednocześnie z żeglugi pewne bardzo zanieczyszczające statki. Komitet sugeruje, że należałoby się również zająć zatrutowaniem środowiska przez okręty wojenne. Ponadto uważa, że małe statki poniżej 500 GT powinny być wysyłane na demontaż do stoczni w UE.

5.2.2. Obecnie zakłady demontażu statków znajdujące się w UE i w innych krajach OECD nie mają wystarczających możliwości demontażu okrętów wojennych oraz innych statków państwowych, które mają zostać zlikwidowane w ciągu następnych 10 lat. EKES uważa zaangażowanie się przedsiębiorstwa Harland and Wolff Heavy Industries ⁽⁹⁾ w demontaż statków za zachęcający przykład tego, jak można przekształcić nieczynne stocznie i stocznie remontowe w zakłady demontażu statków. EKES zdaje sobie sprawę, że pomimo światowej recesji gospodarczej i obecnego bezrobocia, lokalizacja stoczni zajmujących się demontażem statków na terenie UE może wzbudzić sprzeciw lokalnych społeczności ze względu na ochronę środowiska. Jednak jeśli istniejące stocznie zostaną wykorzystane zgodnie z wymogami konwencji, ich działalność może okazać się możliwa do zaakceptowania, a jednocześnie stworzy możliwości zatrudnienia.

5.2.3. W przewidywalnej przyszłości przewaga konkurencyjna południowoazjatyckich złomowni będzie się utrzymywać, natomiast Europa będzie nadal borykać się z problemem demontażu okrętów wojennych i statków floty państwowej. UE powinna zapewnić możliwości demontażu tego rodzaju statków w zakładach w krajach OECD lub uwzględnienia klauzul o demontażu po zakończeniu eksploatacji w umowach sprzedaży okrętów wojennych do państw spoza UE.

5.3. *Co może zrobić sektor w okresie przejściowym*

5.3.1. EKES podziela zaniepokojenie Komisji co do perspektywy okresu przejściowego do czasu wejścia w życie i pełnego

wdrożenia konwencji. Zgadza się z tym, że najprostszym i najszybszym sposobem na zmianę zasad działania byłoby dobrowolne zobowiązanie się zainteresowanych stron.

5.3.2. Zdaniem EKES-u kwestia recyklingu związana jest z odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw. Komitet wzywa Komisję do wprowadzania strategicznych zachęt (np. nagród „Clean Marine”) dla armatorów i stoczni za wzorcowy recykling statków. Zachęty te powinny oferować atrakcyjne korzyści, które będzie się opłacało uzyskać.

5.3.3. EKES docenia zaangażowanie organizacji branżowych i pozarządowych oraz ich poparcie dla opracowania konwencji. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że organizacje przemysłowe określiły szereg środków ⁽¹⁰⁾, które powinni zastosować armatorzy po to, aby spełnić wymogi bezpiecznego i ekologicznego demontażu statków. Przewiduje się, że większa liczba spółek żeglugowych zdecyduje się podjąć działania na rzecz ekologicznego demontażu swoich statków lub zostanie nakłoniona do takich działań. Jednakże w procesie recyklingu statków uczestniczy wiele innych podmiotów i z ich strony również potrzebne są działania dodatkowe. W szczególności stocznie powinny wykazać gotowość do umownych zobowiązań dotyczących budowy „ekologicznych” statków. Stosowanie standardowej „umowy sprzedaży statku do celów recyklingu”, takiej jak DEMOLISHCON opracowana przez BIMCO ⁽¹¹⁾, a także umowne zobowiązania stoczni do przestrzegania postanowień Konwencji w okresie przejściowym stanowiłoby znaczny postęp.

5.4. *Lepsze egzekwowanie przepisów dotyczących przemieszczania odpadów*

5.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar wydania zaleceń służących lepszemu egzekwowaniu obowiązujących przepisów dotyczących przemieszczania odpadów w odniesieniu do statków wycofywanych z eksploatacji, a także jej zamiar podjęcia wielostronnej współpracy oraz zbadania wykonalności przepisów dotyczących wykazu statków gotowych do złomowania.

5.4.2. Zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym przemieszczania odpadów dany statek może stanowić odpady w rozumieniu art. 2 konwencji bazylejskiej, a jednocześnie może być określany jako statek na mocy innych przepisów międzynarodowych. Dlatego też istnieją rozbieżne stanowiska co do tego, kiedy statek staje się odpadem oraz czy można go uznać za źródło zanieczyszczenia, zaś armatora za zanieczyszczającego, zanim rozpocznie się proces demontażu. Armatorzy sprzedają statki nabywcom za gotówkę, którzy często zmieniają im banderę i wysyłają je do stoczni złomowych, w których cena stali z odzysku kształtuje się w przedziale 150–700 USD za tonę masy statku pustego. W praktyce większość operatorów statków rzadko ma bezpośredni lub pośredni kontakt z zakładami demontażu. Powinni oni jednak być w stanie, w porozumieniu ze stoczną, udostępnić informacje na temat wszelkich potencjalnie niebezpiecznych materiałów lub warunków panujących na ich statku i powinni być w stanie określić stan ogólny statku podczas jego przekazania.

⁽⁸⁾ Międzynarodowa konwencja o kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych stosowanych na statkach (rozporządzenie nr 782/2003 w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach).

⁽⁹⁾ Przedsiębiorstwo Harland and Wolff z Belfastu uzyskało niedawno zezwolenie na gospodarowanie odpadami pochodzącymi z demontażu statków oraz konstrukcji morskich i kończy obecnie likwidację i recykling okrętu MSC Napoli.

⁽¹⁰⁾ Rozwiązania tymczasowe dla armatorów zamierzających sprzedać statki do celów recyklingu (BIMCO, IACS, ICS, INTERCARGO, INTERTANKO, IPTA, OCIMF).

⁽¹¹⁾ BIMCO – Bałtycka i Międzynarodowa Rada Morska.

5.4.3. Zazwyczaj statki są kierowane do demontażu, gdy tracą przydatność handlową. Wiek statku sam w sobie nie odzwierciedla poziomu jego konserwacji ani też przydatności handlowej, która zależy od wahań rynku przewozowego. Podczas gdy najprostszym rozwiązaniem byłoby prowadzenie wykazu statków powyżej określonej granicy wiekowej, to nie jest łatwo ustalić, kiedy statek powinien zostać zdemontowany, oraz podjąć działania kontrolne przed wejściem w życie konwencji. W każdym przypadku należy ściśle monitorować statki stare i o wysokim zagrożeniu po to, aby zadbać o wypełnienie zobowiązań przed demontażem.

5.5. Argumenty za kontrolą i certyfikacją zakładów demontażu

5.5.1. Zgodnie z konwencją odpowiedzialność spoczywać będzie na państwach bandery, państwach portu i państwach, w których prowadzi się recykling. Konwencja nie będzie zawierała szczegółowych przepisów dotyczących kontroli i certyfikacji zakładów, jednak dodatkowe wytyczne określą sposób ich prowadzenia pod kontrolą państw, w których prowadzony jest recykling. Realizacji celu określonego w wytycznych IMO może służyć także równoległe stosowanie odpowiednich norm ISO, które są obecnie opracowywane.

5.5.2. EKES zwraca uwagę, że Europejska Agencja Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) zleciła wykonanie analizy ⁽¹²⁾, która miała służyć opracowaniu modelu zintegrowanego systemu zarządzania ds. certyfikacji zakładów recyklingu statków w celu wskazania bezpiecznego i ekologicznego recyklingu. Europejski zintegrowany system zarządzania powinien posłużyć jako narzędzie poprawy wdrożenia konwencji IMO. EKES wskazuje, że wspomniany proces certyfikacji musi być wiarygodny na szczeblu międzynarodowym, co może zapewnić jedynie system niezależnej inspekcji.

5.6. Zapewnienie trwałego finansowania

5.6.1. W 2007 r. Komisja stwierdziła ⁽¹³⁾, że należy poświęcić szczególną uwagę kwestii, czy bezpośrednie wsparcie finansowe należy przeznaczyć dla ekologicznych zakładów demontażu statków w UE czy dla armatorów, którzy wysyłają swoje statki do ekologicznych stoczni w celu ich całkowitego demontażu bądź w celu ich odkażenia.

5.6.2. EKES zwraca uwagę, że Komisja pragnie ocenić wykonalność rozwiązania polegającego na utworzeniu obowiązkowego międzynarodowego systemu finansowania ekologicznego demontażu statków („fundusz na rzecz demontażu statków”) na podstawie wyników analizy. Komitet oczekuje, że w analizie uwzględnione zostaną obowiązujące w prawie europejskim zasady „zanieczyszczający płaci” i odpowiedzialności producenta oraz uważa, że problem finansowania bezpiecznego i zrównoważonego demontażu statków nie zostanie rozwiązany do czasu, kiedy zostaną uzgodnione odpowiednie działania, należycie odzwierciedlające rozkład odpowiedzialności między zaangażowane strony na przestrzeni całego cyklu eksploatacji statków.

5.6.3. IMO ustanowiła już dobrowolny międzynarodowy fundusz na rzecz recyklingu statków, aby wspierać bezpieczne i ekologiczne prowadzenie recyklingu statków poprzez współpracę techniczną z IMO. Armatorów należy zachęcać do wnoszenia wkładu do tego funduszu. Należy dokładniej zbadać, w jaki sposób fundusz tego typu mógłby wspierać realizację celów konwencji. Fundusz UE na te same cele mógłby mieć problemy z finansowaniem, jako że subsydia na ekologiczny demontaż statków nie znajdowałyby uzasadnienia w prawie unijnym.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹²⁾ Opracowanie dotyczące certyfikacji zakładów recyklingu statków, sprawozdanie końcowe, wrzesień 2008 r.

⁽¹³⁾ COM(2007) 269 wersja ostateczna.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania oparów benzyny na etapie II podczas tankowania samochodów osobowych na stacjach paliw

COM(2008) 812 wersja ostateczna – 2008/0229 (COD)

(2009/C 277/14)

Sprawozdawca: **Francis DAVOUST**

Dnia 20 stycznia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania oparów benzyny na etapie II podczas tankowania samochodów osobowych na stacjach paliw

COM(2008) 812 wersja ostateczna – 2008/0229 COD.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 17 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Francis DAVOUST.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 194 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża zadowolenie z opracowania omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy w następstwie zobowiązań przyjętych:

- w strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza;
- we wniosku Komisji w sprawie zmiany dyrektywy 98/70/WE odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych, którego celem jest ułatwienie szerszego wykorzystania biopaliw i bioetanolu, szczególnie przez złagodzenie wymagań dotyczących ciśnienia oparów benzyny; Komisja uznała, że może to doprowadzić do większej emisji lotnych związków organicznych i wskazała, że w celu zrekompensowania zwiększenia emisji zostanie zaproponowane odzyskiwanie oparów benzyny na etapie II;
- w oświadczeniu towarzyszącym nowej dyrektywie w sprawie jakości powietrza, w którym Komisja uznała znaczenie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza u źródła dla realizacji celów w zakresie jakości powietrza i w którym zaproponowano szereg nowych środków ukierunkowanych na źródło zanieczyszczenia, w tym odzyskiwanie oparów benzyny na etapie II.

1.2. EKES przypomina, że dyrektywa 94/63/WE dotyczy odzyskiwania oparów benzyny emitowanych do atmosfery przy składowaniu i dystrybucji benzyny między terminalami a stacjami paliw (tzw. odzyskiwanie oparów benzyny na etapie I). Opary benzyny, które ulatniają się podczas odbioru nowej dostawy na stacjach paliw, powracają do samochodów-cystern lub ruchomych cystern, a następnie do terminalu, gdzie mogą zostać przeznaczone do ponownej dystrybucji.

1.3. EKES wyraża zadowolenie z tego, że Komisja zaproponowała instalację urządzeń do odzyskiwania oparów benzyny na etapie II:

- a. na wszystkich nowych lub gruntownie przebudowanych stacjach paliw o sprzedaży przekraczającej 500 m³ benzyny rocznie;

- b. na wszystkich nowych lub gruntownie przebudowanych stacjach paliw o sprzedaży przekraczającej 500 m³ benzyny rocznie oraz większych istniejących stacjach (tj. o sprzedaży przekraczającej 3 000 m³ rocznie);
- c. na stacjach paliw, o których mowa w opcji b) i na stacjach paliw znajdujących się w budynkach mieszkalnych lub pod nimi;
- d. zgodnie z opcją c) z automatycznym systemem monitorowania wszystkich urządzeń do odzyskiwania oparów na etapie II, który ograniczałby sprzedaż benzyny w przypadku nieprawidłowego funkcjonowania urządzeń.

1.4. Szczegółowa ocena tych opcji zawarta jest w analizie oddziaływania załączonej do omawianego wniosku. Będzie ona dostępna w internecie (¹).

1.5. W związku z powyższym EKES zaleca przyjęcie tej dyrektywy z uwzględnieniem proponowanych zmian w artykułach 3, 4 i 5.

2. Uwagi ogólne

2.1. Niniejszy wniosek legislacyjny dotyczy odzyskiwania oparów benzyny emitowanych do atmosfery podczas tankowania samochodów osobowych na stacjach paliw (tzw. „odzyskiwanie oparów benzyny na etapie II”).

2.2. EKES jest świadomy faktu, że emisja zawartych w benzynie lotnych związków organicznych przyczynia się do lokalnych i regionalnych problemów związanych z jakością powietrza (benzen i ozon), których dotyczą istniejące wspólnotowe normy i cele w zakresie jakości powietrza. Ozon przygruntowy jest substancją zanieczyszczającą, która przekracza granice państw i stanowi trzeci najważniejszy gaz cieplarniany. Benzen jest uznawany za czynnik rakotwórczy. Węglowodory dzielą się na wiele grup, różniących się między sobą budową cząsteczkową, która

(¹) <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>.

może być łańcuchowa, pierścieniowa, itd. Węglowodory aromatyczne są to struktury pierścieniowe nienasycone, których podstawowym elementem jest sześć atomów węgla. Pierwszym z nich jest benzen o wzorze C_6H_6 . W celu ochrony zdrowia, Parlament i Komisja określiły europejski pułap wynoszący $9 \mu g/m^3$ (średnia roczna) na rok 2006. Celem na rok 2010 jest wartość $5 \mu g/m^3$. W związku z tym EKES zwraca szczególną uwagę na ochronę zarówno konsumentów tankujących regularnie paliwo na stacjach, jak i pracowników stale obecnych w tych miejscach.

2.3. Głównym źródłem emisji są tu opary benzyny wydobywające się z baków w samochodach lub podczas tankowania. Niedawne zmiany wprowadzone do dyrektywy dotyczącej jakości benzyny, pozwalające na dodawanie do benzyny większej ilości etanolu pogłębiły problem tych emisji. Powoduje to bowiem wzrost ciśnienia oparów w zbiornikach na stacjach paliw. W związku z tym nadszedł czas, by poszukiwać nowych rozwiązań celem ograniczenia tych emisji.

2.4. EKES stanowczo zaleca Komisji, by jak najszybciej rozważyła możliwość dokonania zmian w samochodach, tak aby zatrzymać lub odzyskać opary benzyny w bakach samochodów, jak jest to już wymagane w USA, i by niezwłocznie przedstawiła propozycje w tej sprawie.

2.5. W międzyczasie EKES popiera obecny wniosek Komisji mający na celu ograniczenie emisji oparów benzyny podczas tankowania pojazdów.

2.6. EKES podkreśla, że stosowane obecnie praktyki w zakresie odzyskiwania oparów benzyny podczas tankowania różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego. W związku z tym popiera wniosek Komisji, by odwołać się do art. 175 w celu zapewnienia na szczeblu europejskim minimalnych standardów odzyskiwania oparów benzyny podczas tankowania, pozostawiając państwom członkowskim swobodę stosowania, jeśli zechcą, bardziej surowych norm.

2.7. Odzyskiwanie oparów benzyny emitowanych do atmosfery przy składowaniu i dystrybucji benzyny na stacjach paliw (odzyskiwanie oparów benzyny na etapie I) jest już zapewnione na mocy dyrektywy 94/63/WE.

2.8. Z punktu widzenia EKES-u odzyskiwanie oparów benzyny na etapie II jest wyraźnym przejawem spójności w staraniach o poprawę jakości powietrza.

2.9. Ponadto EKES stwierdza, że omawiany wniosek jest zgodny z 6. wspólnotowym programem działań na rzecz środowiska oraz z trzema filarami strategii lizbońskiej. Sprzyja on bowiem popytowi na technologie niezbędne do odzyskiwania oparów benzyny na etapie II oraz ich rozwojowi.

3. Uwagi szczegółowe

Artykuł 3

Stacje paliw

3.1. Ustęp 1

3.1.1. W pierwszym zdaniu należy uściślić określenie „planowana”. Zdaniem EKES-u jest niezwykle trudno uzyskać pewność,

że w momencie otwarcia stacji paliw sprzedaż na tej stacji będzie taka, jak przewidziano w projekcie.

3.1.2. Ponadto EKES chciałby uzupełnić tekst po wyrażeniu „500 m³ rocznie” następującym zdaniem: „Stacja paliw ma obowiązek zadeklarować wysokość sprzedaży w ciągu trzech miesięcy od rozpoczęcia działalności”.

3.1.3. Zdaniem EKES-u każda nowa stacja paliw o sprzedaży nieprzekraczającej 500 m³ rocznie jest zobowiązana poinformować o wzroście sprzedaży, jeśli przekracza ona 500 m³ rocznie. Należy tego dokonać najpóźniej trzy miesiące po rozpoczęciu roku następującego po roku, w którym ten poziom sprzedaży został przekroczony. W takim przypadku urządzenie do odzyskiwania oparów musi zostać zainstalowane w ciągu sześciu miesięcy tego samego roku.

3.1.4. W drugim zdaniu należy uzupełnić tekst po słowach „lub strefach pracy”, dodając „z wyłączeniem pomieszczeń danego przedsiębiorstwa”. W budynku mogą się bowiem znajdować biura konieczne dla funkcjonowania stacji paliw.

3.1.5. Brzmienie ust. 1 powinno być zatem następujące:

Państwa członkowskie zapewniają wyposażenie każdej nowej stacji paliw w system odzyskiwania oparów benzyny na etapie II, jeżeli jej rzeczywista lub planowana sprzedaż przekracza 500 m³ rocznie. **Stacja paliw ma obowiązek zadeklarować wysokość sprzedaży w ciągu trzech miesięcy od rozpoczęcia działalności. Każda nowa stacja paliw o sprzedaży nieprzekraczającej 500 m³ jest zobowiązana poinformować o wzroście sprzedaży, jeśli przekracza ona 500 m³ rocznie. Należy tego dokonać najpóźniej trzy miesiące po rozpoczęciu roku następującego po roku, w którym ten poziom sprzedaży został przekroczony. W takim przypadku urządzenie do odzyskiwania oparów musi zostać zainstalowane w ciągu sześciu miesięcy tego samego roku.** Wszystkie nowe stacje paliw zlokalizowane w budynkach (w wersji polskiej dokumentu Komisji: „w dzielnicach” – przypis tłumacza) stale zamieszkałych lub strefach pracy, z wyłączeniem pomieszczeń danego przedsiębiorstwa, wyposażane są jednak w system odzyskiwania oparów benzyny na etapie II bez względu na ich rzeczywistą lub planowaną sprzedaż.

3.2. Ustęp 2

3.2.1. Zdaniem EKES-u należy dokładniej zdefiniować wyrażenie „gruntowna przebudowa”. Zdaniem EKES-u musi tu chodzić o znaczną zmianę, na przykład o wzrost wydajności urządzeń do dystrybucji i tankowania paliwa o ponad 20 % w porównaniu do początkowej wydajności lub przejście od systemu samoobsługi z nadzorem do systemu samoobsługi bez nadzoru.

3.2.2. EKES wnosi, by za gruntowną przebudowę, czyli znaczną zmianę, nie uznawać zmiany logo stacji paliw, przejścia od systemu tradycyjnego do systemu samoobsługi z nadzorem lub dostosowania stacji do obowiązujących przepisów.

3.2.3. Brzmienie ust. 2 powinno być zatem następujące:

W przypadku wszystkich istniejących stacji paliw o sprzedaży przekraczającej 500 m³ rocznie, które poddawane są gruntownej przebudowie, państwa członkowskie czuwają nad tym, aby takie stacje paliw zostały wyposażone (dok. Komisji: „zapewniają wyposażenie ich” – przyp. tłum.) podczas przebudowy w system odzyskiwania oparów benzyny na etapie II. **Za gruntowną przebudowę uznaje się znaczną zmianę, na przykład wzrost wydajności urządzeń do dystrybucji i tankowania paliwa o ponad 20 % w porównaniu do początkowej wydajności lub przejście od systemu samoobsługi z nadzorem do systemu samoobsługi bez nadzoru. Za gruntowną przebudowę, czyli za znaczną zmianę, nie można natomiast uznawać zmiany logo stacji paliw, przejścia od systemu tradycyjnego do systemu samoobsługi z nadzorem lub dostosowania stacji do obowiązujących przepisów.**

3.3. Ustęp 3

3.3.1. EKES zaleca dodanie: „Każda stacja paliw o sprzedaży nieprzekraczającej 3 000 m³ rocznie ma obowiązek poinformować o wzroście sprzedaży, jeśli przekroczy ona 3 000 m³ w ciągu roku kalendarzowego”. W takim przypadku urządzenie do odzyskiwania oparów musi zostać zainstalowane w ciągu sześciu miesięcy w tym samym roku.

3.3.2. Brzmienie ust. 3 powinno być zatem następujące:

Państwa członkowskie czuwają nad tym, aby istniejące stacje paliw o sprzedaży przekraczającej 3 000 m³ rocznie zostały wyposażone w system odzyskiwania oparów benzyny na etapie II (dok. Komisji: „zapewniają wyposażenie w system odzyskiwania oparów benzyny na etapie II istniejących stacji paliw o sprzedaży przekraczającej 3 000 m³ rocznie” – przyp. tłum.) nie później niż do dnia 31 grudnia 2020 r. **Każda stacja paliw o sprzedaży nieprzekraczającej 3 000 m³ rocznie ma obowiązek poinformować o wzroście sprzedaży, jeśli przekroczy ona 3 000 m³ w ciągu roku kalendarzowego. W takim przypadku urządzenie do odzyskiwania oparów musi zostać zainstalowane w ciągu sześciu miesięcy w tym samym roku.**

Artykuł 4

Minimalny dozwolony poziom odzysku oparów benzyny

3.4. Ustęp 1

3.4.1. EKES proponuje zastąpić 85 % przez 90 %. Niektóre państwa członkowskie już określiły taki poziom.

3.4.2. Brzmienie ust. 1 powinno być zatem następujące:

Państwa członkowskie czuwają nad tym, aby wydajność wychwyty węglowodorów (dok. Komisji: „zapewniają wydajność wychwyty węglowodoru” – przyp. tłum.) w systemie odzyskiwania oparów benzyny na etapie II [była] na poziomie równym lub większym niż 85 **90%**.

3.5. Nowy ustęp

3.5.1. EKES zaleca dokładniejsze zdefiniowanie systemów odzyskiwania oparów benzyny na etapie II.

Artykuł 5

Okresowa kontrola oraz zgodność

3.6. Ustęp 1

3.6.1. EKES uważa, że konieczna jest coroczna kontrola stacji paliw wyposażonych w automatyczny system monitorowania, tym bardziej, że nie ma tutaj żadnego personelu, który mógłby wykryć ewentualne awarie.

3.6.2. Brzmienie ust. 1 powinno być zatem następujące:

W przypadku zainstalowania automatycznego systemu monitorowania, państwa członkowskie czuwają nad tym, aby co najmniej raz na rok dokonywane było badanie wydajności wychwyty węglowodorów (dok. Komisji: „zapewniają badanie wydajności wychwyty węglowodoru co najmniej raz na rok” – przyp. tłum.).

3.7. Ustęp 2

3.7.1. EKES proponuje usunięcie pierwszego zdania.

3.7.2. W drugim zdaniu Komitet zaleca zastąpienie słów: „i automatycznie zatrzymuje przepływ benzyny z wadliwego dystrybutora, jeśli usterka nie zostanie naprawiona w ciągu 7 dni” słowami: „sygnał nieprawidłowego funkcjonowania systemu odzyskiwania oparów benzyny na etapie II powoduje przerwanie dystrybucji paliwa, jeśli w ciągu 72 godzin nie zostanie dokonana naprawa”.

3.7.3. Przewidziany termin siedmiu dni jest o wiele za długi. Przepis ten odnosi się również do stacji paliw działających w systemie z nadzorem.

3.7.4. Brzmienie ust. 2 powinno być zatem następujące:

W przypadku zainstalowania automatycznego systemu monitorowania, państwa członkowskie zapewniają badanie wydajności wychwyty węglowodoru co najmniej raz na trzy lata. Automatyczny system monitorowania automatycznie wykrywa usterki w prawidłowym funkcjonowaniu systemu odzyskiwania oparów benzyny na etapie II oraz samego systemu monitorowania, i sygnalizuje usterki operatorowi stacji paliw i automatycznie zatrzymuje przepływ benzyny z wadliwego dystrybutora, jeśli usterka nie zostanie naprawiona w ciągu 7 dni. Sygnał nieprawidłowego funkcjonowania systemu odzyskiwania oparów benzyny na etapie II powoduje przerwanie dystrybucji paliwa, jeśli w ciągu 72 godzin nie zostanie dokonana naprawa

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (przekształcenie)

COM(2008) 780 wersja ostateczna – 2008/0223 (COD)

(2009/C 277/15)

Sprawozdawca: **Algirdas ŠIUPŠINSKAS**

Dnia 27 stycznia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (przekształcenie)

COM(2008) 780 wersja ostateczna – 2008/0223 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Algirdas ŠIUPŠINSKAS.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 14 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. EKES popiera zaproponowane przez Komisję przekształcenie dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków („dyrektywy EPBD”), ma jednak pewne zastrzeżenia – w dyrektywie należy powiązać renowację z wymogiem poprawy efektywności energetycznej budynków w celu obniżenia nie tylko zużycia energii, ale także jej kosztów.

1.2. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby skutek renowacji budynków mającej na celu poprawę ich efektywności energetycznej spadło nie tylko zużycie energii, ale także jej koszty.

1.3. W przepisach krajowych wprowadzanych zgodnie z dyrektywą trzeba uwzględnić specyfikę warunków architektonicznych i budowlanych, tzn. zapotrzebowanie energetyczne związane z ogrzewaniem, chłodzeniem, wentylacją, oświetleniem, urządzeniami mechanicznymi (np. windami), dostarczaniem zimnej i ciepłej wody oraz odprowadzaniem ścieków.

1.4. EKES popiera zalecenie, aby przed rozpoczęciem budowy zbadać wykonalność następujących rozwiązań technicznych:

- produkcja ciepła i energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii;
- skojarzona produkcja ciepła i energii elektrycznej (kogeneracja) i ewentualnie skojarzona produkcja ciepła i energii elektrycznej z jednoczesną produkcją chłodu (trójgeneracja);
- lokalne sieci ogrzewania i chłodzenia;
- pompy ciepłe;
- sondy i kolektory geotermiczne.

1.5. EKES podkreśla znaczenie podejmowania przez państwa członkowskie zwiększonych i aktywnych starań na rzecz poprawy kształcenia zawodowego w dziedzinie budownictwa pod kątem zasad zrównoważonego rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

1.6. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje uwypuklenie we wniosku dotyczącym dyrektywy wiodącej roli sektora publicznego, jeśli chodzi o postępowanie w całym sektorze budowlanym.

1.7. Komitet wzywa państwa członkowskie i władze lokalne do intensywniejszego i skuteczniejszego wykorzystywania środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego do wspierania „finansowania przez osoby trzecie” ⁽¹⁾ ze strony przedsiębiorstw świadczących usługi energetyczne (ESCO).

1.8. Przeglądy instalacji grzewczych, wentylacyjnych i klimatyzacyjnych powinny być powtarzane w regularnych odstępach czasu, zgodnie z przepisami krajowymi i z uwzględnieniem związanego z nimi nakładu kosztów. Sprawozdania z przeglądów powinny zawierać nie tylko zalecenia co do możliwych usprawnień, ale także wymogi dotyczące bezpieczeństwa użytkowania instalacji.

1.9. W projekcie przekształconej dyrektywy wymaga się od państw członkowskich ustanowienia kar i grzywien. EKES uważa, że powinny być one zróżnicowane w zależności od tego, czy chodzi o podmioty publiczne, czy też prywatne, i że ich wysokość powinna być ustalona zgodnie z zasadą pomocniczości. Jest także zdania, że jeżeli nieprzestrzeganie przepisu wspólnotowego jest uchybieniem, to powinno mieć ono również wymiar wspólnotowy i zostać zdefiniowane w dyrektywie.

⁽¹⁾ Zob. dyrektywa 93/76/EWG, Dz.U. L 237 z 22.9.1993, s. 28-30.

1.10. Zdaniem EKES-u, państwa członkowskie powinny udzielać obywatelom wsparcia technicznego w modernizacji domów.

1.11. W przypadku wszystkich charakterystycznych dla nowych państw członkowskich wielkich osiedli mieszkaniowych o jednolitej zabudowie wielkopłytowej dostarczenie świadectw energetycznych dla wszystkich typowych budynków mieszkalnych stanowiłoby trudność dla wspólnoty właścicieli poszczególnych budynków. Wystawianie świadectw energetycznych na podstawie oceny innego porównywalnego wielokondygnacyjnego budynku mieszkalnego ⁽²⁾ pozwoliłyby zmniejszyć koszty renowacji i ograniczyć obciążenia biurokratyczne.

1.12. Ponadto władze miejskie mogą oferować mieszkańcom poszczególnych budynków wielokondygnacyjnych rozwiązania dotyczące finansowania renowacji, umów budowlanych, konserwacji, certyfikacji energetycznej itd., zgodnie z zasadą „jednego okienka”.

1.13. EKES jest zdania, że przekształcenie dyrektywy przyczyni się w stosunkowo krótkim czasie do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, a także przyniesie korzystne skutki społeczne, między innymi dzięki:

- zmniejszeniu zapotrzebowania na energię,
- poprawie standardu życia rodzin znajdujących się w trudniejszej sytuacji,
- zatrudnieniu osób długotrwale bezrobotnych.

1.14. EKES zaleca ujednolicenie nowego oznakowania ram okiennych i wyrobów budowlanych z dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

1.15. EKES uważa, że w wypadku wyburzania wielokondygnacyjnych budynków mieszkalnych ze względu na to, iż niemożliwe jest przeprowadzenie renowacji infrastruktury energetycznej, władze powinny przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami, a lokatorom powinno zostać zaproponowane inne zakwaterowanie. Ogólnie rzecz ujmując, konsultacje z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie powinny stanowić część zobowiązań nakładanych w ramach wszystkich środków wdrażania dyrektywy, a przynajmniej w tych państwach członkowskich, w których istnieją krajowe RSG, powinny być z nimi prowadzone systematyczne konsultacje ⁽³⁾.

⁽²⁾ Rozszerzenie zapisu zawartego w art. 10 ust. 5 lit b) przekształconej dyrektywy.

⁽³⁾ Umożliwiłoby to przestrzeganie postanowień art.1 i art. 34 ust. 3 Karty praw podstawowych (dotyczących godności człowieka i pomocy mieszkaniowej).

2. Wstęp

2.1. EKES wydał już wiele ważnych opinii dotyczących redukcji emisji CO₂, środków na rzecz oszczędzania energii w kontekście wspólnej polityki UE oraz charakterystyki energetycznej budynków i ich wyposażenia. W wyniku wymogów zawartych w przepisach UE w przypadku nowych budynków osiąga się namacalne wyniki, które odczuwają w pierwszym rzędzie konsumenci i które jednocześnie przynoszą korzyści całemu krajowi. Można tu odesłać m.in. do opinii TEN/227, 263, 283, 274, 286, 309, 269, 299, 311, 332, 341 ⁽⁴⁾.

2.2. Po przystąpieniu do UE dwunastu nowych państw członkowskich wdrażanie przepisów prawnych rozpoczęło się w tych państwach praktycznie znacznie później. Dlatego państwa te w kwestii charakterystyki energetycznej budynków znajdują się w tyle za starymi państwami członkowskimi, a budynki mieszkalne i administracyjne są dalekie od spełniania minimalnych wymogów określonych w dyrektywie.

2.3. W odniesieniu do samej dyrektywy EKES wypowiedział się już w swej opinii z 17 października 2001 r. ⁽⁵⁾ i dlatego w niniejszej opinii zajmuje się wyłącznie wnioskiem dotyczącym przekształcenia dyrektywy 2002/91/WE (COM(2008)780 wersja ostateczna), ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki warunków w nowych państwach członkowskich w związku z zagadnieniami, którym poświęcona jest ta dyrektywa.

2.4. Cieszy fakt, że wśród celów polityki UE wymienia się także wyższy komfort życia obywateli i obniżenie kosztów energii.

2.5. W obowiązującej dyrektywie określono już następujące kwestie:

- metodę obliczania efektywności energetycznej w odniesieniu do nowych i już istniejących budynków poddawanych renowacji,
- minimalne wymagania dotyczące ogólnej charakterystyki energetycznej,
- certyfikację energetyczną:
- przegląd kotłów grzewczych i systemów ogrzewania
- przegląd klimatyzacji.

2.6. W obecnym wniosku dotyczącym przekształcenia podaje się – zgodnie z argumentami wysuniętymi przez właściwe podmioty – co i jak można poprawić dzięki ukierunkowanym działaniom.

⁽⁴⁾ Broszura sekcji TEN *What Energy Policy for Europe? Key points of recent EESC opinions* (Jaka polityka energetyczna dla Europy? Najważniejsze punkty najnowszych opinii EKES-u) i inne dokumenty EKES-u.

⁽⁵⁾ „Charakterystyka energetyczna budynków”, Dz.U. C 36 z 2.8.2002, s. 20.

3. Uwagi ogólne

3.1. Na sektor budownictwa (budynki mieszkalne i komercyjne) przypada około 40 % całkowitego końcowego zużycia energii i emisji CO₂ w UE. Sektor ten wytwarza ok. 9 % PKB (ok. 1 300 mld euro) i zapewnia ok. 7–8 % (streszczenie oceny skutków) miejsc pracy w UE (zatrudniając 15–18 mln z podanej przez Eurostat ogólnej liczby 225,3 mln osób czynnych zawodowo). 40 % budynków jest własnością publiczną, 74 % ma powierzchnię mniejszą niż 1 000 m².

3.2. W dzisiejszych czasach społeczeństwo zwraca coraz większą uwagę na następujące kwestie:

- ochrona środowiska,
- zdrowie użytkowników (np. jakość powietrza, dostępność dla osób starszych),
- komfort mieszkania,
- efektywność urządzeń elektrycznych i instalacji grzewczych. W sektorze obowiązują liczne przepisy, które często są ze sobą sprzeczne ⁽⁶⁾.

3.3. Społeczeństwo obywatelskie powinno ocenić gospodarcze oddziaływanie dyrektywy w perspektywie długoterminowej, przydatność i przyszłe efekty przedstawionych propozycji z punktu widzenia poszczególnych zainteresowanych stron i różnych kręgów społecznych z konkretnych regionów.

3.4. Certyfikacja energetyczna budynków to nie tylko metoda na zaklasyfikowanie danego budynku do określonej klasy efektywności energetycznej, ale także zachęta do poszukiwania nowych rozwiązań w dziedzinie planowania.

3.5. Sektor budownictwa oferuje ogromny potencjał zatrudnienia w związku z koniecznymi działaniami w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu.

3.5.1. W związku z dyrektywą 2002/91/WE i jej proponowanym przekształceniem będzie można stworzyć średnio 60 tys. nowych miejsc pracy rocznie w 15 starych państwach członkowskich, zaś około 90 tys. w 12 nowych państwach członkowskich.

3.5.2. Realizacja środków zapewniających poprawę charakterystyki energetycznej budynków (budynki o rocznym zużyciu energii poniżej 50 kWh/m²) umożliwiłaby stworzenie w UE miliona nowych miejsc pracy rocznie ⁽⁷⁾ (odpowiadałoby to 10 % zatrudnienia w tej dziedzinie).

⁽⁶⁾ Inicjatywa rynków pionierskich dla Europy, COM(2007) 860.

⁽⁷⁾ Analiza Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (Agencja Rozwoju Społecznego).

3.5.3. Obecnie zbyt mało pracowników sektora budowlanego posiada kwalifikacje w dziedzinie technologii osiągania wysokiego poziomu efektywności energetycznej. W dyrektywie proponuje się, aby poprzez kształcenie zawodowe zapewnić pracownikom odpowiednie kwalifikacje w zakresie zrównoważonego budownictwa.

3.6. Ważne jest przede wszystkim myślenie o przyszłości, ponieważ w punkcie 3.4 opinii INT/415 ⁽⁸⁾ EKES sformułował spostrzeżenie dotyczące wszystkich aktów prawnych. Muszą one spełniać następujące kryteria: być zrozumiałe, przystępne, akceptowalne i egzekwowalne. W odniesieniu do technicznych aspektów dyrektywy można dodać do tego także wymóg, by była ona przyjęta we właściwym czasie, możliwa do wdrożenia i dostosowana do realiów.

3.7. W punkcie 2.1.3 opinii TEN/299 ⁽⁹⁾ stwierdza się, że w tradycyjnych mieszkaniach zużycie energii wyłącznie na potrzeby grzewcze wynosi 180 kWh/m². Zgodnie z danymi, którymi dysponują sprawozdawca i ekspert, średnie roczne zużycie energii na potrzeby grzewcze w typowych mieszkaniach w krajach bałtyckich i w mieszkaniach o podobnym wieku w krajach sąsiednich wynosi ok. 150 kWh/m². Doświadczenie pokazuje, że po poddaniu budynków renowacji i wyposażeniu ich w izolację cieplną można – w takich samych warunkach klimatycznych – zmniejszyć zużycie energii o połowę.

3.8. W punkcie 3.1 opinii TEN/299 ⁽⁹⁾ wymieniono odpowiednie wspólnotowe przepisy odnoszące się do obecnej sytuacji w UE.

3.9. Dyrekcja Generalna ds. Środowiska oraz Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu pracując obecnie nad ważnymi regulacjami prawnymi dotyczącymi oznakowania elementów budowlanych, które – nawet jeżeli same nie produkują energii – przyczyniają się do obniżenia jej zużycia (okna, ściany, instalacje zintegrowane z elementami budowlanymi).

3.10. Przekształcenie lub przegląd obowiązujących postanowień może w znacznym stopniu przyczynić się do obniżenia zużycia energii w budynkach.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Przekształcona dyrektywa ma wprowadzić następujące ważne zmiany:

- Rozszerzenie zakresu przepisów dyrektywy. Świadectwa charakterystyki energetycznej będą obowiązkowe dla wszystkich budynków. Należy stwierdzić, że 74 % wszystkich budynków w UE ma całkowitą powierzchnię użytkową mniejszą niż 1 000 m².
- Rozszerzenie i wspieranie wystawiania świadectw energetycznych w sektorze publicznym.

⁽⁸⁾ „Proaktywne podejście do prawa”, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26.

⁽⁹⁾ „Efektywność energetyczna w budynkach – wkład użytkowników końcowych”, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 62.

- Wzmocnienie roli ekspertów, którzy wystawiają świadectwa energetyczne.
- Państwa członkowskie muszą określić nowe, konkretne środki w celu stworzenia korzystniejszych warunków finansowania inwestycji służących poprawie charakterystyki energetycznej.
- Zwrócenie większej uwagi na problemy związane z systemami klimatyzacji.
- Regularna aktualizacja norm CEN dotyczących charakterystyki energetycznej.

4.2. Procentowy udział budynków w zużyciu energii wymieniony w motywie (6) dyrektywy jest wyraźnie wyższy w krajach o chłodnym klimacie. Dlatego proponuje się, by w przekształconej dyrektywie uwzględnić w motywie (8) warunki klimatyczne i miejscowe, zwłaszcza w przydzielaniu inwestycji.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje zapis zawarty w art. 10, zgodnie z którym certyfikacja w przypadku bloków o wspólnym systemie ogrzewania może być oparta na wspólnej certyfikacji całego budynku lub na ocenie innego reprezentatywnego mieszkania w tym samym bloku, chociaż państwa członkowskie mogłyby dalej uprościć procedurę wydawania świadectw charakterystyki energetycznej dla typowych budynków mieszkalnych.

4.4. Mieszkania będą atrakcyjniejsze dla przyszłych właścicieli lub najemców, jeśli dane zawarte w świadectwach charakterystyki energetycznej wydanych zgodnie z art. 10 – czy to obowiązkowo, czy dobrowolnie – będą wiarygodne. Propozycja opcji B1, by przeprowadzać wyrywkowe kontrole świadectw, aby zagwarantować ich wiarygodność, jest zdaniem EKES-u możliwa do przyjęcia i godna polecenia, ale nie powinno to prowadzić do stosowania kar na podstawie art. 22. Chodzi o to, aby nowe świadectwo energetyczne budynków stało się dokumentem gwarantującym długotrwałą poprawę charakterystyki energetycznej. Świadectwo dla nowo instalowanego systemu ogrzewania powinien wydawać niezależny ekspert (art. 16) wspólnie z instalatorem.

4.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem ustalony w dyrektywie próg dla przeglądów wynoszący 20 kWh znamionowej mocy użytecznej dla systemów ogrzewania (art. 13) oraz 12 kWh znamionowej mocy użytecznej dla systemów klimatyzacji (art. 14). W zależności od tego, czy wykorzystywane są paliwa kopalne czy odnawialne źródła energii, państwa członkowskie mogłyby wprowadzać w swoich regionach różne progi i częstotliwości przeglądów systemów ogrzewania. Należy przeprowadzać wyrywkowe kontrole sprawozdań z przeglądu zgodnie z art. 17. Niejasne jest jednak, czy zalecenia eksperta dotyczące usprawnienia systemu powinny być wiążące, czy też mogą zostać pominięte, a także czy „konsekwencje finansowe” wspomniane w art. 19 będą traktowane jako sankcje. Przepisy krajowe powinny przewidywać możliwość zezwolenia inspektorom dokonującym przeglądów systemów na wstęp na teren prywatny.

4.6. Efektywność energetyczna kotła grzewczego wprowadzanego przez producenta na rynek jest sprawdzana w specjalistycznym laboratorium odpowiednio do standardowych wymagań i zaznaczana na etykiecie kotła. Pozwala to uniknąć wprowadzającej w błąd reklamy i zagwarantować jakość. Zalecenia dotyczące późniejszych regularnych i dobrowolnych przeglądów kotłów w warunkach faktycznej pracy motywowałyby właścicieli do starań o efektywne funkcjonowanie kotła odpowiednio do jego maksymalnych parametrów technicznych.

4.7. Porównanie wszystkich przepisów przewidzianych w przekształconej dyrektywie skłania do stwierdzenia, że wszystkie one zasługują na uwagę oraz że zaproponowane sposoby poprawy efektywności energetycznej budynków nie są ze sobą sprzeczne i mogą być stosowane równocześnie.

4.8. Konieczne są ogólnoeuropejskie orientacyjne wartości dotyczące zużycia energii oraz metodologia obliczania, zgodnie z art. 5 dyrektywy oraz opcją D1 (streszczenie oceny skutków), ponieważ obecnie ze względu na różne warunki klimatyczne trudno jest porównywać ze sobą mierzone w poszczególnych krajach roczne wartości zużycia w kWh/m². Za pomocą regionalnych wartości orientacyjnych powinno być możliwe stwierdzenie zużycia energii oddzielnie dla ogrzewania i chłodzenia. Użyteczne byłoby określanie wartości orientacyjnych nie na podstawie zewnętrznej temperatury powietrza, ale na podstawie charakterystycznej dla danego państwa członkowskiego liczby dni wymagających ogrzewania lub chłodzenia (ang. *HDD – heating degree-days*, *CDD – cooling degree-days*), które lepiej niż średnia temperatura powietrza odzwierciedlają wpływ klimatu na zużycie energii.

4.9. Oczywiście podstawowe parametry dla obliczania efektywności energetycznej (a nie konkretne wartości liczbowe) powinny być takie same we wszystkich państwach członkowskich UE i należy stosować jednolitą metodę jej obliczania. Takie wyliczenia raczej nie pozwolą jednak określić faktycznego poziomu danego kraju – nie będzie jasne, czy osiągnięty został poziom optymalny pod względem kosztów, ponieważ jest on uzależniony od wielu innych (niezależnych od klimatu) parametrów gospodarki wolnorynkowej.

4.10. Rezultaty renowacji budynków o przestarzałych, przewidywanych lub bardzo złych wskaźnikach energetycznych (zgodnie z art. 4 i opcją D3) są najbardziej widoczne i odczuwalne. Jednak budynki z największymi brakami są też najczęściej stare i zniszczone. Nie opłaca się wspierać renowacji takich budynków dotacjami państwowymi, jeśli jest jasne, że okres amortyzacji zainwestowanych środków jest dłuższy niż przewidywany okres wykorzystywania danego budynku. Takie podejście do renowacji miałyby negatywne skutki. W przypadku budynków o największych brakach trzeba wybierać te spośród nich, które mogą zostać poddane renowacji, na podstawie bardzo starannej oceny.

4.11. Ponieważ nie istnieją domy o zerowym poziomie emisji (art. 4), nie należy popadać w przesadę. Zdaniem EKES-u trzeba postępować bardziej elastycznie i pozostawić państwom członkowskim pole manewru przy wyborze optymalnych rozwiązań, a zerowy poziom emisji lepiej określić jako ideał na przyszłość, do którego należy dążyć.

4.12. W związku z tym należy obecnie wskazać na tzw. domy pasywne, których roczne zapotrzebowanie na ciepło do ogrzewania wynosi najwyżej 15 kWh/m², a także na domy kategorii A, których roczne zapotrzebowanie nie przekracza 30 kWh/m².

5. Wnioski

5.1. Wnioski płynące z oceny skutków pozwalają dostrzec w przekształconej dyrektywie dobre perspektywy, jeśli chodzi o oszczędność energii. EKES jest przekonany, że poszerzenie zakresu dyrektywy przyczyni się do pełnego wykorzystania potencjału oszczędności energii w budynkach.

5.2. EKES jest zdania, że jeśli chodzi o zaplanowane inwestycje o wartości 8 mld euro, trudno będzie osiągnąć cel określony w przekształconej dyrektywie oraz efekt finansowy, ponieważ sam tylko przykład nowych państw członkowskich pozwala ocenić, że nakłady na renowację są znacznie większe. Na koszty i zakres renowacji mają wpływ czynniki, które nie są uzależnione od postanowień dyrektywy.

5.3. Konieczny zakres renowacji i zapotrzebowanie na nie na Litwie jasno pokazują następujące liczby: istnieje około 40 tys. budynków starych i nieekonomicznych z punktu widzenia efektywności energetycznej. W przypadku ok. 600 istniejących budynków przeprowadzono różnorakie działania w celu obniżenia kosztów energii (najczęściej była to wymiana okien), a około 60 budynków całkowicie zmodernizowano. Choć dane podawane przez rozmaite źródła różnią się między sobą, to jednak wszystkie one pokazują, że rzeczywistość pozostaje daleko w tyle za planami. Przy takim tempie prac renowacje będą się ciągnąć jeszcze przez ponad 100 lat, zwłaszcza że renowacje zgodne z obowiązującą dyrektywą nie zostały jeszcze w ogóle rozpoczęte.

5.4. Przyczyny finansowe ilustruje typowy przykład: Zgodnie z danymi przedsiębiorstwa Vilniaus Energia, zaopatrującego w ciepło stolicę Litwy Wilno, w mieszkaniu o powierzchni 60 m² na ogrzewanie i ciepłą wodę zużywa się ok. 200 kWh/m² rocznie, z czego 140 kWh/m² przypada na ogrzewanie⁽¹⁰⁾. Dzięki izolacji cieplnej budynku i zmniejszeniu o 50 % zapotrzebowania na ciepło, jego mieszkańcy mogliby przy cenie 0,072 euro za kWh zaoszczędzić rocznie 5,07 euro/m kw., czyli w sumie 304,20 euro. Zgodnie z danymi władz Wilna gruntowna modernizacja budynku wielomieszkaniowego kosztuje średnio 165 euro/m kw⁽¹¹⁾. Jeśli pożyczka zaciągnięta na potrzeby renowacji miałaby zostać spłacona w ciągu 20 lat, mieszkańcy danego budynku musieliby co miesiąc spłacać co najmniej 41,30 euro. Z ankiet wynika, że przystałoby na to jedynie 5 % mieszkańców.

Władze publiczne nie są w stanie współfinansować modernizacji izolacji cieplnej budynków – od czasu przyjęcia programu na rzecz modernizacji domów wielomieszkaniowych w 2004 r. do listopada 2008 r. przeznaczono na te cele 37,3 mln euro, co odpowiada 0,5 % rocznego budżetu⁽¹²⁾. Dlatego przyjęcie przekształconej dyrektywy przez Parlament Europejski zgodnie z wnioskiem przedłożonym mu przez posłankę Silvię-Adrianę Țicău (RO) przyczyni się do lepszej relokacji środków z funduszy strukturalnych i przyspieszy proces renowacji.

5.5. Jeśli chodzi o przyczyny psychologiczne i prawne, znaczne obniżenie kosztów energii można osiągnąć jedynie dzięki izolacji cieplnej, jednak okres amortyzacji tej inwestycji obejmuje dziesięciolecia. Z punktu widzenia długości życia jednego człowieka jest to długi, trudny do ogarnięcia odcinek czasu. Młodzi ludzie nie wiedzą, gdzie będą mieszkać za 20 lat, ludzie dobiegający 60 lat życia nie są pewni, czy za 20 lat będą jeszcze w ogóle żyli, w związku z czym obie te grupy (tzn. około 20 % ludności⁽¹³⁾) nie są zainteresowane renowacją. Do tego dochodzą mieszkańcy o najniższych dochodach, którym przyznawane są dodatki na ogrzewanie. Wszystko to osłabia siłę argumentu, że renowacja podnosi wartość mieszkania. Gdy budynek uznawany jest za zbyt stary i przeznaczają się go do rozbioru, właściciel mieszkania pozostaje bez dachu nad głową i często także nie ma żadnych praw do terenu, na którym stał budynek, o ile go wcześniej nie wykupił. Art. 19 przekształconej dyrektywy poprawi sytuację, gdyż przewiduje on także informowanie właścicieli i najemców budynków poprzez kampanie informacyjne w ramach programów wspólnotowych.

5.6. Niekorzystne dla modernizacji izolacji cieplnej jest panujące wśród użytkowników przekonanie, że dla właścicieli mieszkań renowacja oznacza konieczność zaciągnięcia wieloletniej pożyczki, której być może nie będą mogli spłacić, jeśli pogorszy się sytuacja gospodarcza, natomiast dochody dostawców energii dla poddanego renowacji budynku nie zmieniają się lub nawet rosną po dostosowaniu taryfy opłat, na którą ma wpływ lobbging i korupcja. Pojawienie się takiego przekonania może częściowo wynikać z faktu, że dostawcy ciepła pochodzącego z sieci ciepłowniczych, które są na Litwie najczęstszym sposobem ogrzewania, dążąc do nadmiernych zysków wobec malejącego zużycia ciepła, podnoszą jego ceny dla wszystkich, w tym także mieszkańców budynków poddanych renowacji. Jest to problem trudny do rozwiązania. Jeżeli po wdrożeniu przekształconej dyrektywy skutek wydawania świadectw energetycznych dla instalacji bilans się poprawi, a naruszenie przepisów będzie mogło być karane zgodnie z art. 22, będzie można rozwiązać obawy użytkowników dzięki środkom technicznym i administracyjnym.

⁽¹⁰⁾ K. Nėnius, program władz miejskich Wilna „Czas na renowację budynków mieszkalnych i miasta” (w języku litewskim), http://www.krea.lt/uploads/Busto_prog_bendrijos_EAIP.ppt#22.

⁽¹¹⁾ E. Levandraitė, „Polityka twardej ręki jest nie do uniknięcia”, [w:] *Statyba ir architektūra* („Budownictwo i architektura”, w języku litewskim), 2008/12, s. 26–29.

⁽¹²⁾ V. Martinaitis, „Zapotrzebowanie energetyczne domów wielomieszkaniowych na Litwie i wyzwania dla litewskiej gospodarki”, 22.10.2008 r., materiały na warsztaty nt. „Najdroższy okres grzewczy”.

⁽¹³⁾ Urząd Statystyczny, dane dotyczące ludności i przestrzeni mieszkalnej Wilna (w języku litewskim), http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/Vilniaus_saviv.pdf.

5.7. W wyniku szeroko zakrojonych renowacji dojdzie do oszczędności ciepła na potrzeby ogrzewania budynków, jednak może nie pojawić się oczekiwane obniżenie emisji CO₂. W produkcji energii cieplnej w instalacjach kogeneracji wykorzystuje się ciepło odpadowe powstające przy produkcji energii elektrycznej. W przypadku obniżenia zużycia ciepła część niewykorzystanego ciepła odpadowego można zastosować do ogrzewania nowo budowanych domów – w ten sposób hamuje się emisję dwutlenku węgla.

5.8. Wobec braku gwarancji, wsparcia i planów ze strony państwa, konsumenci są nastawieni pesymistycznie. Ponadto ani obowiązująca, ani przekształcona dyrektywa nie zapewnia stosowania zasady „jednego okienka” dla spraw związanych z procesem renowacji, na co miały nadzieję wszystkie zainteresowane podmioty, a także użytkownicy. Zapis w art. 11 ust. 3 i 4, który

stanowi, że przy wystawianiu na sprzedaż lub oferowaniu do wynajęcia mieszkania w budynku wielomieszkaniowym trzeba będzie przedłożyć świadectwo energetyczne, również budzi zastrzeżenia użytkowników w sytuacji, gdy o kosztach energii świadczą już zapłacone rachunki, a obie strony osiągają porozumienie. Wymóg ten będzie źródłem dodatkowych kosztów.

5.9. Istnieje wiele materiałów budowlanych ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾ stworzonych ręką człowieka, spośród których można wybrać te najbardziej odpowiednie. Jeśli jednak nagle na rynek wpłyną ogromne środki inwestycyjne przeznaczone na renowacje i służące ożywieniu przemysłu budowlanego, pojawi się ryzyko, że przy staraniach o szybkie uzyskanie dostępu do tych środków mniejszą uwagę będzie się zwracać na jakość wybieranych produktów. Z drugiej strony jednak artykuły 16 i 17 dyrektywy, dotyczące niezależnych ekspertów oraz systemu kontroli, zapobiegałyby stosowaniu produktów gorszej jakości, gdyby odpowiednio rozszerzono zakres kompetencji tych ekspertów.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁴⁾ „Ustanowienie zharmonizowanych warunków wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych”, Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 15.

⁽¹⁵⁾ Zapewni to przestrzeganie postanowień art.1 i art. 34 ust. 3 Karty praw podstawowych UE (dotyczących godności człowieka i pomocy mieszkaniowej).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych

COM(2008) 775 wersja ostateczna/2 – 2008/0220 (CNS)

(2009/C 277/16)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 10 grudnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 100 i 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych

COM(2008) 775 wersja ostateczna – 2008/0220 (CNS).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 182 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet uważa, że, oprócz innych zalet, bardzo pozytywnym aspektem wniosku jest *uproszczenie obowiązującego prawa* w tej materii, gdyż w miejsce trzech obowiązujących przepisów proponuje się zaledwie jeden. Wniosek umożliwia również usprawnienie procedur administracyjnych w państwach członkowskich poprzez uzgodnienie obowiązku utrzymywania zapasów z wymogami Międzynarodowej Agencji Energii, MAE (w rzeczywistości to uzgodnienie nie jest tak istotne).

1.2. Wniosek uwzględnia i prawidłowo stosuje *zasadę pomocniczości* w odniesieniu do dóbr publicznych. Rynek wewnętrzny powinien zagwarantować możliwość, że w wypadku kryzysu światowego wszelkie zapasy wprowadzone do obrotu mogą być swobodnie zakupione przez wszelkie zainteresowane kraje bez względu na ich przynależność do Międzynarodowej Agencji Energii.

1.3. W obecnej sytuacji *koordynacja* byłaby przynajmniej najlepszym sposobem na utrzymanie wysokiego stopnia bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej w Unii Europejskiej i na doprowadzenie do przyjęcia wspólnych kryteriów.

1.4. Omawiany wniosek w sprawie dyrektywy ułatwia przyjęcie *szybkich i skuteczniejszych środków* w wypadku kryzysu, również w odniesieniu do powiązań istniejących dotychczas między systemami UE a MAE, gdyż uwzględnia realne potrzeby, które mogą pojawić się w sytuacji kryzysowej.

1.5. Komitet uważa, że konieczna jest *strategia całościowa*, której celem będzie osiągnięcie maksymalnej możliwej samowystarczalności energetycznej Unii.

1.6. Wniosek w sprawie dyrektywy podąża w tym kierunku, lecz jest jeszcze niewystarczający, aby osiągnąć ten cel.

1.7. Zdaniem Komitetu głównym problemem jest nie tyle prawo do własności zapasów, które mogłyby mieć bardzo poważne konsekwencje finansowe przynajmniej dla niektórych państw członkowskich Unii, lecz ich *kontrola*, która powinna być bardzo rygorystyczna, mieć charakter publiczny i najlepiej odbywać się na szczeblu europejskim.

1.8. Tak więc również przedsiębiorstwa mogą utrzymywać zapasy państwowe i interwencyjne pod warunkiem, że kontrola nad nimi pozostanie w ręku państw członkowskich lub, jeszcze lepiej, na szczeblu europejskim. Zgodnie z wnioskiem Komisji te zapasy państwowe miałyby się stać własnością publiczną wyłącznie wtedy, gdyby kontrola ta okazała się nieskuteczna.

1.9. Komitet uważa, że zobowiązanie do tworzenia *zapasów odpowiadających siedemdziesięciodniowemu zużyciu* byłoby odpowiednie niż obowiązek tworzenia zapasów odpowiadających dziewięćdziesięciodniowemu przywozowi netto.

1.10. Można również dążyć do realizacji celu przekształcenia części zapasów handlowych w zapasy interwencyjne. Aby w Europie panowała rzeczywista solidarność, można wprowadzić zasadę szybkiego połączenia zapasów w wypadku kryzysu. Można na przykład rozważyć i zastosować zasadę „use it or lose it” („wykorzystaj albo strać”), która już jest w użyciu na europejskim rynku energetycznym.

1.11. Komitet wzywa Komisję do oceny możliwości ujednolicenia podatków (akcyzy) na zapasy ropy naftowej w różnych krajach.

2. Propozycje

2.1. Komitet wzywa Komisję do podjęcia *poważniejszych środków* dotyczących zapasów ropy naftowej, szczególnie w zakresie koordynacji i kontroli. Podobne działania są również konieczne w odniesieniu do zapasów gazu ziemnego.

2.2. Tak więc Unia, mając na uwadze realizację *jednolitego rynku energii*, musi wziąć na siebie większą odpowiedzialność.

2.3. Każde państwo członkowskie powinno zobowiązać swoje przedsiębiorstwa do utrzymywania niezbędnych zapasów na wypadek możliwego kryzysu oraz kontrolować wykonanie tego obowiązku.

2.4. Komisja natomiast powinna monitorować sytuację na szczeblu wspólnotowym. Jeśli któreś państwo członkowskie nie spełni tych wymogów, powinno zostać ukarane w formie nakazu stworzenia zapasów państwowych z własnych zasobów. Tak czy inaczej, finansowanie tych zapasów musi być możliwe jak najbardziej przejrzyste.

2.5. Bardziej korzystna jest sytuacja, gdy zarządzanie zapasami jest przede wszystkim w rękach prywatnych, ewentualnie towarzyszyć mu może utworzenie wewnętrznego funduszu krocącego (który ułatwiłby wprowadzenie zapasów na rynek przez przedsiębiorstwa upoważnione przez państwo, przy jednoczesnym ograniczeniu strat finansowych), lecz powinno podlegać *ściślej kontroli władz publicznych*.

2.6. Komitet uważa jednak za *zaangażowanie Unii* za sprawę pierwszorzędnej wagi, tak aby państwa członkowskie działały w warunkach równości szans i aby rzeczywiście został spełniony obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów oraz udostępniania ich, w razie konieczności, co najmniej jednemu państwu członkowskiemu.

2.7. Należy utworzyć *komitet koordynacji lub agencję*, wyposażone w faktyczne uprawnienia do działań lub, co byłoby jeszcze lepszym rozwiązaniem, skorzystać z Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

2.8. Komitet wzywa Komisję do sporządzania corocznego raportu dla Parlamentu Europejskiego w sprawie stanu zapasów.

3. Wprowadzenie

3.1. W ostatnich latach, a zwłaszcza w bardzo niedawnym okresie, wzrosło zagrożenie dla dostaw energii, w związku z czym zostały wprowadzone na rynek zapasy ropy naftowej. W ciągu ostatnich czterdziestu lat na całym świecie miały miejsce przypadki fizycznego odcięcia dostaw i temu problemowi udało się zaradzić w sposób zorganizowany poprzez wykorzystanie zapasów utrzymywanych w różnych krajach. Odkąd Europa ma wspólny rynek produktów naftowych, wszelkie przerwy w dostawach mogą w podobnym stopniu dotknąć wszystkie kraje, więc stworzenie skoordynowanych uregulowań w zakresie utrzymywania zapasów ropy naftowej i zarządzania ich udostępnianiem w wypadku przerw w dostawach w przyszłości byłoby odpowiednie i korzystne dla Europy.

3.2. Istnieje więc potrzeba zwiększenia bezpieczeństwa dostaw w Unii Europejskiej i w poszczególnych państwach członkowskich i poprzez poszukiwanie lepszych i skuteczniejszych systemów radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych.

3.3. Europa ma prawodawstwo, które zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej przez pewien okres w oparciu o ogólne zalecenie MAE, aby cały czas utrzymywać zapasy w ilości odpowiadającej dziewięćdziesięciodniowemu zużyciu. Jednak w marcu 2007 r. w trakcie przeglądu zagadnień bezpieczeństwa dostaw energii Rada postuluwała przegląd mechanizmów UE odnośnie do utrzymywania zapasów ropy naftowej ze szczególnym uwzględnieniem problemu dostępności ropy naftowej w wypadku kryzysu, kładąc nacisk na komplementarność tych rozwiązań z mechanizmem reagowania kryzysowego stosowanym przez Międzynarodową Agencję Energii.

3.4. Jest to jeszcze bardziej potrzebne ze względu na luki występujące w obecnym systemie, które mogą uniemożliwić odpowiednie zaopatrzenie w ropę naftową w razie konieczności, co pociągnęłoby za sobą bardzo poważne konsekwencje dla systemu gospodarczego.

3.5. Ponieważ ropa naftowa w dalszym ciągu stanowi główny surowiec energetyczny Unii, system utrzymywania zapasów musi stać się pewniejszy, biorąc pod uwagę fakt, że sektor energetyczny NIE działa jeszcze w warunkach jednolitego rynku; co więcej, nie istnieją procedury skoordynowanej interwencji i nie ma powiązania między systemem UE a systemem MAE.

3.6. W praktyce w UE każdy robi, co chce. Istnieje wiele różnych systemów i sposobów postępowania, które mogą między innymi prowadzić do zakłócenia konkurencji między podmiotami gospodarczymi.

4. Streszczenie wniosku Komisji

4.1. Przed podjęciem prac nad wnioskiem w sprawie dyrektywy Komisja przeprowadziła wiele konsultacji i w oparciu o opinie ekspertów sporządziła **ocenę skutków**.

4.2. W ocenie skutków uwzględnione zostały cztery warianty postępowania:

- *wariant 0*: nie przewiduje żadnych zmian w stosunku do sytuacji obecnej, co jest rozwiązaniem całkowicie niezadowolającym;
- *wariant 1*: przewiduje wzmocnienie mechanizmów kontroli i koordynacji w ramach obecnego systemu przy niezmiennych przepisach prawnych; w ten sposób pozostałyby nadal istniejące luki i nie uzyskalibyśmy znaczących usprawnień;
- *wariant 2*: przewiduje utworzenie scentralizowanego systemu wspólnotowego, uzupełnionego obowiązkiem publiczną własnością zapasów interwencyjnych odpowiadających dziewięćdziesięciodniowemu zużyciu, oddzielnie od zapasów handlowych; scenariusz ten pozwalałby na skuteczniejszą reakcję w wypadku kryzysu, lecz wiązałby się z wysokimi kosztami;
- *wariant 3*: przewiduje utworzenie państwowych zapasów interwencyjnych w ramach zmodyfikowanej wersji obecnego systemu; scenariusz ten zapewniłby dostępność dodatkowych zapasów ropy naftowej w razie potrzeby, więc wydaje się najodpowiedniejszym wyjściem.

4.3. Wniosek Komisji opiera się na trzecim rozwiązaniu. Jednak państwa członkowskie zobowiązują się w nim jedynie do utworzenia zapasów interwencyjnych (na poziomie odpowiadającym co najmniej wyższej z następujących wartości: dziewięćdziesięciodniowemu przywozowi netto albo siedemdziesięciodniowemu zużyciu). Nie wymaga się od nich utworzenia specjalnych zapasów państwowych, chyba że zobowiążą się do tego z własnej woli. Wprowadza się przepisy dotyczące wzmocnienia kontroli i przewiduje się ponadto, że każde państwo członkowskie sporządzi sprawozdanie roczne, w którym udzieli informacji na temat lokalizacji i własności zapasów interwencyjnych.

4.4. Przewiduje się zbliżenie ogólnych wymogów utrzymywania zapasów do wymogów Międzynarodowej Agencji Energii.

4.5. Państwa członkowskie będą mogły skorzystać ze zwiększonej elastyczności przy wyborze konkretnych środków na rzecz spełnienia wymogów utrzymywania zapasów i będą mogły też przekazać zarządzanie tymi zapasami innemu państwu członkowskiemu.

4.6. We wniosku ustala się przepisy i procedury, które należy stosować w wypadku działań prowadzonych przez MAE (chodzi o międzynarodową decyzję wykonawczą w sprawie wprowadzenia zapasów do obrotu). Działania krajów nienależących do MAE mają być koordynowane przez Unię.

4.7. Przewiduje się, że po upływie trzech lat Komisja może zaproponować, aby część zapasów interwencyjnych każdego państwa członkowskiego była obowiązkowo utrzymywana przez rząd lub określoną agencję.

5. Uwagi ogólne

5.1. Komitet podziela zdanie Komisji, która opowiada się za przyjęciem wariantu 3 wymienionego w ocenie skutków, gdyż wymaga on niższych nakładów niż wariant 2, który obecnie wydaje się przesadny, szczególnie w wymiarze finansowym; a nawet uważa, biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań wspomnianych w dokumentach załączonych do wniosku Komisji, że utworzenie zapasów państwowych – czyli pewnych ilości produktów naftowych będących własnością państw członkowskich – może kolidować z koniecznością utrzymania zarówno zapasów interwencyjnych, jak i handlowych, być może nawet w tych samych zbiornikach.

5.1.1. Z technicznego punktu widzenia wydaje się, że jest to najlepsze rozwiązanie, wyjąwszy oczywiście bezwzględną potrzebę zagwarantowania ciągłej dostępności części zapasów dla celów interwencyjnych przechowywanych razem z zapasami handlowymi. Tak czy inaczej należy wziąć pod uwagę konsekwencje społeczne i środowiskowe, jakie mogą pociągnąć za sobą wymienione środki.

5.2. Komitet zgadza się z celem wniosku, którym jest znalezienie rozwiązań w obliczu kryzysu spowodowanego przerwą dostaw ropy naftowej i/lub produktów naftowych.

5.3. Komisja słusznie zauważa, że dostępność zapasów jest najlepszym możliwym rozwiązaniem najpoważniejszych konsekwencji kryzysów, które mogą mieć miejsce na rynku ropy naftowej (nie można jednak zapomnieć o kluczowym znaczeniu, jakie obecnie ma rynek gazu ziemnego, chociaż aspekt ten nie jest poruszony w omawianym wniosku).

5.4. Komitet nie popiera proponowanego fizycznego oddzielenia zapasów interwencyjnych od zapasów handlowych. Oba rodzaje zapasów mogą być przechowywane w tych samych instalacjach lub zbiornikach.

5.5. Komitet uważa, że należy stosować i wzmocnić inne trzy strategie wspomniane przez Komisję, które Międzynarodowa Agencja Energii realizuje już od 1974 r.

5.5.1. *Zwiększenie produkcji własnej* (niektóre państwa członkowskie tego nie robią, gdyż chcą zachować rezerwy strategiczne w ziemi lub utrzymać wyższe ceny ropy).

5.5.2. *Szersze zastosowanie alternatywnych rozwiązań technologicznych* w wykorzystaniu energii, ze szczególnym naciskiem na zwiększenie liczby rozwiązań alternatywnych do paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej. Cel ten można osiągnąć przez zastępowanie oleju opałowego, oczywiście tam, gdzie pozwalają na to wiedza techniczna, możliwości finansowe oraz względy ekologiczne, przede wszystkim gazem ziemnym, węglem (wydaje się, że istnieją perspektywy „czystego” korzystania z węgla) i paliwem jądrowym (również w tym wypadku z wykorzystaniem technologii najnowszej generacji).

5.5.3. *Ograniczenie zużycia*, nie tyle w ogrzewaniu domów czy w przemyśle chemicznym, co raczej w sektorze transportu prywatnego, w ramach ogólnej strategii na rzecz wspierania środków transportu publicznego.

5.5.3.1. Strategia ta, biorąc pod uwagę fakt, że w niedalekim czasie w Europie może dojść do niedoborów energii – chociaż nie nadszedł jeszcze kryzys, który, jak się zdawało, groził nam zeszłego lata – jest uzasadniona również z tego powodu, że z wielu przyczyn (przede wszystkim ze względów związanych z ochroną środowiska) transport prywatny osiągnął granice, po przekroczeniu których należy starannie rozważyć możliwości przywrócenia równowagi.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. We wniosku dotyczącym dyrektywy należy zawrzeć wyraźne rozróżnienie pomiędzy zapasami państwowymi (art. 9) a zapasami interwencyjnymi (art. 3); konieczne jest wyjaśnienie, czy rozróżnienie między tymi kategoriami zależy tylko od tego, czy państwa członkowskie mają obowiązek ich stworzenia czy nie, czy też definicje obejmują również rodzaj produktu naftowego utrzymywanego w zapasach, a każde państwo członkowskie samo podejmuje decyzje, czy podejmie się stworzyć zapasy innych produktów naftowych, które w tym przypadku nie stanowiłyby zapasów interwencyjnych. Nie są jasne powody uwzględnienia niektórych produktów lub cech ropy naftowej na liście zapasów i wykluczenia innych.

6.2. Nie zostało sprecyzowane miejsce (art. 3), gdzie miałyby być przechowywane zapasy interwencyjne, użyto tylko wyrażenia „na terytorium Wspólnoty”. Stosowne byłoby wskazanie również warunków geograficznych i klimatycznych odpowiednich dla takiego miejsca, jak również dla połączeń z sieciami TEN-E, jeśli w przyszłości sieci te będą obejmować również ropę naftową, tak aby w razie konieczności wszystkie kraje miały do niego odpowiedni dostęp. Wskazane byłoby przyznanie odpowiedzialności za utrzymywanie zapasów wielu różnym państwom członkowskim, nawet w systemie rotacyjnym.

6.3. Należy doprecyzować treść artykułu 5, gdyż w obecnym brzmieniu jest niejednoznaczny. W szczególności ustęp pierwszy i drugi są ze sobą sprzeczne. Art. 5 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania w sposób ciągły dostępu fizycznego i dostępności zapasów interwencyjnych i zapasów państwowych, które znajdują się na ich terytorium, podczas gdy zgodnie z ust. 2 te same państwa członkowskie mogą same swobodnie decydować, nawet bez jednomyślnego uzgodnienia, o przeznaczeniu zapasów i wprowadzeniu ich do obrotu.

6.4. Rozsądne byłoby ustalenie jednolitych wymogów, które musiałyby spełnić wszystkie centralne organy odpowiedzialne za utrzymywanie zapasów przy określaniu warunków udostępniania zapasów (art. 7 ust. 4).

6.5. Zadania przypisane grupie koordynacyjnej (art. 18) nie są zbyt istotne, gdyż ograniczają się do udziału w sporządzaniu analiz sytuacji we Wspólnocie w zakresie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej (podczas gdy za kontrolę odpowiedzialna jest Komisja) i do ułatwiania koordynacji i wdrażania rozwiązań w tej dziedzinie. Pożądane byłoby przyznanie takiej grupie szerszych uprawnień, na przykład w dziedzinie sprawdzania i kontrolowania zapasów i procedur (dzięki czemu stałaby się być może prawdziwą agencją).

6.6. „Niezbędne” środki, które państwa członkowskie mają podjąć w przypadku poważnych zakłóceń w dostawach (art. 21), nie zostały precyzyjnie określone. Dobrze byłoby określić z góry ilości ropy naftowej i produktów naftowych, jakie każde z państw członkowskich miałyby wprowadzić do obrotu, lub ilość, o jaką każde państwo członkowskie powinno zmniejszyć swoje zużycie. Najlepiej, by wielkości te były równe ilości zapasów dostępnych lub zużywanych lub przynajmniej do nich proporcjonalne. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że uzasadnieniem dla tworzenia zapasów jest solidarność europejska, warto byłoby dokładniej zdefiniować formy wzajemnego wsparcia i rewanżu wśród państw członkowskich w wypadku kryzysu, w szczególności obowiązków krajów UE produkujących ropę naftową. Należałoby również poinformować o tych istotnych kwestiach europejską opinię publiczną, aby zbliżyć obywateli do Unii.

6.7. Komitet uważa, że w wypadku kryzysu zmniejszenie zaopatrzenia w paliwo nie może dotyczyć środków publicznego transportu pasażerskiego i transportu towarowego. Należy zagwarantować ogrzewanie w budynkach mieszkalnych i przede wszystkim w budynkach użyteczności publicznej, takich jak szkoły czy szpitale. Konieczne jest również zapewnienie dostaw przemysłowi petrochemicznemu.

6.8. W celu zapewnienia harmonizacji procedur (art. 21 ust. 3) przewidzianych w porozumieniu o Międzynarodowym Programie Energetycznym, państwa, które są jednocześnie członkami Wspólnoty Europejskiej i MAE, mogą używać swoich zapasów państwowych (jeśli zostały utworzone) i odpowiednich zapasów interwencyjnych w celu spełnienia międzynarodowych zobowiązań. W takim wypadku jednak dochodzi do sytuacji, w której działania podejmują tylko te państwa członkowskie, które są jednocześnie członkami UE i MAE. Aby tego uniknąć, warto byłoby zobowiązać wszystkie państwa członkowskie do utworzenia zapasów państwowych lub do wykorzystania zapasów już utworzonych, a następnie do przekazania ich do wyłącznej dyspozycji Komisji zgodnie z zasadą pomocniczości i do zarządzania przez grupę koordynacyjną.

6.9. Nie jest jasne, do kogo mają być stosowane przewidziane sankcje (art. 22). Jeśli chodzi tutaj wyłącznie o przedsiębiorstwa, państwa członkowskie powinny same określić wielkość kar i same je egzekwować. Jednak jeśli kary mają być nakładane na same państwa członkowskie, sankcje te należy określić i uregulować na szczeblu wspólnotowym.

6.10. Utworzenie specjalnego komitetu (art. 24), który miałby wspomagać Komisję, nie byłoby celowe, chyba że nie chodzi tutaj o komitet, a o przewidzianą już grupę koordynacyjną. Ponadto w artykule 24 nie wymienia się ewentualnych funkcji komitetu, sposobu wyłaniania jego członków ani też jego liczebności, nie porusza się w nim również kwestii jego finansowania. W omawianym wniosku nie rozróżnia się wyraźnie pomiędzy „usługami Komisji, które mogą przeprowadzać kontrole” (art. 19), „grupą koordynacyjną” (art. 19) a „komitetem” (art. 24). Komitet wyraża swoje ubolewanie z tego powodu, gdyż nie jest to absolutnie działanie na rzecz przejrzystości ani demokracji.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu

COM(2008) 887 wersja ostateczna – 2008/0263 (COD)

(2009/C 277/17)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Dnia 29 stycznia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 295 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu

COM(2008) 887 wersja ostateczna – 2008/0163 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Josef ZBOŘIL.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i za niezbędne uważa zagwarantowanie niezawodnego, sprawnego, efektywnego i bezpiecznego systemu transportowego w sektorze transportu drogowego (łącznie z usługami świadczonymi w tej dziedzinie).

1.2. Komitet popiera przyjęcie w celu realizacji planu działania dotyczącego inteligentnych systemów transportowych (ITS) proponowanej dyrektywy ustanawiającej potrzebne ramy prawne dla koordynacji inteligentnego systemu transportowego i zachowującej jednak konieczną elastyczność zgodnie z zasadami proporcjonalności i pomocniczości.

1.3. W celu zagwarantowania przejezdności sieci drogowej konieczne jest, by stale i nieprzerwanie dostępne były aktualne informacje i dane o określonych zdarzeniach i zjawiskach, które częściowo lub całkowicie ograniczają przejezdność w danym miejscu lub na danym odcinku sieci drogowej. ITS muszą zapewniać w czasie rzeczywistym dokładne, wiarygodne i jednolite informacje, aby użytkownicy mieli swobodę wyboru.

1.4. EKES uważa za konieczne stworzenie wspólnej standardowej struktury zjawisk i zdarzeń, które mają wpływ na przejezdność oraz bezpieczeństwo i płynność ruchu w sieci drogowej (np. system Alert-C). Trzeba także określić wspólny format XML służący wymianie danych i informacji o ruchu. Określone muszą też zostać zasady tworzenia jednolitej georeferencyjnej sieci drogowej służącej jednolitej cyfrowej lokalizacji geograficznej zjawisk i zdarzeń, a także informowaniu o sieci drogowej, jej elementach i wyposażeniu.

1.5. Gromadzenie potrzebnych danych, ich przetwarzanie i przekazywanie zainteresowanym użytkownikom powinno odbywać się w systemie, który nie będzie nadmiernie obciążał

kierowców pracą, ale raczej przyczyni się do zwiększenia komfortu i tym samym także bezpieczeństwa ruchu.

1.6. EKES zaleca szybkie opracowanie architektury systemów ITS na szczeblu krajowym oraz włączenie do nich ściśle określonych funkcji. Zaleca też stworzenie minimalnych norm wyposażenia sieci TEN-T w systemy telematyczne, które muszą pełnić konkretne konieczne funkcje.

1.7. Komitet podkreśla, że przy budowaniu infrastruktury należy zapewnić odpowiednie finansowanie zarówno ze środków wspólnotowych, jak i ze środków państw członkowskich i sektora prywatnego. Koszty eksploatacji powinny być pokrywane ze środków płynących z pobierania opłat, podatków lub opłat za przejazd. Trzeba też bardziej szczegółowo określić wymagania dotyczące centralnych krajowych organów zajmujących się gromadzeniem, przetwarzaniem, publikowaniem, rozpowszechnianiem i transgraniczną wymianą danych i informacji dotyczących ruchu.

1.8. Podstawą ITS jest coraz większe wykorzystywanie ogromnej ilości danych. Wdrażanie tych systemów wymaga zatem opracowania długoterminowej wizji, uwzględniającej nie tylko obecne zastosowania, ale także możliwy przyszły rozwój systemów oraz rolę i odpowiedzialność różnych podmiotów. Tworzone inteligentne systemy transportowe muszą w pełni przestrzegać wymogów ochrony danych osobowych. Dyrektywa i plan działania muszą zapewnić zabezpieczenia przed nadużyciami dzięki technicznemu, technologicznemu, organizacyjnemu i prawnemu instrumentom zgodnym z prawem UE i państw członkowskich ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Opinia 4/2004 grupy roboczej powołanej na podstawie art. 29: „Processing of Personal Data by Means of Video Surveillance”, WP 89, 11 lutego 2004 r. Deklaracja grupy roboczej art. 29 dotycząca egzekwowania prawa, WP 101, 25 listopada 2004 r. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2004_en.htm.

1.9. EKES zaleca, by uzupełnić plan działania o odpowiednie narzędzia propagowania nowoczesnych technologii informacyjnych w sektorze transportu, na przykład poprzez zorganizowanie konkursu dotyczącego inteligentnych pojazdów.

2. Wstęp, dokumenty Komisji

2.1. W śródkresowym przeglądzie Białej księgi Komisji Europejskiej w sprawie polityki transportowej wskazuje się, że innowacje w znacznym stopniu przyczynią się do tego, aby transport drogowy stał się bardziej zrównoważony (tj. bezpieczny, efektywny, ekologiczny, ciągły), w szczególności poprzez zastosowanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych: inteligentnych systemów transportowych (ITS).

2.2. Wzrastające przeciążenie naszego systemu transportowego (przewiduje się, że do 2020 r. drogowy transport towarowy wzrośnie o 55 %, a drogowy transport pasażerski o 36 %) oraz związane z nim zużycie energii i negatywny wpływ na środowisko (emisje CO₂ powodowane przez transport wzrosną o kolejne 15 % do 2020 r.) wymagają innowacyjnego podejścia w reagowaniu na wzrastające potrzeby i wymogi w zakresie transportu i mobilności. Tradycyjne środki, takie jak rozbudowa istniejących sieci transportowych, nie będą wykonalne w wymaganym zakresie, trzeba zatem znaleźć nowe rozwiązania.

2.3. Rozwiązania ITS są przyjmowane wolniej niż tego oczekiwano i na ogół fragmentarycznie. Doprowadziło to do istnienia zlepką rozwiązań krajowych, regionalnych i lokalnych, które nie są zharmonizowane. W konsekwencji ITS są wykorzystywane w sposób nieefektywny i nie są w stanie skutecznie przyczynić się do realizacji celów polityki (transportowej) oraz do sprostania coraz większym wyzwaniom w zakresie transportu drogowego.

2.4. Cele szczegółowe obejmują zwiększenie interoperacyjności systemów, zapewnienie stałego dostępu, dążenie do ciągłości usług oraz stworzenie efektywnego mechanizmu współpracy między wszystkimi podmiotami zainteresowanymi ITS. Zgodnie z zasadą pomocniczości, zastosowanie dyrektywy (ramowej) uznaje się za najodpowiedniejszą formę osiągnięcia zamierzonego celu.

2.5. Jednakże techniczne szczegóły wdrażania, tj. procedury i specyfikacje, będą przyjmowane przez Komisję, której pomagał będzie komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich. Niezależnie od roli tego komitetu, Komisja ustanowi Europejską Grupę Doradczą ds. ITS, do której zaproszeni zostaną przedstawiciele zainteresowanych podmiotów zajmujących się ITS (dostawców usług ITS, stowarzyszeń użytkowników, przewoźników i operatorów obiektów, przemysłu wytwórczego, partnerów społecznych, stowarzyszeń branżowych) i która doradzać będzie Komisji w zakresie ekonomicznych i technicznych aspektów realizacji i wdrażania ITS w Unii Europejskiej. Grupa doradcza będzie gromadzić i opracowywać dane z istniejących forów, takich jak Forum eSafety, ETRAC itp.

2.6. Omawiany wniosek skupia się na aplikacjach i usługach ITS związanych z transportem drogowym, w tym ich interfejsach z innymi formami transportu. Istnieje szereg przepisów dotyczących transportu drogowego, w szczególności dyrektywa 2004/52/WE w sprawie elektronicznego poboru opłat, rozporządzenie (EWG) 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz dyrektywa 2007/46/WE ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich

przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów. Zostanie zapewniona wyraźna spójność z pracą właściwych komitetów.

2.7. Wniosek będzie wspierał realizację kilku celów (mikroekonomicznych) strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przede wszystkim przyczyni się do realizacji celu, jakim jest umożliwienie bardziej powszechnego i skutecznego zastosowania ITS. Ponadto przyczyni się do realizacji następujących celów:

- łatwiejsze wdrażanie wszelkich form innowacji: transgraniczny transfer wiedzy na temat skutecznego wdrażania ITS;
- rozszerzenie, poprawa i połączenie infrastruktury europejskiej oraz ukończenie priorytetowych projektów transgranicznych: rozważenie kwestii właściwych systemów płatności za korzystanie z infrastruktury;
- sprzyjanie zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów oraz wzmocnienie synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym, a szczególnie promowanie rozwoju środków internalizacji kosztów zewnętrznych;
- zwiększenie i poprawa inwestycji w badania i rozwój, w szczególności przez sektor prywatny: lepsze warunki ramowe dla zastosowania innowacyjnych rozwiązań ITS.

2.8. Komunikat w sprawie ekologicznego transportu, przyjęty przez Komisję w lipcu 2008 r. (COM(2008) 433), przewiduje w rozdziale 4 plan działania dotyczący inteligentnych systemów transportu drogowego, któremu towarzyszyć ma inicjatywa legislacyjna. Plan ten określa wspólne podejście do wprowadzania istniejących technologii na rynek i do użytku. Jednocześnie bardziej efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury sprawi, że zapotrzebowanie na nową infrastrukturę będzie mniejsze, dzięki czemu uniknie się rozbijania siedlisk przyrodniczych i zajmowania gruntów.

2.9. Omawiany wniosek wpisuje się również w strategię zrównoważonego rozwoju UE, gdyż porusza kilka kluczowych kwestii, które, zgodnie z przeglądem z 2005 r., wymagają wzmoczonych działań. Kluczowym ogniwem łączącym jest dążenie do większego poszanowania zasady zrównoważonego rozwoju w przypadku transportu, tzn. realizacja celu poprawy zarządzania popytem na usługi transportowe oraz wsparcie dla celu związanego z bezpieczeństwem drogowym, polegającego na zmniejszeniu o połowę liczby ofiar śmiertelnych do 2010 r. (w porównaniu z rokiem 2000). Kolejne kwestie, które zostaną poruszone pośrednio, to ograniczenie zużycia energii w UE, a tym samym ograniczenie skutków zmian klimatu. Ponadto wniosek przyczynia się do wdrażania rozporządzenia (WE) 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań (systemy nawigacji).

2.10. Proponowana dyrektywa nakreśla ramy realizacji wspomnianego planu działania na rzecz ITS. Komisja będzie wspierać realizację obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w ramach dyrektywy poprzez utworzenie, w drodze procedury komitetowej, wspólnych specyfikacji mających na celu zagwarantowanie ogólnoeuropejskiego skoordynowanego wdrażania interoperacyjnych ITS. Prace te będzie prowadzić Komisja, której pomagać będzie Europejski Komitet ds. ITS. Przewiduje się również stworzenie ram wymiany informacji z państwami członkowskimi. Proponowany plan działania na rzecz ITS określa priorytetowe obszary przyspieszeniu skoordynowanego wdrażania aplikacji i usług ITS w całej Unii Europejskiej.

2.11. Plan działania na rzecz ITS ma za podstawę szereg realizowanych obecnie inicjatyw Komisji Europejskiej, takich jak plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego ⁽²⁾, plan działania na rzecz mobilności w miastach ⁽³⁾, wdrażanie systemu Galileo ⁽⁴⁾, zbiór działań na rzecz ekologicznego transportu ⁽⁵⁾, inicjatywa „Inteligentny samochód” w ramach i2010 ⁽⁶⁾, inicjatywa eSafety ⁽⁷⁾, siódmy program ramowy na rzecz badań i rozwoju technologicznego ⁽⁸⁾, system eCall ⁽⁹⁾, europejskie platformy technologiczne i ich strategiczne plany badań ⁽¹⁰⁾ oraz inicjatywa CARS 21 ⁽¹¹⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i za niezbędne uważa zagwarantowanie niezawodnego, sprawnego, efektywnego i bezpiecznego systemu transportowego w sektorze transportu drogowego (łącznie z usługami świadczonymi w tej dziedzinie). Skoordynowane wdrażanie ITS pozwala na zapewnienie – najszybciej jak to możliwe i w maksymalnym osiągalnym zakresie – przejezdności sieci drogowej w poszczególnych państwach członkowskich i w UE jako całej.

3.2. Komitet popiera przyjęcie w celu realizacji planu działania dotyczącego ITS proponowanej dyrektywy ustanawiającej potrzebne ramy prawne dla koordynacji inteligentnego systemu transportowego, a jednocześnie zachowującej konieczną elastyczność zgodnie z zasadami proporcjonalności i pomocniczości.

3.3. Realizacja celów proponowanej dyrektywy, a zwłaszcza zapewnienie większej funkcjonalności, niezawodności i efektywności transportu drogowego oraz poprawa jego bezpieczeństwa, jest ważna dla wzmocnienia stabilności gospodarczej i społecznej w poszczególnych państwach członkowskich i w UE jako całej. Wdrażanie ITS będzie miało wpływ na rozwój regionów, w szczególności tam, gdzie wolumen przewozów w transporcie drogowym przekracza możliwości istniejącej sieci drogowej. Przy wprowadzaniu w życie dyrektywy i planu działania regiony powinny odgrywać istotną rolę w wymianie doświadczeń i informacji o rezultatach działań.

3.4. W dyrektywie brakuje dokładniejszych postanowień mających za pomocą konkretnych mechanizmów kontrolnych zagwarantować „egzekwowalność” wdrożenia ITS w systemie drogowym poszczególnych państw, także gdy mowa jest o wsparciu finansowym ze strony Komisji i wymienionych projektach (EasyWay itd.).

3.5. W celu zagwarantowania przejezdności sieci drogowej konieczne jest, by stale i nieprzerwanie dostępne były aktualne informacje drogowe i dane o określonych zdarzeniach i zjawiskach, które częściowo lub całkowicie ograniczają przejezdność w danym miejscu lub na danym odcinku sieci drogowej.

3.6. ITS muszą zapewniać w czasie rzeczywistym informacje wiarygodne, jednolite i dostatecznie dokładne. ITS powinny informować o transporcie intermodalnym a użytkownicy muszą mieć swobodę wyboru między oferowanymi środkami transportu.

3.7. Podstawą ITS jest coraz większe wykorzystywanie ogromnej ilości danych. Wdrażanie tych systemów wymaga zatem opracowania długoterminowej wizji, uwzględniającej nie tylko obecne zastosowania, ale także możliwy przyszły rozwój systemów oraz rolę i odpowiedzialność różnych podmiotów. Z uwagi na ochronę prywatności przetwarzanie danych dotyczących zidentyfikowanych osób powinno być potraktowane w ramach przepisów i technicznych rozwiązań w taki sposób, by udostępnianie danych osobowych było możliwe tylko w jasno określonych w prawie celach, zgodnie z ramami prawnymi UE i poszczególnych państw członkowskich.

3.8. Podstawowym wymogiem jest konsekwentne gwarantowanie anonimowości danych u pierwotnego ich dostawcy. Grupa doradcza musi współpracować i konsultować się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych. Komitet zaleca rozważenie włączenia bezpośredniego przedstawiciela inspektora do prac grupy doradczej.

3.9. Nie należy ograniczać się wyłącznie do europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo, lecz dążyć raczej do współpracy ze wszystkimi dostępnymi systemami nawigacji satelitarnej.

3.10. W celu zagwarantowania dostępności oraz wymiany danych i informacji o częściowym lub całkowitym ograniczeniu przejezdności sieci konieczne jest ujednolicenie na szczeblu europejskim standardowej struktury i formatu XML dla wymiany danych dotyczących obserwowanych zjawisk i zdarzeń, które ograniczają przejezdność oraz bezpieczeństwo i płynność ruchu.

3.11. Ważnym warunkiem jest też ujednolicenie parametrów tworzenia jednolitej georeferencyjnej sieci drogowej służącej jednolitej cyfrowej lokalizacji geograficznej zjawisk i zdarzeń, a także rejestrowaniu informacji o sieci drogowej, jej elementach i wyposażeniu. Trzeba przy tym wykorzystać najlepsze dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich. Z tą tematyką wiąże się także systemy zarządzania drogami mające na celu stałe zapewnianie trwale dobrego stanu technicznego infrastruktury drogowej.

⁽²⁾ COM(2007) 607.

⁽³⁾ Komisja Europejska ma przedstawić ten dokument w 2009 r.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/galileo.

⁽⁵⁾ COM(2008) 433.

⁽⁶⁾ COM(2007) 541.

⁽⁷⁾ www.esafetysupport.org.

⁽⁸⁾ <http://cordis.europa.eu/fp7>.

⁽⁹⁾ www.esafetysupport.org/en/ecall_toolbox.

⁽¹⁰⁾ <http://cordis.europa.eu/technology-platforms>.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 22.

3.12. Gromadzenie potrzebnych danych, ich przetwarzanie i przekazywanie zainteresowanym użytkownikom powinno odbywać się w systemie, który nie będzie nadmiernie obciążał kierowców pracą, ale raczej przyczyni się do zwiększenia komfortu i tym samym także bezpieczeństwa ruchu, zwłaszcza z uwagi na starzenie się społeczeństwa. Dyrektywa powinna zatem przewidywać pewną formę informacyjnego wsparcia dla użytkowników ITS, tak by zmaksymalizować korzyści płynące ze zwiększenia funkcjonalności, efektywności i bezpieczeństwa systemu transportowego (łącznie ze zmniejszeniem wypadkowości).

3.13. Do ITS można zaliczyć także dotyczące transportu systemy informacyjne policji, straży pożarnej, zarządu infrastruktury czy służb meteorologicznych oraz systemy gromadzące informacje pochodzące od kierowców. Dane i informacje pochodzące z tych systemów muszą stanowić nieodłączną część informacji o ruchu.

3.14. Obok procesów prowadzących do zapewnienia większej przejezdności dróg trzeba zagwarantować także dalszy rozwój sieci drogowej poprzez budowę nowych dróg (zwłaszcza w miejscach, gdzie sieć jeszcze nie sięga), rekonstrukcje i naprawy, tak aby zapewnić wystarczający potencjał sieci drogowej przy uwzględnieniu warunków lokalnych i środowiska. ITS muszą być elementem zarówno nowo budowanych sieci transportowych TEN-T, jak i już użytkowanej infrastruktury drogowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W dyrektywie i w planie działań powinny być określone konkretne cele, których urzeczywistnienie w pierwszej fazie jest realne we wszystkich państwach członkowskich:

- zagwarantowanie gromadzenia i przetwarzania na szczeblu krajowym informacji i danych o aktualnej sytuacji na drogach na terenie danego państwa;
- zagwarantowanie transgranicznej wymiany informacji i danych o aktualnej sytuacji w zakresie transportu w sieci TEN-T w czasie rzeczywistym;
- zagwarantowanie bezpłatnych podstawowych usług informacyjnych dla kierowców jako usługi publicznej.

4.2. Informacje i dane o częściowo lub całkowicie nieprzejezdnych miejscach i odcinkach sieci drogowej są w ramach tych procesów wykorzystywane w celu:

- sprawdzenia i kontroli procesów likwidowania lub rozwiązywania przyczyn nieprzejezdności aż do ostatecznej naprawy problemu;

- informowania wszystkich uczestników ruchu drogowego (zwykłych kierowców, kierowców pojazdów ratunkowych, itd.) o miejscu, czasie, zasięgu i przyczynach nieprzejezdności;
- zarządzania ruchem na drogach z myślą o zapewnieniu przejezdności sieci drogowej w związku ze stwierdzonymi zdarzeniami, które tę przejezdność ograniczają (zarządzanie ruchem w danym miejscu sieci, na trasach alternatywnych itd.);
- analizy przyczyn powtarzających się zdarzeń ograniczających przejezdność w określonych miejscach lub na określonych odcinkach sieci w celu zaproponowania i wdrożenia rozwiązań pozwalających na ich ograniczenie lub usunięcie.

4.3. W propozycji Komisji brakuje definicji funkcji, jakie ITS miałyby pełnić, lub chociaż wskazania, kiedy funkcje te zostaną określone przez ekspertów. Dokumenty ustanawiają tylko zbyt ogólne ramy, co w rezultacie może oznaczać brak jednolitego podejścia do poszczególnych zadań i dziedzin.

4.4. Komitet proponuje zatem następujące rozgraniczenie niektórych funkcji ITS:

4.4.1. Funkcja wykorzystania systemów operacyjnych – systemy te zapewniają gromadzenie i przetwarzanie informacji w ramach działalności organów, organizacji i instytucji (policji, straży pożarnej, ratownictwa medycznego); niektóre atrybuty tych podstawowych danych można wykorzystać jako informacje o aktualnej sytuacji w zakresie transportu.

4.4.2. Funkcja gromadzenia danych i informacji z aplikacji telematycznych – zapewnia śledzenie określonych cech poszczególnych elementów systemu transportowego za pośrednictwem systemów telematycznych na określonych objętych tymi systemami odcinkach dróg (ITS).

4.4.3. Funkcja zarządzania i kierowania ruchem – inteligentne systemy transportowe na podstawie oceny konkretnych informacji o ruchu i danych z czujników lub też na podstawie interwencji operatora zarządzają ruchem na danym odcinku drogi za pośrednictwem odpowiednich narzędzi (znaków drogowych o zmiennej treści oznaczających nakaz lub zakaz, strzałek i sygnalizatorów świetlnych itd.).

4.4.4. Funkcja monitorowania – organy, organizacje i instytucje prowadzą wirtualną obserwację ruchu na drogach za pośrednictwem wspólnych systemów kamer.

4.4.5. Funkcja informacyjna – informacje i dane o częściowym lub całkowitym ograniczeniu przejezdności są publikowane albo przekazywane wszystkim klientom i użytkownikom sieci drogowej. Funkcja informacyjna jest realizowana za pośrednictwem standardowych dostępnych środków masowego przekazu i technologii informacyjnych przez przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne w formie usług informacyjnych przed podróżą i w trakcie podróży (*pre-trip* i *on-trip*).

4.4.6. Funkcja kontroli i kar – systemy telematyczne kontrolują wypełnianie niektórych obowiązków (np. uiszczanie opłat za przejazd) i przestrzeganie przepisów ruchu drogowego; istnieje przy tym możliwość karania za największe wykroczenia (np. przekroczenie dozwolonej prędkości, przejazd na czerwonym świetle, przekroczenie dozwolonego obciążenia, kradzież pojazdów) zgodnie z przepisami ruchu drogowego danego państwa członkowskiego i ich możliwą harmonizacją na szczeblu UE ⁽¹²⁾.

4.4.7. Funkcja kontroli technicznej – systemy telematyczne pełnią także funkcję kontroli niezawodności poszczególnych elementów systemu transportowego, łącznie z możliwością automatycznej identyfikacji problemu i rozpoczęcia procedur ograniczania lub zabezpieczania.

4.5. EKES zaleca także określenie minimalnych europejskich norm (lub wzorców) wyposażenia dróg włączonych do sieci TEN-T w podstawowe systemy telematyczne, pozwalające na gromadzenie danych, monitorowanie ruchu i zarządzanie nim, takie jak:

- system kamer monitorujących;
- systemy monitorowania ruchu drogowego, wykrywania zatorów i liczenia pojazdów;
- systemy znaków drogowych o zmiennej treści i mechanizmów informowania o ruchu;
- system informacji o warunkach meteorologicznych na drogach;
- dynamiczne zarządzanie ruchem;
- system ratunkowy.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

4.6. Na podstawie tych systemów i informacji z systemów operacyjnych można w czasie rzeczywistym oceniać przejezdność dróg oraz obliczać czas dojazdu do najważniejszych miejscowości.

4.7. EKES zwraca uwagę na możliwe problemy z dodatkowym wyposażaniem pojazdów w specyficzne urządzenia ITS; architektura systemów musi zapewniać kompatybilność. Infrastruktura i systemy pojazdów muszą być tworzone na bazie otwartych platform. Dotyczy to nie tylko systemów i technologii, ale także usług świadczonych za ich pośrednictwem.

4.8. Nie ulega wątpliwości, że ITS skorzystają z wielu dostępnych obecnie technologii informacyjnych i technologii innego rodzaju. Skoordynowane podejście UE do tych systemów powinno obejmować także określenie docelowych dziedzin, które trzeba będzie rozwijać aż do uzyskania praktycznych zastosowań. Należy też zapewnić odpowiednie finansowanie zarówno ze środków wspólnotowych, jak i ze środków państw członkowskich i sektora prywatnego. Koszty inwestycji i eksploatacji powinny być pokrywane ze środków płynących z pobierania obowiązujących opłat, podatków lub opłat za przejazd.

4.9. W poszczególnych głównych dziedzinach planu działania Komisja proponuje także cały szereg praktycznych rozwiązań dotyczących stosowania ITS. W tym okresie konieczne będzie oczywiście także przeznaczenie odpowiedniego czasu na szkolenia i zaznajomienie końcowych użytkowników systemu – kierowców – z jego odpowiednimi elementami, także za pośrednictwem reklam i popularyzowania tych nowoczesnych technologii w niestandardowy sposób (np. poprzez wsparcie rozwoju inteligentnych samochodów i zorganizowanie poświęconego im europejskiego konkursu).

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego, sprawozdawca: Jan SIMONS, 17 września 2008 r. (TEN/348), Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 70-72.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnocie na projekty w dziedzinie energetyki

COM(2009) 35 wersja ostateczna – 2009/0010 (COD)

(2009/C 277/18)

Sprawozdawca generalny: **Daniel RETUREAU**

Dnia 10 lutego 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 156 i 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnocie na projekty w dziedzinie energetyki

COM(2009) 35 wersja ostateczna – 2009/0010 (COD).

Dnia 24 lutego 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 14 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Daniela RETUREAU na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 129 do 5 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Propozycje

1.1. Pod koniec stycznia 2009 r., w ramach walki ze skutkami gospodarczymi kryzysu, Komisja zaproponowała wykorzystanie sumy 5 mld EUR z budżetu 2008 r., pochodzącej z nieużytkowanych środków rolniczych funduszy strukturalnych. Propozycja ta miała umożliwić rozwój inwestycji w dziedzinie „zrównoważonej” energii oraz dostęp regionów wiejskich do łączy szerokopasmowych.

1.2. Dyskusje w Radzie oraz postulaty niektórych parlamentarzystów doprowadziły do negocjacji między państwami członkowskimi, dotyczących listy projektów, które miałyby uzyskać finansowanie. Jednocześnie w Parlamencie wyrażano żal z powodu braku inwestycji w dziedzinie oszczędzania energii.

1.3. Wydaje się, że w połowie kwietnia osiągnięte zostało nieformalne porozumienie między Komisją i obydwoma ośrodkami władzy prawodawczej, dotyczące sektora energii, na sumę 3,98 mld EUR, podczas gdy w projekcie rozporządzenia proponowano 3,5 mld EUR. Porozumienie przewiduje, że jeśli suma 3,98 mld EUR przeznaczona na projekty energetyczne (między sieciowe połączenia gazowe i elektroenergetyczne, morska energia wiatrowa, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla) nie zostanie w całości wydana do końca 2010 r., środki te będą mogły zostać wykorzystane na inne projekty, szczególnie na poprawę efektywności energetycznej.

2. Uwagi ogólne

2.1. Komitet przyjmuje z zadowoleniem pomysł przeznaczenia niewykorzystanych środków budżetowych z 2008 r. na projekty mające na celu naprawę gospodarki europejskiej, pogrążonej

w pewnym marazmie wskutek kryzysu systemowego, jaki dotknął gospodarkę światową oraz wskutek braku woli podmiotów finansowych do uczestniczenia w finansowaniu przedsiębiorstw za pomocą niskoprocentowanych pożyczek, co dotyczy szczególnie MŚP i tworzenia nowych firm.

2.2. W obecnym kontekście konieczne jest podjęcie jak najszybciej działań, przyznając priorytet konkretnym projektom wpisującym się już obecnie w średnio- i długoterminową perspektywę rozwoju zrównoważonego. Do kategorii tej należy pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwijanie sieci łączy szerokopasmowych na obszarach, które nie są jeszcze połączone z siecią światową za pomocą odpowiednio skutecznych technologii.

2.3. Komitet popiera zatem ogólne podejście zastosowane w rozporządzeniu, mając jednocześnie świadomość, że wyraz poszczególnych interesów narodowych oraz kwestie dotyczące walki ze zmianami klimatu mogą spowodować pewne korekty w stosunku do propozycji wyjściowej.

2.4. Obecnie należałoby wdrożyć możliwie jak najszybciej opracowane środki, gdyż czas jest istotnym czynnikiem w walce z kryzysem. Jeśli zabraknie wyrażonej woli politycznej, a działania będą spóźnione, może to się odbić na realizacji wyznaczonych celów.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Komitet wyraża jednakże żal, iż środki proponowane przez Komisję w walce z kryzysem są zbyt mało radykalne w stosunku do oczekiwanych szybkich i powszechnych efektów w dziedzinie zatrudnienia i w sektorze przedsiębiorstw, a także iż w ciągu tych kilku miesięcy, które już minęły, nie dano czytelniejszych sygnałów w formie bardziej zdecydowanych propozycji.

3.2. Komitet będzie zapewne wydawał opinie w sprawie innych propozycji, np. w dziedzinie regulacji transgranicznego przepływu kapitału czy też walki z rajami podatkowymi. Uczyni to w odpowiednim momencie, oczekuje jednak stanowczych i skutecznych propozycji na miarę kryzysu, który okazał się poważniejszy w skutkach niż wszystkie poprzednie.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie

COM(2008) 699 wersja ostateczna

(2009/C 277/19)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Dnia 4 listopada 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 i Rady: Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie

COM(2008) 699 wersja ostateczna.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Dumitru FORNEA.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 194 do 4 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia ⁽¹⁾

EKES zaleca co następuje:

1.1. UE powinna przygotować przegląd krajowych analiz dotyczących strategicznych i kluczowych surowców oraz ustalić, jaki jest obraz sytuacji w UE, w podobny sposób jak uczyniła to Krajowa Rada ds. Badań Naukowych w przypadku Stanów Zjednoczonych lub Japonii. W szczególności państwa członkowskie powinny dokonać przeglądu swoich polityk w zakresie zaopatrzenia w surowce, aby sprawdzić, co oznacza pojęcie kluczowego znaczenia dla poszczególnych państw członkowskich i dla całej UE. Kluczowe znaczenie poszczególnych surowców należy poddawać przeglądowi regularnie – w miarę możliwości co dwa, trzy lata – w celu monitorowania zmian.

1.2. Warsztaty OECD/BIAC (Komitetu Doradczego ds. Biznesu i Przemysłu OECD) poświęcone dostępowi do surowców mogą być ewentualnie punktem wyjścia, lecz od samego początku ograniczałyby zasięg działań UE. Po ustaleniu pewnej liczby surowców o kluczowym znaczeniu kraje, które już są dostawcami tych surowców lub mogą stać się nimi w przyszłości, należy poddać ocenie pod kątem możliwości nawiązania z nimi korzystnej współpracy. Następnie należy podjąć działania o charakterze dyplomatycznym.

1.3. EKES zdecydowanie popiera konferencje organizowane przez kolejne prezydencje – czeską, szwedzką i hiszpańską – w latach 2009–2010, dotyczące kwestii podaży zasobów mineralnych i popytu na nie, dostępu do gruntów, najlepszych dostępnych technologii i rozwijania potencjału, oraz wyraża chęć uczestniczenia w nich.

⁽¹⁾ Dodatkowe szczegółowe zalecenia EKES-u znajdują się w opinii w sprawie przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych w Europie, przyjętej dnia 9 lipca 2008 r. i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym UE pod nr 2009/C27/19. Zalecenia przedstawione w niniejszej opinii należy traktować jako uzupełnienie zaleceń przedstawionych w poprzedniej opinii EKES-u.

1.4. Komisja powinna zwiększyć starania na rzecz wsparcia skutecznych negocjacji na szczeblu międzynarodowym, nie tylko w celu usunięcia niesprawiedliwych barier i zakłóceń w handlu, lecz również aby pomóc w kształtowaniu dwu- i wielostronnych porozumień w sprawie inwestycji.

1.5. Komisja powinna uruchomić niezbędne mechanizmy działania w przypadku naruszania zasad WTO przez kraje nienależące do UE (np. podatki lub ograniczenia wywozowe dotyczące materiałów).

1.6. Zewnętrzne taryfy celne UE należy ustalić tak, aby surowce produkowane w sposób zrównoważony nie były wykluczane z rynku UE. Trzeba przeprowadzić weryfikację istniejących taryf, aby określić, które linie taryfowe należy zmienić.

1.7. UE powinna prowadzić aktywne działania dyplomatyczne w zakresie surowców w celu zabezpieczenia dostępu do surowców, dzięki czemu powinna przyczynić się do stworzenia funduszy i programów skupiających się na rozwijaniu potencjału, co wspierałoby zrównoważoną produkcję surowców oraz postęp gospodarczy i społeczny w krajach rozwijających się.

1.8. Komisja powinna brać czynny udział w dorocznych posiedzeniach Światowego Forum Ministrów Górnictwa oraz Międzyrządowego Forum ds. Górnictwa i Metali w celu nawiązania w tej dziedzinie lepszych stosunków z wieloma światowymi organami, aby określić i zwiększyć możliwości inwestycyjne UE.

1.9. Należy przygotować spis najlepszych praktyk regulacyjnych w UE dotyczących dostępu gałęzi przemysłu wytwarzających surowce do gruntów w celu uproszczenia procedur i ograniczenia zjawiska całkowitego pozbawiania gruntów zasobów mineralnych, które jest wynikiem nieodpowiednich praktyk w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

1.10. Komisja powinna nadal wspierać europejską platformę technologiczną dotyczącą zrównoważonego wykorzystania surowców mineralnych oraz włączyć poruszane przez nią tematy do zbliżających się zaproszeń do składania wniosków na lata 2009–2013. Istotne jest również uwzględnienie tematów związanych z surowcami wśród dziedzin działań priorytetowych w 8. programie ramowym w zakresie badań i rozwoju, np. wspieranie efektywności wykorzystania zasobów i efektywności energetycznej.

1.11. Komisja powinna wspierać stosowanie obiektywnej metodologii opartej na analizie całego cyklu życia do oceny zasadności środków mających na celu efektywność wykorzystania zasobów i ewentualnej „polityki w zakresie zastępowania surowców”.

1.12. Służby Komisji powinny położyć większy nacisk na recykling i ułatwić stosowanie surowców wtórnych w UE oraz proponować przemysłowe strategie recyklingu, odzyskiwania i ponownego wykorzystania materiałów w krajach trzecich poprzez propagowanie najlepszych praktyk na szczeblu międzynarodowym.

1.13. Potrzebne są dodatkowe konsultacje i badania naukowe, aby lepiej zrozumieć, w jakim stopniu metodologia stosowana w przypadku mineralnych surowców nieenergetycznych jest odpowiednia w danej sytuacji, w której znajdują się odnawialne surowce nieenergetyczne, takie jak np. drewno, skóry i skórki (komunikat Komisji koncentruje się głównie na kwestiach związanych z bezpieczeństwem zaopatrzenia w mineralne surowce nieenergetyczne; kwestią nierozstrzygniętą jest to, czy najlepszym sposobem jest stosowanie tej samej procedury w przypadku innych surowców, ale z pewnością dzięki ściślejszej współpracy wyspecjalizowanych departamentów Komisji możliwe będzie stworzenie zintegrowanego instrumentu oceny wszystkich strategicznych i kluczowych surowców używanych w przemyśle i w obronności UE).

2. Kontekst

2.1. Tendencja wzrostowa cen surowców została tymczasowo zatrzymana. W komunikacie Komisji wyrażono przekonanie, że tendencja ta powróci oraz że „tempo wzrostu gospodarek wschodzących będzie nadal wywierało duży wpływ na popyt na surowce”. Decydującymi czynnikami są, po pierwsze to, czy gospodarki wschodzące, w szczególności Chiny, będą w stanie sprawnie przejść od modelu wzrostu opartego przede wszystkim na inwestycjach w środki trwałe wynikających z możliwości gospodarczych w sektorach wytwórczych ukierunkowanych na wywóz, do modelu gospodarki opartej w większym stopniu na konsumpcji krajowej, a po drugie to, czy w tym drugim modelu wzrostu gospodarki wystąpi takie samo tempo wzrostu popytu na surowce.

2.2. Jak zaznaczono w komunikacie, UE jest samowystarczalna pod względem minerałów budowlanych (w przypadku których zagraniczni dostawcy ponoszą wysokie koszty transportu w stosunku do wartości materiałów), lecz uzależniona od przywozu niektórych materiałów o strategicznym znaczeniu gospodarczym. Ich znaczenie strategiczne wynika z ich kluczowego znaczenia dla

produkcji przemysłowej, czego jednak zdecydowanie nie odzwierciedla ich niższa wartość ekonomiczna, oraz z faktu, że zaopatrzenie koncentruje się na niewielkiej liczbie dostawców komercyjnych i krajach, z których częścią wiąże się wysokie ryzyko polityczne.

2.3. W komunikacie wyrażono szereg obaw związanych z zaopatrzeniem. Jako powody do obaw można wyróżnić cztery rodzaje ryzyka, w zależności od perspektywy i pochodzenia ograniczeń w zaopatrzeniu:

- wzmożone konkurowanie o surowce wśród przedsiębiorstw przetwórczych, które przejawia się wyższymi cenami oraz, w przypadku zasobów pierwotnych i wtórnych, przekierowaniem materiałów do nowych miejsc przeznaczenia;
- „gromadzenie” surowców za pomocą barier w wywozie, takich jak podatki wywozowe i systemy podwójnych cen (w komunikacie podano szereg przykładów);
- konkurowanie o środki do produkcji surowców w krajach trzecich (na przykład: konkurowanie o możliwości inwestycyjne i dostęp do złóż mineralnych w Afryce);
- ryzyko przerw w fizycznym zaopatrzeniu w surowce o strategicznym znaczeniu gospodarczym, na przykład możliwość przerwy w zaopatrzeniu w pierwiastki ziem rzadkich, których dostawy są bardzo skoncentrowane i które mają znaczenie w wielu zastosowaniach (wszystkie technologie ekologiczne i efektywne pod względem energetycznym są oparte na zwiększaniu zużycia pierwiastków ziem rzadkich – na przykład w samochodzie hybrydowym znajduje się ich około 20 kg; Chiny są głównym światowym dostawcą, lecz również głównym światowym konsumentem tych pierwiastków; jak dotąd istnieje bardzo niewiele wykonalnych pod względem ekonomicznym alternatyw dla dostaw pierwiastków ziem rzadkich z Chin); kluczowe minerały mogą być potężnym narzędziem w negocjacjach, a nawet bronią w wojnie gospodarczej.

2.4. Pierwsze dwa rodzaje ryzyka mają bezpośredni wpływ na konkurencyjność europejskiego przemysłu przetwarzania surowców i w stopniu, w jakim wynikają one z praktyk antykonkurencyjnych lub środków z zakresu polityki handlowej, ich konsekwencje należy traktować w kontekście polityki handlowej i polityki konkurencji.

2.5. Trzeci rodzaj ryzyka może być mniejszym problemem dla przemysłu wykorzystującego surowce, ponieważ nie ma powodu jako takiego, aby oczekiwać, że właściciele zasobów naturalnych dostrzegą interes w zróżnicowanym traktowaniu klientów ze szkodą dla przemysłu UE, lecz istnieją powody do obaw, jeśli chodzi zarówno o skutki dla długoterminowej pozycji konkurencyjnej przemysłu wydobywczego w Europie, jak i o skutki dla pozycji Europy jako centrum finansów, rozwoju technologii i tworzenia sieci przedsiębiorstw przemysłu wydobywczego. Ostatnie wydarzenia w tym zakresie budzą także obawy o perspektywę zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się, które są uzależnione od wywozu opartego na zasobach naturalnych.

2.6. Wreszcie, czwarty rodzaj ryzyka może spowodować poważne szkody dla struktury gospodarczej Unii Europejskiej oraz zmniejszenie zatrudnienia poprzez wstrzymanie produkcji ze względu na brak niezbędnych materiałów. Do ryzyka tego trzeba odnieść się bezpośrednio, także ewentualnie za pomocą środków, które nie były wcześniej brane pod uwagę. Warto zauważyć, że ryzyko to zostało wystarczająco poważnie potraktowane zarówno przez Stany Zjednoczone (zob. *Minerals, Critical Minerals and the US Economy* – „Minerały, kluczowe minerały i gospodarka Stanów Zjednoczonych”, sprawozdanie Krajowej Rady ds. Badań Naukowych, www.nap.edu/catalog.php?record_id=12034), jak i Japonię (zob. wytyczne dotyczące zapewnienia zasobów krajowych, www.meti.go.jp/english/press/data/nBackIssue200803.html), które w ten sposób uzasadniły nowe inicjatywy polityczne. W prasie sugerowano także, że Chiny tworzą zapasy surowców, aby złagodzić skutki przerw w dostawach.

3. Uwagi ogólne

3.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji (COM(2008) 699, Inicjatywa Komisji na rzecz surowców) i uważa go za kluczowy czynnik mający zapewnić UE stabilne zaopatrzenie w surowce nieenergetyczne, w szczególności zasoby mineralne (zob. COM (2008) 699, s. 3), aby zaspokoić nasze kluczowe potrzeby w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy. EKES pragnie, by stworzono niezbędną strukturę i zapewniono zasoby, które pomogą we wdrażaniu wskazanych środków.

3.2. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego od dawna domagają się zintegrowanego podejścia do tej kwestii, które łączyłoby wiele strategii politycznych i programów UE. Zaslugą Komisji jest to, że dzięki tej inicjatywie przedstawiła ona rozwiązania problemów wynikających z konieczności zapewnienia stabilnego zaopatrzenia przemysłu UE w surowce nieenergetyczne poprzez zintegrowanie strategii politycznych dotyczących poprawy zaopatrzenia ze źródeł wewnętrznych i spoza UE ze środkami mającymi na celu zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów i działań w zakresie recyklingu.

3.3. W szczególności, bez podważania zasady pomocniczości mającej zastosowanie w UE w przypadku strategii politycznych dotyczących zasobów i planów zagospodarowania przestrzennego, sytuacja międzynarodowa wyraźnie pokazała potrzebę bardziej skoordynowanego podejścia na szczeblu UE.

3.4. EKES z zadowoleniem stwierdza, że w komunikacie tym Komisja przyjęła podobne podejście i wskazała prawie takie same wyzwania i rozwiązania jak te przedstawione w najnowszej opinii z inicjatywy własnej EKES-u dotyczącej tego tematu ⁽²⁾. Dokument ten został wydany, aby pomóc Komisji wcześniej poznać zdanie społeczeństwa obywatelskiego, i jest wynikiem wzmożonych konsultacji rozpoczętych przez Komisję Konsultacyjną ds. Przemian w Przemysle EKES-u w odpowiedzi na dokument informacyjny Komisji pt. „Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw surowców dla przemysłu UE” (IP/07/767, wydany dnia 5 czerwca 2007 r.), który miał w założeniu poprzedzać obecną inicjatywę w sprawie surowców.

3.5. W kontekście zobowiązania UE do opracowania globalnego podejścia w zakresie przeciwdziałania skutkom zmian klimatu poprzez ulepszenie technologii zapewniających efektywność energetyczną, propagowanie odpowiedzialnego wykorzystywania zasobów naturalnych i zwiększenie ekologiczności przemysłu UE, EKES ponownie kładzie nacisk na strategiczne znaczenie bezpieczeństwa zaopatrzenia w mineralne surowce nieenergetyczne oraz europejskiej polityki energetycznej, koncentrując się na wzajemnych zależnościach pomiędzy tymi sektorami ze względu na czynnik technologiczny.

3.6. UE jest w dużym stopniu uzależniona od przywozu metali stosowanych w zaawansowanych technologiach i nie uda jej się przejść na zrównoważoną produkcję i ekologiczne technologie, jeśli nie uzyska bezpiecznego dostępu do tego rodzaju metali i surowców rzadko występujących w przyrodzie (pod względem konkurencji, zagrożeń, geograficznej koncentracji zasobów i zakładów produkcyjnych) ⁽³⁾.

3.7. Omawiany komunikat przypomina analizę SWOT aktualnych problemów UE w zakresie podaży surowców, a zatem w tym przypadku potrzebne są skoordynowane wsparcie ze strony państw członkowskich UE oraz skoordynowane działania różnych właściwych służb Komisji (DEV, ENTR, ENV, EUROSTAT, REGIO, RELEX, RTD) w celu realizacji szeregu działań we współpracy nie tylko z Komisją, lecz również z najważniejszymi zainteresowanymi podmiotami, takimi jak branże wykorzystujące zasoby przemysłu wydobywczego (należy zachęcić Międzynarodową Radę ds. Górnictwa i Metali ICCM, jako przedstawiciela globalnego sektora surowców mineralnych, do udziału oraz wniesienia wizji rozwoju i specjalistycznej wiedzy w celu uzupełnienia wizji Euromines, która w większym stopniu koncentruje się na UE), przedsiębiorcy, badania geologiczne, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, aby zwiększyć bezpieczeństwo zaopatrzenia w UE zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju.

3.8. Obecnie istniejące struktury UE zajmujące się tymi kwestiami są zbyt słabe i muszą zostać wzmocnione poprzez włączenie do nich decydentów wyższego szczebla oraz za pomocą lepszej technicznej i ekonomicznej analizy przyszłych potrzeb w zakresie surowców i bardziej intensywnych działań mających na celu wykorzystanie źródeł europejskich w takim stopniu, w jakim jest to wykonalne technicznie i ekonomicznie, oraz zwiększenie stabilności zaopatrzenia ze źródeł pozaeuropejskich. Konieczne będą długoterminowa strategia i mechanizm regularnych przeglądów, ponieważ inwestycje w wydobywanie surowców są bardzo często opłacalne ekonomicznie wyłącznie w perspektywie długoterminowej.

3.9. Podstawę przedstawionych propozycji stanowią poniższe zasady

3.9.1. Bezpieczeństwo w zakresie zaopatrzenia UE w surowce to przede wszystkim dopilnowanie, by gospodarka UE nie została zniszczona przez wstrząsy w procesie zaopatrywania w surowce, lecz również ochrona interesów konsumentów, gałęzi przemysłu UE, które są uzależnione od przywozu surowców, i gałęzi przemysłu UE, które produkują surowce, a także konieczność zapewnienia równych reguł konkurencji. Wszystkie te interesy należy wziąć pod uwagę i uwzględnić w praktyce, mając na względzie zobowiązania i strategię polityczną UE w zakresie rozwoju międzynarodowego oraz rozwoju zrównoważonego pod

⁽²⁾ Opinia w sprawie przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych w Europie, Dz.U. C 27 z 3.2.2009.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych w Europie, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, pkt 2.5.

względem ekologicznym i społecznym. Wykorzystanie surowców powinno zostać zoptymalizowane, biorąc pod uwagę jego oddziaływanie na środowisko naturalne, zgodnie z potrzebami społeczności i zasadami zrównoważonego wykorzystania energii.

3.9.2. Polityka UE w zakresie zaopatrzenia w surowce musi opierać się na **solidnej podstawie analitycznej**. Istotne jest zatem zapewnienie odpowiedniej wiedzy, która winna podlegać analizie z wykorzystaniem możliwie najlepszych metod.

3.10. Praktyki regulacyjne dotyczące surowców znacznie różnią się w obrębie UE i istnieją znaczne możliwości poprawy w poszczególnych krajach poprzez rozpowszechnianie informacji o najlepszych praktykach.

4. Uwagi dotyczące proponowanych działań z zakresu polityki ⁽⁴⁾

4.1. Pierwszy filar: Dostęp do surowców na rynkach światowych i niezakłócone warunki

4.1.1. Propozycje przedstawione w komunikacie Komisji są następujące: UE powinna (i) prowadzić aktywną politykę w zakresie surowców w celu zabezpieczenia dostępu do surowców, (ii) wspierać zacieśnianie współpracy międzynarodowej oraz (iii) priorytetowo traktować dostęp do surowców w polityce handlowej i regulacyjnej UE.

4.1.2. Po ustaleniu, które kraje są bogate w zasoby, należy omówić kwestie związane z dostępem do surowców w tych krajach z ich przedstawicielami. W ramach polityki rozwoju UE należy utworzyć **fundusze i programy, które wspierałyby zrównoważoną produkcję surowców i zrównoważony rozwój** w tych krajach.

4.1.3. UE powinna dokonać weryfikacji swoich programów finansowania dla krajów, które są już państwami członkowskimi UE, lub krajów sąsiadujących, ponieważ transport zasobów z tych krajów byłby w większym stopniu zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. W szczególności pomocy należy udzielić państwom, które ostatnio przystąpiły do UE, państwom bałkańskim, północnoafrykańskim i Turcji. Inicjatywa ICMC dotycząca wspierania pozyskiwania i wykorzystywania zasobów mogłaby stanowić pożyteczny model strategii dotyczących zasobów i rozwoju. (Jest to inicjatywa uruchomiona w 2004 r. przez Międzynarodową Radę ds. Górnictwa i Metali ICCM. Jej celem jest poszukiwanie najlepszych rozwiązań w zakresie polityki inwestycyjnej dotyczącej górnictwa i przemysłu metalowego na szczeblu krajowym, regionalnym i na szczeblu przedsiębiorstw w państwach rozwijających się.)

4.1.4. Kilka konkretnych zaleceń należy do kategorii **zapewnienia spójności między polityką rozwoju UE a potrzebą**

niezakłóconego dostępu do surowców. Wszystkie propozycje przedstawione w odniesieniu do wzmocnienia państw, wspierania zdrowego klimatu dla inwestycji i promowania zrównoważonej gospodarki surowcami są odpowiednie i konstruktywne.

4.1.5. Zewnętrzne taryfy celne UE należy ustalić tak, aby surowce produkowane w sposób zrównoważony nie były wykluczane z rynku UE. Należy przeprowadzić weryfikację istniejących taryf, aby określić, które linie taryfowe powinny zostać zmienione.

4.1.6. Pomoc dla krajów rozwijających się w dziedzinie surowców powinna koncentrować się na **rozwijaniu potencjału**, a jej celem powinno być wsparcie i ułatwienie rozwoju i realizacji strategii politycznych, które maksymalizują wkład produkcji i wywozu surowców w rozwój. W tym kontekście szczególne znaczenie ma wspieranie strategii politycznych i sposobów podejścia, które zakładają włączenie i uczestnictwo wszystkich grup oraz nadają priorytetowe znaczenie potrzebom i interesom ludności.

4.1.7. **Pomoc na rzecz rozwoju** w dziedzinie surowców musi również opierać się na koalicjach i partnerstwach o szerokim zakresie, które gwarantują zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, w tym w szczególności branży surowców, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz wszystkich szczebli.

Znaczącym elementem pomocy dla krajów rozwijających się powinno być wsparcie na rzecz **budowy infrastruktury**, z której mogłyby korzystać przedsiębiorstwa produkujące surowce i mniejsze przedsiębiorstwa, społeczności rolnicze oraz inne podmioty prowadzące gospodarczą działalność rolniczą. Chociaż ten konkretny sposób współpracy był krytykowany za to, że przyczynia się do rozwoju w stopniu mniejszym niż jest to możliwe, istotne jest również, by dostrzec, że stanowi on odpowiedź na wielką potrzebę stymulowania rozwoju poprzez poprawę infrastruktury oraz że inne mechanizmy finansowania takich inwestycji okazały się niedostateczne.

4.1.8. W komunikacie trafnie podkreślono trudne kwestie związane ze **statystykami dotyczącymi handlu** zasobami mineralnymi. Ich podstawę stanowią sprawozdania służb celnych opracowane zgodnie z międzynarodową standardową klasyfikacją handlu (SITC) lub systemem zharmonizowanym (HS) albo klasyfikacją głównych kategorii ekonomicznych (BEC), a tego rodzaju sprawozdawczość jest w niektórych krajach słaba. Ponadto statystyki handlowe nie mogą podawać właściwych, bardzo potrzebnych informacji o rzeczywistym zużyciu minerałów przez gospodarkę na świecie, ponieważ nie są w nich rejestrowane minerały i metale zawarte w koncentratkach, półproduktach i wyrobach będących przedmiotem obrotu. Potrzebne byłyby badania naukowe oraz międzynarodowe porozumienie co do sposobu poprawy obecnego systemu statystycznego, aby stworzyć lepsze podejście przy określaniu rzeczywistego zużycia minerałów i metali, czego można dokonać za pomocą zastosowania wartości „zastępczych” w odniesieniu do minerałów i metali zawartych w standardowym samochodzie, standardowej tonie papieru itd.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 82.

4.1.9. Komunikat dość szczegółowo omawia politykę handlową i regulacyjną. W propozycjach określono obszary leżące w żywotnym interesie UE i wydaje się, że warto je zrealizować. Jedna poruszona kwestia zasługuje na szczególne podkreślenie: „UE powinna także poddawać weryfikacji taryfę celną UE w celu zapewnienia jej **spójności z kształtowaniem się popytu na surowce w UE**, a w szczególności **oceniać sposoby zmniejszania ograniczeń w przywozie surowców**”.

4.1.10. Cele dotyczące zrównoważonego rozwoju muszą być realizowane z uwzględnieniem ich skutków poza obszarem UE i nie powinny stanowić usprawiedliwienia ani ochrony praktyk ograniczających handel, które są sprzeczne z interesami konsumentów i środowiska naturalnego. Istotne jest, aby bezpieczeństwo w zakresie zaopatrzenia oraz cele wyeliminowania nieuczciwej konkurencji w oparciu o uprzywilejowany dostęp do surowców nie były wykorzystywane do promowania protekcjonizmu lub ograniczania handlu i dostępu producentów z krajów rozwijających się do rynku UE.

4.2. Drugi filar: Wspieranie stabilnych dostaw surowców ze źródeł europejskich

4.2.1. Na zrównoważony lokalny i regionalny rozwój UE bezpośredni wpływ ma przyszły rozwój sektorów gospodarki, które są w stanie wykorzystać potencjał poszczególnych obszarów. Zdaniem EKES-u, biorąc pod uwagę wyliczenie rezerw w poszczególnych złożach zasobów mineralnych, działalność wydobywcza może przyczynić się do rozwoju społeczności lokalnych, a także do rozwoju państw członkowskich UE poprzez dostarczanie im zasobów. W ten sposób działalność ta może przyczynić się do:

- rozwoju produkcji przemysłowej i dostarczania surowców potrzebnych w działalności przemysłowej;
- ograniczenia uzależnienia od przywozu i zapewnienia lepszego wykorzystania zasobów;
- utrzymania rozsądnej liczby pracowników wykwalifikowanych w tym sektorze, aby umożliwić dalsze prowadzenie działalności poszukiwawczej i wydobywczej w UE;
- zwiększenia liczby miejsc pracy i bezpieczeństwa pracy;
- spójności społecznej i rozwoju regionalnego;
- poprawy warunków życia i pracy.

4.2.2. Zważywszy na długą historię wydobywania minerałów, Europa musi przyjąć wiodącą pozycję pod względem wiedzy fachowej i specjalistycznej dotyczącej takich zagadnień jak sposób wydobywania surowców, optymalizacja wkładu produkcji surowców w rozwój gospodarczy, ich zrównoważone wykorzystanie oraz późniejsza rekultywacja gruntów w sposób korzystny dla społeczeństwa.

4.2.3. Państwa członkowskie powinny sprawdzić, w jakim stopniu ich planowane procesy zagospodarowania przestrzennego uwzględniają potencjalne surowce oraz ustalanie priorytetów w przypadku konkurujących ze sobą sposobów wykorzystania

gruntów nadal odbywa się odpowiednio, biorąc pod uwagę konieczność pozyskiwania surowców w sposób zrównoważony, tj. poprzez zastosowanie zasady bliskości geograficznej, gdy jest to możliwe i opłacalne gospodarczo.

4.2.4. Stan wiedzy geologicznej ulega nieustannym zmianom, w związku z czym procedury muszą być wystarczająco elastyczne, aby w przyszłości umożliwić dostęp do nieodkrytych zasobów naturalnych.

4.2.5. Należy przygotować **spis najlepszych praktyk regulacyjnych** w UE dotyczących dostępu branż przemysłowych wytwarzających surowce do gruntów w celu:

- **uproszczenia procedur** i zwiększenia ich podobieństwa w obrębie Unii, z jednoczesnym odpowiednim uwzględnieniem konkurujących ze sobą interesów w zakresie użytkowania gruntów, w tym ich ochrony;
- **ograniczenia zjawiska całkowitego pozbawiania gruntów zasobów mineralnych** będącego wynikiem nieodpowiednich praktyk w zakresie zagospodarowania przestrzennego; szczególnie istotne jest, by przepisy zapewniające dostęp do gruntów nie dotyczyły jedynie znanych obszarów, na których występują minerały.

4.2.6. Po opracowaniu wytycznych dotyczących pogodzenia ochrony obszarów objętych siecią Natura 2000 z wydobywaniem surowców państwa członkowskie powinny dokonać weryfikacji własnych wytycznych krajowych i uświadomić właściwym władzom, że program **Natura 2000 nie zabrania wydobywania surowców** (art. 6 dyrektywy w sprawie siedlisk zapewnia doskonałe narzędzie pozwalające zapewnić przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju przez przemysł wydobywczy).

4.2.7. W celu **ulepszenia bazy wiedzy na temat zaopatrzenia** w materiały o strategicznym znaczeniu gospodarczym **oraz wykorzystania surowców** w UE należy przygotować analizę dotyczącą UE podobną do tej, którą przeprowadziła Krajowa Rada ds. Badań Naukowych dla Stanów Zjednoczonych. Analiza powinna mieć na celu określenie i ocenę zarówno potencjalnych zagrożeń dla zaopatrzenia przemysłu UE w materiały, jak i znaczenia różnych materiałów w ich różnych zastosowaniach końcowych (należy uwzględnić następujące aspekty: fizyczna dostępność niektórych minerałów, które mogą być wydobywane w krajach UE, substytucyjność, zagrożenia geopolityczne związane z międzynarodowym handlem surowcami strategicznymi i kluczowymi, potrzeby obronne UE).

Komunikat zawiera szereg zaleceń mających na celu poprawę bazy wiedzy na temat surowców. Nie znalazły się w nim jednak propozycje dotyczące poprawy wiedzy o wykorzystaniu surowców w obrębie UE. Wydawałoby się to jednym z najważniejszych priorytetów i stanowiłoby odpowiedź na potrzebę opracowania spójnych polityk i osiągnięcia jak największej skuteczności działań. Sprawozdanie amerykańskie na temat kluczowych materiałów podaje metodologię, która mogłaby zostać zastosowana w warunkach europejskich.

4.2.8. W szczególności pożądana byłaby **kompletna ocena potencjału zasobów geologicznych** przeprowadzona za pomocą nowoczesnych technologii oraz ocena zdolności krajowych badań geologicznych do przedstawiania najwyższej jakości danych, informacji i wiedzy na temat zasobów mineralnych. Należy określić konkretne działania pomagające w pozyskiwaniu danych geologicznych (w niniejszym dokumencie określenie to obejmuje wszystkie dane tematyczne związane z geologią, takie jak dane geochemiczne i geofizyczne) i realizować je poprzez rozszerzenie w przyszłości monitorowania użytkowania gruntów w ramach GMES i/lub funduszy rozwoju regionalnego UE. Komisja powinna przeprowadzić oficjalny przegląd sytuacji w państwach członkowskich.

4.2.9. Instytucje europejskie powinny **wesprzeć prezydencje czeską, szwedzką i hiszpańską w organizacji związanych z tym wydarzeń**, w szczególności:

- w okresie szwedzkiego przewodnictwa w UE należy zorganizować konferencję w celu określenia najlepszych praktyk w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego i zrównoważonego zagospodarowania terenów wydobywczych;
- w grudniu 2009 r. w Rovaniemi (Finlandia) odbędzie się konferencja dotycząca działalności poszukiwawczej i górnictwa, która powinna określić najlepsze praktyki w zakresie wspierania przemysłu wydobywczego w Europie;
- przy pomocy unijnego instrumentu TAIEX należy przygotować konferencję na temat działalności poszukiwawczej w Europie południowej i na Bałkanach.

4.2.10. **Priorytetowo należy potraktować badania i rozwój technologiczny w zakresie surowców, a szczególnie nacisk należy położyć na technologie zgodne ze zdecydowaną polityką na rzecz ochrony zasobów.** Należy propagować **najlepsze praktyki** w dziedzinie **działań poszukiwawczych, czystszej produkcji i recyklingu**, w szczególności z myślą o wdrożeniu praktyk wykorzystujących zachęty rynkowe, które są realne pod względem ekonomicznym. Strategiczny program badań i plan realizacji przygotowane przez europejską platformę technologiczną dotyczącą zrównoważonego wykorzystania surowców mineralnych mogłyby zostać w tym celu wykorzystane jako podstawa.

4.3. Trzeci filar: Optymalizacja zużycia surowców pierwotnych w UE

4.3.1. Opinia publiczna uważa, że osoby prawne, odpowiednio przedsiębiorstwa górnicze i przedsiębiorstwa handlowe, ponoszą

główną odpowiedzialność za warunki środowiskowe, lecz w rzeczywistości całe społeczeństwo ponosi odpowiedzialność za konsumpcję towarów, co dotyczy także tych zasobów.

Obywatele europejscy muszą być świadomi, że nasz byt zależy od eksploatacji zasobów mineralnych, lecz jednocześnie **bardzo duże znaczenie mają ochrona środowiska naturalnego i propagowanie odpowiedzialnego zużycia surowców.**

4.3.2. Opracowywanie strategii politycznych i środków praktycznych mających na celu optymalizację zużycia surowców nie może odbywać się w oderwaniu od uzasadnionych interesów poza UE i musi uwzględniać faktyczne możliwości krajów rozwijających się, zarówno w zakresie uregulowań, jak i zastosowania technologii. Przepisy prawne dotyczące REACH zostały zdecydowanie skrytykowane przez kilka krajów afrykańskich, które obawiają się, że mogą one spowodować niepotrzebną dyskryminację wywożonych z nich minerałów. Podobnie w niektórych krajach azjatyckich konwencja bazylejska o odpadach niebezpiecznych wywołała niezamierzone skutki, w tym upowszechnienie się niebezpiecznych praktyk stosowanych przez nieoficjalne przedsiębiorstwa w branżach recyklingu metali, ponieważ zostały one odcięte od legalnych źródeł surowców.

4.3.3. Należy zachęcić europejskie sektory badań naukowych i przemysłu do **opracowania substytutów kluczowych surowców**. W tym celu ustalony wykaz najważniejszych metali/surowców należy poddać szczegółowemu badaniu rozpozczętemu przez Komisję Europejską w ramach 7. PR, aby zapewnić podstawy nowych ekologicznych technologii i produktów bezpiecznych dla środowiska naturalnego.

4.3.4. Proces recyklingu nie powinien być traktowany jedynie jako zadanie administracyjne, lecz jako ramy regulacyjne wspomagane podejściem biznesowym opartym na zasadach komercyjnych. Aby wprowadzić tę zasadę w życie, konieczne są:

- ramy prawne dotyczące zbierania i segregowania odpadów przemysłowych i domowych, postępowania z nimi oraz ich recyklingu;
- zachęty dla konsumentów mające skłonić ich do udziału w recyklingu;
- właściwe wyspecjalizowane sieci krajowe i międzynarodowe zajmujące się zbieraniem odpadów, zabezpieczaniem i recyklingiem przemysłowym;
- właściwie utworzony system komercyjnego gospodarowania odpadami, zorganizowany przez administrację lokalną lub władze regionalne.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Reakcja na kryzys w europejskim przemyśle motoryzacyjnym”

COM(2009)104 wersja ostateczna

(2009/C 277/20)

Sprawozdawca generalny: **Gustav ZÖHRER**

Dnia 25 lutego 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Reakcja na kryzys w europejskim przemyśle motoryzacyjnym”

COM(2009) 104 wersja ostateczna

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dnia 23 marca 2009 r. powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle. Sprawozdawcą był Gustav ZÖHRER, współsprawozdawcą był Manfred GLAHE.

Mając na względzie pilny charakter prac, na sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gustava ZÖHRERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 141 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Kontekst i treść dokumentu Komisji

1.1. Przemysł motoryzacyjny został dotknięty kryzysem szybciej i gwałtowniej niż większość innych gałęzi przemysłu. Dlatego Komisja i państwa członkowskie podjęły w ciągu ostatnich miesięcy szereg inicjatyw mających na celu jego wsparcie w tej trudnej sytuacji. W komunikacie z 25 lutego 2009 r. Komisja wskazuje na znaczenie dynamicznego i konkurencyjnego sektora motoryzacyjnego. Oprócz nagłego spadku popytu na samochody osobowe i użytkowe oraz utrudnionego w chwili obecnej dostępu do kredytów, w komunikacie omówione zostały także długotrwałe problemy strukturalne wywodzące się sprzed kryzysu.

1.1.1. Komisja już od dłuższego czasu zajmuje się problemami przemysłu motoryzacyjnego, mianowicie w ramach grupy wysokiego szczebla CARS 21, forum restrukturyzacyjnego z października 2007 r. oraz szeregu niewielkich grup roboczych. Komitet wniósł już ważny wkład w tę dyskusję, przyjmując w grudniu 2007 r. raport informacyjny pt. „Branża motoryzacyjna w Europie: sytuacja obecna i perspektywy” (CCMI/046, opinia w sprawie „Branża motoryzacyjna w Europie: sytuacja obecna i perspektywy” [CESE 1065/2007 fin rev.]), obecnie zaś pracuje nad opinią w sprawie rynku podzespołów i części oraz rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym (CCMI/059, opinia w sprawie rynku podzespołów i części oraz rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym).

1.2. W drugiej części komunikatu Komisja opisuje środki specjalnie ukierunkowane na przemysł motoryzacyjny, które już zostały podjęte oraz które są planowane na szczeblu wspólnotowym oraz w państwach członkowskich w ramach europejskiego programu naprawy gospodarczej.

2. Uwagi i wnioski

2.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji. Pokazuje on, że Komisja i państwa członkowskie są gotowe udzielić wsparcia przemysłowi motoryzycznemu w tej dramatycznej

sytuacji. Komitet podkreśla konieczność spójnych i skoordynowanych ram służących z jednej strony wyeliminowaniu przejawów protekcyjizmu, z drugiej zaś sformułowaniu wspólnych celów.

2.2. Kryzys, z którym mamy obecnie do czynienia, wymaga szybkiego działania. Niektóre środki trzeba wdrożyć w przyspieszonym tempie, aby przede wszystkim uchronić przed upadkiem małych i średnich dostawców podzespołów i części oraz umożliwić pilnie potrzebne inwestycje.

2.2.1. W pierwszym rzędzie należy zapewnić szybki dostęp do celowych kredytów w wystarczającej wysokości, udzielanych przez banki, EBI, a także do środków w postaci pomocy i gwarancji ze strony państw członkowskich.

2.2.2. Mimo to prawdopodobnie nie uda się uniknąć przypadków niewypłacalności przedsiębiorstw. Dlatego Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do przeglądu zapisów prawa upadłościowego w celu sprawdzenia, na ile wspiera ono kontynuację działalności przedsiębiorstw.

2.3. Największym wyzwaniem w czasach kryzysu jest jednak zapewnienie zatrudnienia. Celem jest zapobieganie bezrobociu i utrzymanie know-how w przemyśle. Państwa członkowskie dysponują różnorodnymi środkami umożliwiającymi przetrwanie w okresie przejściowego spadku zamówień (np. skrócenie czasu pracy). W niektórych państwach członkowskich takich środków jednak nie ma, co pociąga za sobą redukcję zatrudnienia na szeroką skalę. Dlatego Komitet zachęca do wymiany najlepszych praktyk i stosowania ukierunkowanego wsparcia w celu zatrzymywania pracowników w miejscu pracy. Okresy zmniejszonego wykorzystania mocy produkcyjnych trzeba spożytkować na doskonalenie zawodowe pracowników.

2.3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje starania podjęte w ramach EFS w celu umożliwienia finansowania środków służących zachowaniu zatrudnienia. Popiera propozycję adaptacji europejskiego funduszu dostosowania do globalizacji w kontekście kryzysu. Jako że przewidziane środki w wysokości 500 mln EUR mogą nie wystarczyć, Komitet proponuje ich zwiększenie do 1 mld EUR (zob. opinia CCMI/063).

2.3.2. Grupa, którą najsilniej dotknął kryzys oraz związana z nim redukcja miejsc pracy, to pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony oraz pracownicy tymczasowi. Komitet apeluje o podjęcie szczególnych środków na rzecz tych grup pracowników oraz o dostosowanie ram prawnych, przede wszystkim dotyczących pracowników tymczasowych.

2.4. Konieczne są zachęty zwiększające popyt. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, by wszystkie środki natury finansowej lub podatkowej (np. premie za złomowanie) wspierały i przyspieszały przekształcenia technologiczne sektora (wydajność energetyczna silników, redukcja emisji). Ponadto Komitet wzywa państwa członkowskie, Komisję, EBC, a także partnerów społecznych, do stworzenia ram makroekonomicznych mających na celu zabezpieczenie dochodów, a tym samym wzmocnienie popytu wewnętrznego.

2.5. W związku z długotrwałymi trudnościami strukturalnymi Komitet wskazuje na raport informacyjny swej Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemśle (CCMI) z listopada 2007 r. w sprawie obecnej sytuacji i perspektyw branży motoryzacyjnej. Opisano w nim jasno wyzwania, przed jakimi stoi przemysł oraz stwierdzono, że należy się spodziewać szeroko zakrojonych przemian w sektorze, które w wyniku obecnego kryzysu zapewne nastąpią w przyspieszonym tempie.

2.5.1. Kryzys i środki pomocy państwa powodują w pierwszej kolejności przede wszystkim zmianę struktury rynku polegającą na zwiększeniu udziału w nim mniejszych, bardziej ekologicznych i tańszych modeli pojazdów. Ma to znaczące konsekwencje dla wartości dodanej producentów i dostawców i będzie miało trwały wpływ na całą branżę.

2.5.2. Jeżeli sektor chce wyjść z kryzysu wzmocniony, trzeba właśnie teraz zwiększyć wysiłki w dziedzinie badań i rozwoju, innowacji oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników. Odpowiedzialne za to są zarówno przedsiębiorstwa, jak i państwa członkowskie oraz Unia Europejska. Dlatego Komitet popiera inicjatywy przedstawione przez Komisję.

2.5.3. Sprowadzając problemy strukturalne do nadwyżek mocy produkcyjnych, należy zachować ostrożność. W ubiegłych latach w Europie wystąpił znaczny spadek mocy produkcyjnych (przede wszystkim w Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii). W tej kwestii istnieją duże różnice między poszczególnymi producentami, a także zróżnicowane podejścia. Nadwyżki mocy produkcyjnych po części są nieodłączną cechą samego systemu produkcji (np. zmiana modelu, konkurencja wewnętrzna). Jednak w obecnej sytuacji istnieje szczególne zagrożenie, że w związku z kryzysem dojdzie do „wykarczowania” mocy produkcyjnych, co

później, kiedy popyt znów wzrośnie, doprowadzi do ich niedoboru, a tym samym do zwiększenia importu. Dlatego Komitet postuluje poruszenie tej kwestii w ramach grupy wysokiego szczebla CARS 21.

2.5.4. Głęboki kryzys strukturalny dotknął przede wszystkim producentów amerykańskich. Komitet z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji zmierzające do znalezienia skutecznej politycznej odpowiedzi na związane z tym trudności, z jakimi borykają się GM Europe i jego dostawcy, które to starania polegają na koordynowaniu działań państw członkowskich dotkniętych tym problemem. Unia Europejska musi stanowczo nalegać, by Stany Zjednoczone oraz General Motors dały europejskiej gałęzi przedsiębiorstwa (OPEL/Vauxhall/Saab) szansę przetrwania.

2.5.5. Zdaniem Komitetu, aby pokonać nadchodzące trudności, konieczne będą dalsze wspólne wysiłki ze strony przedsiębiorstw, ale także państw członkowskich i Unii Europejskiej. Dlatego Komitet popiera propozycje Komisji dotyczące wdrażania wyników konsultacji w ramach CARS 21 oraz dalszego postępowania. Opowiada się za kontynuacją procesu, który – zgodnie z duchem strategii lizbońskiej – wspiera długoterminową europejską politykę przemysłową.

2.5.6. Ponadto Komitet wskazuje na znaczenie rynków niższego szczebla (trwają prace nad opinią w tej sprawie, która zostanie niebawem przyjęta). Zachęca do wykorzystania doświadczeń CARS 21 i do utworzenia grupy wysokiego szczebla, która zajmowałaby się szczególnymi problemami podmiotów działających w tym sektorze.

2.5.7. Zainicjowane przez Komisję partnerstwo na rzecz przewidywania zmian w sektorze samochodowym stanowi ważny krok w kierunku podjęcia także kwestii społecznych skutków zmian strukturalnych. Wobec dramatycznych tendencji, Komitet wzywa zaangażowanych partnerów społecznych oraz Komisję do stworzenia prawdziwego, skutecznego dialogu społecznego.

2.6. Podstawą dalszego skutecznego działania europejskiego przemysłu motoryzacyjnego jest swobodny dostęp do rynków światowych oraz uczciwa konkurencja. Dlatego Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by pogłębić dialog z partnerami handlowymi. Szczególnie należy śledzić rozwój wydarzeń w Stanach Zjednoczonych i w Azji w celu zagwarantowania równych warunków, niestosowania środków protekcjonistycznych i dyskryminacyjnych, a także skutecznej ochrony własności intelektualnej. Komitet podkreśla, że w związku z bieżącymi wydarzeniami, a mianowicie umową o wolnym handlu z Koreą Południową, należy szczególnie nalegać na stworzenie wyważonych ram dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego. Obecny stan negocjacji nie odzwierciedla celu, którym jest wyeliminowanie pozataryfowych barier handlowych dla producentów europejskich.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia w państwach członkowskich

COM(2008) 869 wersja ostateczna – 2008/0252 (CNS)

(2009/C 277/21)

Samodzielny sprawozdawca: **Thomas JANSON**

Dnia 3 lutego 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia w państwach członkowskich

COM(2008) 869 wersja ostateczna – 2008/0252 (CNS).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Thomas JANSON.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 193 do 7 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zgodnie z art. 128 ust. 2 Traktatu WE, ważność wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia na 2009 r. należy potwierdzić decyzją Rady po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

1.2. Pod warunkiem uwzględnienia przedłożonych poniżej uwag Komitet popiera propozycję zatwierdzenia ważności wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia na lata 2008–2010 na rok 2009.

1.3. Krajowe programy reform powinny być ambitniejsze, jeśli chodzi o politykę zatrudnienia oraz prawa i obowiązki pracowników.

1.4. Należy nadać znacznie większą wagę włączeniu młodych ludzi do rynku pracy oraz nadal kłaść nacisk na zwalczanie dyskryminacji.

1.5. Przejście do gospodarki opartej na wiedzy wymaga o wiele bardziej zdecydowanego i ukierunkowanego zaangażowania na rzecz szkolenia zawodowego oraz uczenia się przez całe życie. Ważne jest, aby bardziej konsekwentnie inwestować w badania, rozwój i innowacje.

1.6. Zdaniem Komitetu wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia nie uwzględniają w wystarczającym zakresie kwestii równego traktowania płci oraz godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym.

1.7. Kryzys gospodarczy będzie iść w parze ze wzrastającym bezrobociem i spadającą stopą zatrudnienia; te oraz inne związane z kryzysem czynniki utrudnią realizację celów UE określonych w wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia.

1.8. Ważne jest, aby państwa członkowskie traktowały priorytetowo te wytyczne, które są istotne dla zatrudnienia i wzrostu: (1) wdrażanie polityki zatrudnienia ukierunkowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej, (2) tworzenie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększanie atrakcyjności pracy oraz czynienie pracy opłacalną dla osób jej

poszukujących, w tym osób znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych oraz (3) zwiększenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki ⁽¹⁾.

1.9. EKES podkreśla, że partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie powinni uczestniczyć we wszystkich etapach opracowywania i wdrażania wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Wytyczne stanowią krajowe zobowiązania podejmowane na szczeblu UE i określają ogólne cele, które państwa członkowskie powinny realizować w ramach krajowych programów reform. Ważność zintegrowanych wytycznych wygasa pod koniec pierwszego trzyletniego okresu i należy je ponownie zatwierdzić dla następnego cyklu.

2.2. Zdaniem Komisji państwa członkowskie przyspieszyły wdrażanie reform strukturalnych w pierwszym cyklu trzyletnim (2005–2008). Reformy w duchu strategii lizbońskiej przyczyniły się do zwiększenia potencjału wzrostowego gospodarek narodowych państw członkowskich. Dzięki temu gospodarka europejska była w stanie również lepiej stawić czoła wstrząsom zewnętrznym, takim jak wzrost cen energii i surowców oraz wahania kursów walutowych.

2.3. Zdaniem Komisji nowy sposób zarządzania strategią lizbońską, kładący nacisk na partnerstwo szczebla europejskiego ze szczeblem państw członkowskich, okazał się skuteczny. Komisja uważa ponadto, że zintegrowane wytyczne spełniają swoje zadanie i nie wymagają przeglądu.

3. Wcześniejsze uwagi Komitetu

3.1. W ubiegłym roku EKES w swojej opinii poddał analizie wytyczne i ich mankamenty ⁽²⁾. Analiza ta nadal zachowuje swą aktualność.

⁽¹⁾ Zintegrowane wytyczne nr 17, 19 i 23 (COM (2007) 803 wersja ostateczna/3, część V).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich z 13 lutego 2008 r. (Dz.U. C 162 z 25.6.2008), sprawozdawca: Wolfgang GREIF.

3.2. W opinii tej Komitet był zdania, że krajowe programy reform nie są dostatecznie ambitne odnośnie do polityki zatrudnienia i praw i obowiązków pracowników. Jest to związane z faktem, że w ramach obecnych wytycznych państwa członkowskie mogą ustalać swoje własne cele, w związku z czym istnieje w dalszym ciągu obawa, że środki związane z polityką zatrudnienia nie będą mogły być już oceniane według jasnych i wymiernych kryteriów.

3.3. Należy nadać znacznie większą wagę włączeniu młodych ludzi do rynku pracy oraz nadal kłaść nacisk na zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne lub płeć.

3.4. Jeżeli UE ma stać się obszarem gospodarczym opartym na wiedzy, to przejście to będzie wymagać bardzo zdecydowanego i ukierunkowanego zaangażowania na rzecz szkoleń zawodowych oraz uczenia się przez całe życie, co umożliwi dostosowanie się do nowych technologii oraz restrukturyzację zaplecza przemysłowego i zdobycie przez poszczególne osoby umiejętności, które można wykorzystać w innej dziedzinie. Aby to osiągnąć, należy bardziej konsekwentnie działać na rzecz inwestycji w badania, rozwój i innowacje, co jednocześnie ożywi gospodarkę i przyczyni się do stworzenia nowych miejsc pracy⁽³⁾.

3.5. W wytycznych dla polityki zatrudnienia zagadnienia dotyczące równego traktowania płci oraz możliwości godzenia życia zawodowego z rodzinnym nie są uwzględnione w wystarczającym zakresie. Ma to znaczenie w kontekście możliwości zajęcia się problemem zmian demograficznych i sprostania wyzwaniom związanym ze zjawiskiem starzenia się siły roboczej.

3.6. Ponadto Komitet zwraca uwagę na konieczność udostępnienia odpowiednich środków na szczeblu krajowym i europejskim z myślą o wdrażaniu środków w zakresie polityki zatrudnienia.

4. Uwagi ogólne

4.1. W perspektywie krótko- i średnioterminowej kryzys gospodarczy będzie iść w parze ze wzrastającym bezrobociem i spadającą stopą zatrudnienia; te oraz inne związane z kryzysem czynniki utrudnią realizację przez UE celów strategii lizbońskiej.

4.2. Nawet jeśli przed kryzysem udało się osiągnąć pewne postępy, w dalszym ciągu duży problem stanowią występujące w poszczególnych państwach i pomiędzy nimi różnice dotyczące stopnia realizacji tych celów i wdrożenia poszczególnych środków, a sytuacja pogorszyła się jeszcze na skutek kryzysu gospodarczego.

4.3. Jeśli państwa członkowskie chcą uniknąć powtórzenia głębokiej recesji, jaka miała miejsce w latach trzydziestych ubiegłego wieku, zdaniem Komitetu istotne jest priorytetowe potraktowanie wytycznych istotnych dla zatrudnienia i wzrostu. Kryzys najciężej dotknie te kraje, w których rządy nie zaangażują się we wspieranie zatrudnienia, lecz będą stosować politykę taką, jak w normalnej sytuacji gospodarczej.

4.4. Chodzi tutaj o następujące wytyczne: (1) wdrażanie polityki zatrudnienia ukierunkowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej, (2) tworzenie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększanie atrakcyjności pracy oraz czynienie pracy opłacalną dla osób jej poszukujących, w tym osób znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych oraz (3) zwiększenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki⁽⁴⁾.

4.5. W tym kontekście szczególnie ważne jest, aby Komisja i inne zainteresowane podmioty w trybie pilnym uprościły przepisy dotyczące wykorzystania funduszy strukturalnych, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, aby umożliwić finansowanie wdrażania wytycznych dla polityki zatrudnienia. EKES po raz kolejny podkreśla znaczenie udostępnienia odpowiednich środków finansowych na szczeblu UE i krajowym dla priorytetowego potraktowania inicjatyw w zakresie polityki zatrudnienia.

4.6. Komitet opowiada się za tym, aby Komisja odgrywała istotniejszą niż do tej pory rolę przy opracowywaniu celów europejskich i celów w poszczególnych krajach, jak również w procesie monitorowania i oceny dokonanych postępów. Dzięki temu roczne raporty z wdrażania krajowych programów reform w poszczególnych państwach członkowskich miałyby większy wpływ i większą wagę.

4.7. EKES podkreśla, że partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie powinny uczestniczyć we wszystkich etapach opracowywania i wdrażania wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽³⁾ EKES odnosił się już do tej kwestii w swoich wcześniejszych opiniach. Zob. na przykład następujące opinie EKES-u:

— z 12.7.2007, opinia w sprawie inwestycji w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska), sprawozdawca: Gerd Wolf (Dz.U. C 256 z 27.10.2007);

— z 26.2.2009, opinia w sprawie „Współpraca i transfer wiedzy między ośrodkami badawczymi, przemysłem i MŚP istotnym warunkiem innowacji”, sprawozdawca: Gerd Wolf (Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 8).

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią

COM(2008) 637 wersja ostateczna – 2008/0193 (COD)

(2009/C 277/22)

Sprawozdawca: **Mária HERCZOG**

Dnia 24 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią

COM(2008) 637 wersja ostateczna – 2008/0193 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą była Mária HERCZOG.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 82 do 37 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet popiera wniosek Komisji dotyczący nowej dyrektywy mającej na celu poprawę ochrony pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią.

1.2. Komitet uważa, że inicjatywa ta stanowi okazję do wzmocnienia przepisów, które nie tylko umożliwiają kobietom należyte odzyskanie sprawności po porodzie, ale także zachęcają do karmienia piersią i przyczyniają się do wytworzenia silnej więzi z nowo narodzonym dzieckiem.

1.3. Zdaniem Komitetu niedopuszczalne jest, aby kobiety w czasie ciąży i karmienia piersią pracowały w warunkach niedostatecznego bezpieczeństwa. W związku z tym należy zachęcać kobiety do informowania pracodawców o ciąży jak najwcześniej od chwili jej stwierdzenia, tak aby można było stwierdzić i wyeliminować wszelkie zagrożenia dla ich zdrowia i bezpieczeństwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na zagrożenia dla płodności kobiet i mężczyzn, a także dla płodu.

1.4. Komitet opowiada się także za zapewnieniem dodatkowego wsparcia rodzicom i dzieciom o szczególnych potrzebach lub znajdujących się w szczególnej sytuacji – wcześniactwo, dzieci niepełnosprawne lub chore, poród mnogi lub hospitalizacja, a także adopcja i przysposobienie.

1.5. Komitet zgadza się z Komisją, że wszystkim pracownicom będącym w ciąży powinno się zagwarantować płatny urlop macierzyński w minimalnym wymiarze 18 tygodni. Zwraca się jednak do Komisji, by wzięła pod uwagę zalecenia Platformy Społecznej ⁽¹⁾, w tym Europejskiego Lobby Kobiet, a także Światowej Organizacji Zdrowia ⁽²⁾ i UNICEF-u ⁽³⁾, mające na względzie dobro dzieci, które w celu profilaktyki zdrowotnej (zarówno dla dziecka jak i dla matki) powinny być karmione wyłącznie piersią przez pierwszych sześć miesięcy życia. Dlatego zaleca poszukiwanie dodatkowych rozwiązań prawnych i praktycznych, które mogą ułatwić matkom karmienie piersią, zarówno pod względem czasowym, jak i lokalowym.

1.6. Z drugiej strony Komitet uważa, że zwolnienia lekarskie w trakcie ciąży nie powinny mieć żadnego wpływu na całkowity czas trwania urlopu macierzyńskiego. Wzywa jednak Komisję, aby sprecyzowała, o jaki dokładnie okres przed porodem chodzi.

⁽¹⁾ Wspólne stanowisko grupy sterującej Platformy Społecznej w sprawie zmian do dyrektywy zmieniającej dyrektywę 92/85/EWG w sprawie urlopu macierzyńskiego, 19 lutego 2009 r.

⁽²⁾ Według WHO, w ramach globalnego zalecenia dotyczącego zdrowia publicznego, niemowlęta przez pierwsze 6 miesięcy życia powinny być karmione wyłącznie piersią, gdyż zapewnia im to optymalny rozwój, wzrost i stan zdrowia (Globalna strategia karmienia niemowląt i małych dzieci, A55/15, punkt 10, dostępna pod adresem: http://www.who.int/nutrition/topics/infantfeeding_recommendation/en/index.html – w wersji angielskiej). Zob. również Michael S. Kramer, Ritsuko Kakuma, „Optymalny czas karmienia wyłącznie piersią – przegląd systematyczny”, Światowa Organizacja Zdrowia, 2002, http://www.who.int/nutrition/topics/optimal_duration_of_exc_bfeeding_review_eng.pdf (w wersji angielskiej).

⁽³⁾ Zob. <http://www.unicef.org>

1.7. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem sugestie Komisji, że państwa członkowskie powinny podjąć konieczne środki w celu ochrony pracownic w ciąży lub karmiących piersią (w rozumieniu art. 2 dyrektywy podstawowej ⁽⁴⁾) przed niezgodnym z prawem zwolnieniem.

1.8. Komitet zgadza się, że kobiety mają prawo do powrotu do pracy na zajmowane stanowisko lub na stanowisko równorzędne, z zachowaniem tych samych warunków, oraz do korzystania z jakiegokolwiek poprawy warunków pracy, do której byłyby uprawnione w trakcie swojej nieobecności.

1.9. Komitet zdecydowanie opowiada się za tym, by wynagrodzenie w czasie urlopu macierzyńskiego było równe poprzedniemu wynagrodzeniu. Zapis taki jest nie tylko konieczny, lecz stanowi także wyraz uznania wartości macierzyństwa.

1.10. Uwzględniając wspólne zasady modelu flexicurity i podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia, Komitet uważa, że wniosek Komisji należy analizować w kontekście trudności związanych z potrzebami w zakresie opieki dzieci w wieku poniżej dwóch lat ⁽⁵⁾. W tym zakresie dobrze sprawdziło się zastosowanie elastycznego czasu pracy dla rodziców, wynegocjowanego przez wszystkich partnerów.

1.11. Należy wyraźnie odróżnić urlop macierzyński, który ma chronić kobiety w ciąży i kobiety, które niedawno urodziły dziecko, od urlopu rodzicielskiego. Okres 18 tygodni proponowany jest z myślą o odzyskaniu przez kobiety pełnej sprawności po porodzie oraz zapewnieniu minimalnego okresu karmienia piersią, a także wytworzeniu więzi między matką a nowo narodzonym dzieckiem. Komitet podkreśla znaczenie urlopu rodzicielskiego, który umożliwia obojgemu rodzicom spędzenie odpowiedniego czasu z dzieckiem, sądzi jednak, że urlop ten powinien następować po urlopie macierzyńskim oraz że także ojcowie powinni móc korzystać z tej możliwości.

1.12. Komitet proponuje rozważenie inicjatyw umożliwiających opiekę nad dziećmi dziadkom i innym bliskim członkom rodziny, jeśli pracujący rodzice również tego sobie życzą i jeśli leży

to w interesie dziecka. Sprzyjałoby to uwzględnieniu potrzeb rynku pracy i godzeniu pracy zawodowej z życiem rodzinnym i prywatnym. Taka tymczasowa, dodatkowa opieka ze strony członków rodziny nie zdejmuje z państwa odpowiedzialności za zapewnienie odpowiednich form opieki dziennej nad dziećmi, zarówno pod względem ilości, jak i jakości jej placówek.

1.13. Komitet uznaje znaczenie holistycznego i kompleksowego podejścia do tych zagadnień, ważnego dla uzyskania pełnego obrazu oraz dla postępu gospodarczego i społecznego. W związku z tym decydenci polityczni powinni brać pod uwagę różne potrzeby, konkurujące ze sobą wartości oraz sprzeczne interesy w następujących kwestiach:

- demografia (w tym niski wskaźnik urodzeń i szybko rosnąca liczba emerytów);
- potrzeby rynku pracy;
- kształcenie i uczenie się przez całe życie;
- równość szans mężczyzn i kobiet;
- godzenie życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego;
- dostępność, przystępne ceny oraz wysoka jakość usług opieki nad dziećmi;
- zaangażowanie obywatelskie;
- solidarność międzypokoleniowa;
- walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym;
- oraz dobro dziecka ⁽⁶⁾.

Dlatego Komitet wzywa instytucje europejskie i państwa członkowskie do rozważenia konieczności przyjęcia zintegrowanego podejścia do przedstawionego wniosku legislacyjnego, aby uniknąć zawężenia jego zakresu i skutków.

1.14. Zdaniem Komitetu, jeżeli celem wniosku jest wspieranie godzenia życia zawodowego i rodzinnego, nie można traktować urlopu macierzyńskiego w oderwaniu od innych instrumentów już dostępnych w wyżej wymienionych dziedzinach.

1.15. W tym kontekście kluczowa rola przypada partnerom społecznym jako głównym stronom na rynku pracy. Komitet uważa, że społeczeństwo obywatelskie także musi aktywnie uczestniczyć w tym procesie, zarówno zapewniając wdrażanie dyrektywy przez państwa członkowskie, jak i wspierając wszelkimi środkami wspomniane wyżej kompleksowe podejście.

⁽⁴⁾ Zob. dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r., artykuł 2, „Definicje”: Do celów niniejszej dyrektywy:

- a) określenie „pracownica w ciąży” oznacza pracownicę w ciąży, która poinformuje o swym stanie swego pracodawcę, zgodnie z prawem krajowym i/lub praktyką krajową;
- b) określenie „pracownica, która niedawno rodziła” oznacza pracownicę, która niedawno rodziła w rozumieniu prawa krajowego i/lub praktyki krajowej oraz poinformuje o swym stanie pracodawcę, zgodnie z tymże prawem i/lub praktyką;
- c) określenie „pracownica karmiąca piersią” oznacza pracownicę karmiącą piersią w rozumieniu prawa krajowego i/lub praktyki krajowej, która poinformuje o swym stanie pracodawcę, zgodnie z tymże prawem i/lub praktyką.

⁽⁵⁾ Zob. Lamb, M.E., Ahnert, I. (2006), *Nonparental child care: Context, concepts, correlates and consequences*, w: W. Damon, R.M. Lerner, K.A. Renninger, T.E. Sigel (eds): *Handbook of Child Psychology (Vol.4) Child Psychology in Practice*, ss. 950-1016, Hoboken, N.J. and Chichester, Wiley.

⁽⁶⁾ W kontekście strategii Komisji „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” przyjętej 4.7.2006 r. (zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:PL:HTML>)

2. Kontekst

2.1. Niniejszy wniosek w sprawie dyrektywy zmieniającej dyrektywę 92/85/EWG ma na celu poprawę ochrony przysługującej pracownikom w ciąży, pracownikom, które niedawno rodziły, i pracownikom karmiącym piersią. Ochrona taka jest niezbędna z kilku powodów. Długość urlopu macierzyńskiego zależy od wielu czynników, które należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu regulacji. W poprzedniej dyrektywie przewidziano urlop macierzyński trwający co najmniej 14 nieprzerwanych tygodni i określono wymogi w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy służące ochronie pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią. Nie można zwolnić z pracy kobiety przebywającej na urlopie macierzyńskim. Zgodnie z art. 2 ust. 7 poprzedniego instrumentu prawnego, dyrektywy 76/207/EWG, kobieta po zakończeniu urlopu macierzyńskiego ma prawo do powrotu na swoje lub równorzędne stanowisko. Wszelkie mniej korzystne potraktowanie kobiety stanowi dyskryminację.

W Planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006–2010 ⁽⁷⁾ zobowiązano się do przeglądu istniejącego prawodawstwa UE. Dyrektywa 92/85/EWG nie była objęta tym przeglądem i dlatego ma zostać przekształcona teraz.

2.2. Rada Europejska w marcu 2006 r. podkreśliła, że aby osiągnąć wzrost gospodarczy, dobrobyt i konkurencyjność, potrzeba większej równowagi między pracą a życiem prywatnym i zatwierdziła europejski pakt na rzecz równości płci ⁽⁸⁾. Parlament Europejski kilkakrotnie wzywał do ulepszenia obowiązującego prawodawstwa dotyczącego ochrony pracownic w ciąży i przyznawania urlopu rodzicielskiego oraz do wprowadzenia środków mających ułatwić godzenie życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego. W rezolucji z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie demograficznej przyszłości Europy ⁽⁹⁾, Parlament wezwał państwa członkowskie do przyjęcia najlepszych wzorców w zakresie długości urlopu macierzyńskiego i zwrócił uwagę, że możliwe jest spowodowanie wzrostu stopy urodzeń dzięki odpowiedniej polityce publicznej tworzącej otoczenie materialne i emocjonalne przyjazne rodzinie i sprzyjające urodzeniom. W swojej wcześniejszej rezolucji z dnia 27 września 2007 r. ⁽¹⁰⁾ Parlament wzywał również państwa członkowskie do równomiernego rozłożenia kosztów świadczeń związanych z urlopem macierzyńskim i rodzicielskim i z zadowoleniem przyjął procedurę konsultacji z partnerami społecznymi. Nawoływał państwa członkowskie do walki z dyskryminacją ciężarnych kobiet na rynku pracy i do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony wobec

matek. W marcu 2008 r. Rada Europejska powtórzyła, że należy czynić dalsze starania, aby godzenie pracy z życiem prywatnym i rodzinnym było możliwe zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn ⁽¹¹⁾.

Dyrektywa jest dziesiątą dyrektywą szczegółową objętą art. 16 ust. 1 dyrektywy ramowej 89/391/EWG w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy. Proponowany obecnie przegląd dyrektywy obejmuje rozszerzenie podstawy prawnej na art. 141 Traktatu WE dotyczący równego traktowania.

2.3. Obywatele i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, z którymi konsultowała się Komisja, wyrazili zaniepokojenie faktem, że rodzicielstwo ma o wiele większy wpływ na perspektywy zawodowe kobiet niż mężczyzn. Stopa zatrudnienia kobiet mających dzieci na utrzymaniu wynosi tylko 65 %, w porównaniu z wartością 91,7 % w przypadku mężczyzn. Kobiety muszą również stawiać czoła stereotypowym wyobrażeniom dotyczącym obowiązków domowych i swoich zdolności do zatrudnienia ⁽¹²⁾. Może to prowadzić do obniżenia liczby kobiet wracających do pracy po urodzeniu dziecka.

3. Uwagi ogólne

3.1. W swoim komunikacie z 2006 r. ⁽¹³⁾ Komisja stwierdziła, że prawa dziecka stanowią priorytet dla Unii i że państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać Konwencji o prawach dziecka ONZ oraz jej protokołów fakultatywnych, jak również milenijnych celów rozwoju. W marcu 2006 r. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, by „podjęły działania konieczne w celu szybkiej i znaczącej redukcji ubóstwa wśród dzieci, dając wszystkim dzieciom równe szanse, niezależnie od ich pochodzenia społecznego” ⁽¹⁴⁾. W kontekście omawianego tematu oznacza to zapewnienie wszystkim dzieciom możliwości, że ich główne opiekunki będą je karmiły piersią i otoczą je troską odpowiednią do ich potrzeb rozwojowych, a tam gdzie to jest stosowne – zapewnienie dostępnej i elastycznej opieki dziennej wysokiej jakości i o przystępnych cenach.

3.2. Polityka zatrudnienia UE promuje podejście oparte na cyklu życia, uznające, że pracownicy na różnych etapach życia mają różne potrzeby i priorytety. Dyrektywa w sprawie ochrony w czasie ciąży, urlopu macierzyńskiego i karmienia piersią musi odzwierciedlać założenia tego podejścia.

⁽⁷⁾ Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006 – 2010, COM(2006) 92 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Zob. załącznik II do konkluzji prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 23–24 marca 2006 r., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/06/st07/st07775-re01.pl06.pdf>

⁽⁹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie demograficznej przyszłości Europy (2007/2156 (INI) (A6-0024/2008), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0066+0+DOC+XML+V0//PL>

⁽¹⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2007 r. w sprawie równouprawnienia kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2007 (2007/2065(INI)) (P6TA(2007)0423) <http://www.europarl.europa.eu/oecil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2007/2065>

⁽¹¹⁾ Zob. konkluzje prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 13–14 marca 2008 r., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st07/st07652-re01.pl08.pdf>

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji „Streszczenie dla obywateli – lepsze przepisy dotyczące urlopu macierzyńskiego promujące godzenie życia rodzinnego i zawodowego” (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=611&langId=en); Wspólne stanowisko Platformy Społecznej dotyczące przeglądu dyrektywy Rady 96/34/KE z 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego w sprawie urlopu rodzicielskiego, styczeń 2009 r.

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji: „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka”, COM(2006) 367 wersja ostateczna.

⁽¹⁴⁾ Zob. punkt 72 konkluzji prezydencji z 23–24 marca 2006 r. (odsyłać 6 powyżej).

3.3. Jak ujęło to Europejskie Lobby Kobiet, przepisy dotyczące macierzyństwa odnoszą się wyłącznie do kobiet. Decydenci polityczni, pracodawcy i społeczeństwo jako całość muszą uwzględnić szczególną sytuację kobiety, która przeżywa narodziny dziecka, połóg i karmienie piersią i udzielać jej w tym wsparcia⁽¹⁵⁾. Powyżej stwierdzono już, że Europa rzeczywiście dysponuje ramami prawnymi, które zabraniają dyskryminacji ze względu na płeć poprzez szereg środków legislacyjnych. Jednak kobiety często skracają swój czas pracy lub biorą dłuższe urlopy w celu opieki nad dziećmi, co prowadzi do tego, że mają mniejsze płace i emerytury. Należy więc skuteczniej egzekwować respektowanie obowiązujących przepisów w zakresie równouprawnienia.

3.4. Kobiety powinny mieć możliwość elastycznego podejmowania decyzji o wzięciu urlopu macierzyńskiego. Z drugiej strony jednak pracodawcy powinni mieć możliwość zaplanowania swoich potrzeb w zakresie zasobów ludzkich na czas ich nieobecności. W tych planach należy uwzględnić minimalny okres urlopu (co najmniej sześć tygodni po porodzie)⁽¹⁶⁾.

3.5. Zgodnie z wnioskiem, kobiety powracające do pracy po urlopie macierzyńskim miałyby prawo poprosić o elastyczny czas pracy, a pracodawcy byłiby zobowiązani do rozważenia tej prośby z uwzględnieniem potrzeb zarówno swoich, jak i pracownic. Komitet popiera ten zapis.

3.6. Jeśli mają zostać osiągnięte różne cele strategii UE na rzecz wdrożenia strategii lizbońskiej, celów barcelońskich, lecz również w sprawie sytuacji demograficznej, solidarności międzypokoleniowej, równości szans dla kobiet i mężczyzn oraz lepszego zrównoważenia życia zawodowego i rodzinnego, wymagają one dalszego wyjaśnienia i harmonizacji.

3.7. Unia Europejska, w swoich działaniach na rzecz zwiększenia liczby pracujących kobiet⁽¹⁷⁾, powinna propagować modele pozwalające pogodzić pracę, rodzinę i życie prywatne, tak aby różne potrzeby, konkurujące ze sobą wartości i sprzeczne interesy mogły być uwzględniane i monitorowane w przejrzysty sposób.

3.8. Wiele państw członkowskich opracowało szereg środków służących lepszemu godzeniu życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego, które odzwierciedlają różne potrzeby na krajowych rynkach pracy, jak również wielorakość tradycji i kultur w Europie. Jeśli wniosek ma wspierać godzenie różnych dziedzin życia, nie można postrzegać urlopów macierzyńskich w oderwaniu od pozostałych instrumentów w tym obszarze (takich jak praca w niepełnym wymiarze godzin, opieka przedszkolna, elastyczne warunki pracy, urlop rodzicielski i inne formy urlopów), które są często bardziej istotne w kontekście realizacji tego celu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Podstawą prawną tego wniosku jest zdrowie i bezpieczeństwo kobiet ciężarnych i karmiących piersią. Istnieją jednak logiczne powiązania między zdrowiem i bezpieczeństwem a: a) prawem dziecka do odpowiedniej opieki, b) pogodzeniem

życia zawodowego i rodzinnego i c) zatrudnieniem i karierą zawodową. Ponadto sytuacja demograficzna w Europie wymaga stworzenia polityki zachęcającej i wspierającej wzrost wskaźnika urodzeń. Zagadnienia, których dotyczy wniosek nie są wyizolowane. Należy je postrzegać jako kwestię złożoną, tak jak to opisano w zaleceniach.

4.2. Szczególną uwagę należy zwrócić na zagrożenia dla płodności kobiet i mężczyzn. Zarówno kobiety, jak i mężczyźni powinni być chronieni przed czynnikami związanymi z mutacjami genetycznymi, które mogą powodować bezpłodność oraz, co gorsza, zniekształcenia płodu.

4.3. Należy wyraźnie odróżnić urlop macierzyński, który ma chronić kobiety w ciąży i kobiety, które niedawno urodziły dziecko, od urlopu rodzicielskiego. Okres 18 tygodni proponowany jest z myślą o odzyskaniu przez kobiety pełnej sprawności po porodzie oraz zapewnieniu minimalnego okresu karmienia piersią. Komitet popiera to podejście, wzywa jednak do znalezienia dodatkowych rozwiązań prawnych i praktycznych, które mogą ułatwić matkom karmienie piersią lub ściąganie mleka w miejscu pracy i zapewnić kobietom odpowiedni czas przeznaczony na karmienie wyłącznie piersią, zgodnie z zaleceniami WHO i UNICEF-u⁽¹⁸⁾ (np. prawo do wliczania przerw na karmienie piersią do czasu pracy).

4.4. W wypadkach szczególnych – wcześniactwo, dzieci niepełnosprawne lub chore, poród mnogi lub hospitalizacja – Komisja proponuje, aby państwa członkowskie mogły zapewnić dłuższy płatny urlop, uwzględniając w ten sposób potrzebę specjalnej troski. Komitet uważa, że ten katalog przypadków nie powinien być katalogiem zamkniętym, powinien dawać poszczególnym państwom członkowskim możliwość uwzględnienia także innych przypadków, jak np. cesarskie cięcie lub komplikacje poporodowe. W przypadku przysposobienia nowo narodzonych dzieci powinno również przysługiwać prawo do urlopu rodzicielskiego.

4.5. Zgodnie z konwencją 183 MOP⁽¹⁹⁾, Komitet popiera zalecenie, aby długość urlopu po urodzeniu dziecka wynosiła co najmniej 6 tygodni, podkreśla jednak, że okres ten powinien stanowić minimum. Ten minimalny okres jest niezwykle istotny, gdyż umożliwia kobietom należyte odzyskanie sprawności po porodzie, zachęca do karmienia piersią i przyczynia się do wytworzenia silnej więzi matki z dzieckiem.

4.6. Mając na uwadze Konwencję o prawach dziecka ONZ⁽²⁰⁾, Komisja powinna przeprowadzić równoległe badania uwzględniające wpływ proponowanych środków na dzieci. Dziecko musi być otoczone odpowiednią opieką i troską. Dobro dzieci i wartość dzieciństwa na tym niezwykle ważnym etapie życia są bardzo istotne same w sobie, lecz jednocześnie dzieci stanowią przyszlą siłę roboczą, a brak opieki i wsparcia we wczesnym okresie życia może prowadzić do niepowodzeń w szkole i w przyszłej integracji społecznej.

⁽¹⁸⁾ Zob. przypis 2 i 3.

⁽¹⁹⁾ Zob. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C183>.

⁽²⁰⁾ Konwencja o prawach dziecka przyjęta rezolucją 44/25 Zgromadzenia Narodowego z dnia 20 listopada 1989 r., weszła w życie 2 września 1990 r. zgodnie z art. 49. <http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19911200526&type=2&name=D19910526.pdf>

⁽¹⁵⁾ Propozycje Europejskiego Lobby Kobiet dotyczące wniosku Komisji w sprawie dyrektywy zmieniającej dyrektywę 92/85/EWG, styczeń 2009, s. 2

⁽¹⁶⁾ Zob. punkt 4.5 w „Uwagach szczegółowych”.

⁽¹⁷⁾ W ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

4.7. Komitet popiera nowy zapis, zgodnie z którym zwolnienie lekarskie w trakcie ciąży, związane z chorobą lub z powikłaniami ciąży, nie powinno mieć żadnego wpływu na czas trwania urlopu macierzyńskiego, wzywa jednak Komisję, by uściśliła, o jak długi okres przed porodem chodzi. Zapis w dyrektywie dotyczący tej kwestii nie może być wieloznaczny ⁽²¹⁾.

4.8. Komitet zgadza się, że państwa członkowskie powinny podjąć konieczne środki w celu ochrony pracownic w ciąży lub karmiących piersią (w rozumieniu art. 2 ⁽²²⁾ dyrektywy podstawowej) przed niezgodnym z prawem zwolnieniem.

4.9. Mając świadomość faktu, że w niektórych państwach członkowskich obowiązuje górna granica kwoty wypłacanej podczas urlopu macierzyńskiego równa wysokości zasiłku chorobowego, Komitet podkreśla, że obniżenie wynagrodzenia kobiety w stosunku do jej poprzedniego wynagrodzenia ma negatywny wpływ i stanowi swoistą karę dla kobiety za jej biologiczną rolę matki oraz nie uwzględnia wartości macierzyństwa. Obniżone wynagrodzenie ma również długoterminowe konsekwencje w postaci obniżonej emerytury.

4.10. Ochrona miejsc pracy daje możliwość zapewnienia wzrostu liczby urodzeń, odpowiedniej długości urlopu macierzyńskiego i zwiększonego udziału kobiet na rynku pracy. W związku z tym niezbędna jest elastyczna organizacja czasu pracy. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku „możliwe jest spowodowanie wzrostu krzywej urodzeń dzięki odpowiedniej polityce publicznej tworzącej otoczenie przyjazne rodzinie i sprzyjające urodzeniom” ⁽²³⁾.

4.11. Należy poświęcić więcej uwagi dziadkom i członkom dalszej rodziny, którzy opiekują się dziećmi i wspierają pracujących rodziców. Rola innych członków rodziny może przyczynić się do zachowania więzów rodzinnych, zintegrowania osób starszych i zmniejszenia stresu u pracujących rodziców, a także sprzyja uwzględnieniu potrzeb rynku pracy i godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. W tym kontekście należy również uwzględnić

inicjatywy i programy w zakresie pozytywnego rodzicielstwa, wspierane przez wszystkie państwa członkowskie, takie jak wiele dostępnych programów krajowych ⁽²⁴⁾. Taka tymczasowa, dodatkowa opieka ze strony członków rodziny nie zdejmuje z państwa odpowiedzialności za zapewnienie odpowiednich form opieki dziennej nad dziećmi, zarówno pod względem ilości, jak i jakości jej placówek.

4.12. Świadczenie opieki nad dziećmi stanowi szansę na zatrudnienie wśród kobiet, lecz należy zapewnić jej jakość i odpowiednie standardy. Cele barcelońskie zakładają objęcie do roku 2010 dzienną opieką co najmniej 33 % dzieci w wieku poniżej 3 lat i 90 % dzieci od lat 3 do obowiązkowego wieku szkolnego. Cele te nie obejmują jednak przepisów dotyczących poszczególnych form opieki nad dziećmi. Ponadto, nawet jeśli 33 % dzieci może zostać umieszczonych w odpowiednich placówkach oferujących opiekę dzienną, co stanie się z pozostałymi 66 %?

4.13. Jeśli chodzi o jakość opieki nad dziećmi, dostępnych jest niewiele informacji na temat usług świadczonych nieformalnie - opieki domowej wykonywanej przez opiekunki, nianie, „au pair” itp. Wiele z nich nie posiada odpowiednich kwalifikacji i nie rejestruje formalnie swych usług, pozostając poza oficjalnym, podlegającym kontroli systemem. Osoby te nie podlegają również formalnym strukturom zatrudnienia i w związku z tym nie są objęte właściwą ochroną w miejscu pracy. Państwa członkowskie i władze lokalne powinny zobowiązać się do zapewnienia opieki wysokiej jakości we wszystkich możliwych formach. Partnerzy społeczni powinni zabiegać o wprowadzenie regulacji i przejrzystości nie tylko w profesjonalnej opiece nad dzieckiem, lecz również we wszystkich formach domowej, nieformalnej opieki poprzez wspieranie i wymaganie profesjonalnych szkoleń i nadzoru. Zachęty podatkowe powinny przyczynić się do powstania większej liczby placówek wysokiej jakości. Biorąc pod uwagę wysoką liczbę kobiet działających w sektorze opieki, poprawa warunków pracy i podniesienie kwalifikacji w tej dziedzinie przyczyniłoby się do usprawnienia ogólnej strategii UE w tym zakresie.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²¹⁾ W nowym artykule 8 ust. 5 mowa jest o „czterech tygodniach przed porodem lub wcześniej” (COM(2008 637 wersja ostateczna, s. 15).

⁽²²⁾ Zob. przypis 4.

⁽²³⁾ COM(2008) 637 wersja ostateczna, s. 1.

⁽²⁴⁾ Zob. http://www.coe.int/t/dg3/youthfamily/enfance/parenting_en.asp

ZAŁĄCZNIK I

do opinii

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 1.5

Zmienić:

„Komitet zgadza się z Komisją, że wszystkim pracownikom będącym w ciąży powinno się zagwarantować płatny urlop macierzyński w minimalnym wymiarze 18 tygodni. Zwraca się jednak do Komisji, by wzięła pod uwagę zalecenia Platformy Społecznej, w tym Europejskiego Lobby Kobiet, a także Światowej Organizacji Zdrowia i UNICEF-u, mające na względzie dobro dzieci, które w celu profilaktyki zdrowotnej (zarówno dla dziecka jak i dla matki) powinny być karmione wyłącznie piersią przez pierwszych sześć miesięcy życia. Dlatego zaleca poszukiwanie dodatkowych rozwiązań prawnych i praktycznych, które mogą ułatwić matkom karmienie piersią, zarówno pod względem czasowym, jak i lokalowym. Jeśli chodzi o płatny urlop macierzyński, Komitet zaleca Komisji, by oparła swoją propozycję zwiększenia jego minimalnej długości do ponad 14 tygodni na konkretnych danych statystycznych. Nie ma konkretnych dowodów związanych z kwestiami zdrowia i bezpieczeństwa, które świadczyłyby o tym, że obecny przepis przewidujący 14-tygodniowy urlop macierzyński jest niewystarczający.”

Wynik głosowania	Za: 40	Przeciw: 83	Wstrzymało się: 5
-------------------------	--------	-------------	-------------------

Punkt 1.9

Zmienić

„Komitet zdecydowanie opowiada się za tym, by wynagrodzenie w czasie urlopu macierzyńskiego było równe poprzedniemu wynagrodzeniu. Zapis taki jest nie tylko konieczny, lecz stanowi także wyraz uznania wartości macierzyństwa. Komitet, odnotowując, że wynagrodzenie w czasie urlopu macierzyńskiego ma być równe poprzedniemu wynagrodzeniu, wzywa KE do wzięcia pod uwagę znacznych dodatkowych kosztów takiego rozwiązania nie tylko dla państw członkowskich, ale także dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, których przetrwanie w obecnej sytuacji gospodarczej ma kluczowe znaczenie.”

Wynik głosowania	Za: 39	Przeciw: 79	Wstrzymało się: 3
-------------------------	--------	-------------	-------------------

Punkt 1.11

Zmienić:

„Należy wyraźnie odróżnić urlop macierzyński, który ma chronić kobiety w ciąży i kobiety, które niedawno urodziły dziecko, od urlopu rodzicielskiego. Urlop macierzyński przyznawany Okres 18 tygodni proponowany jest z myślą o odzyskaniu przez kobiety pełnej sprawności po porodzie oraz zapewnieniu minimalnego okresu karmienia piersią, a także wytworzeniu więzi między matką a nowo narodzonym dzieckiem. Komitet podkreśla znaczenie urlopu rodzicielskiego, który umożliwia obojgu rodzicom spędzenie odpowiedniego czasu z dzieckiem, sądzi jednak, że urlop ten powinien następować po urlopie macierzyńskim oraz że także ojcowie powinni móc korzystać z tej możliwości.”

Wynik głosowania	Za: 41	Przeciw: 79	Wstrzymało się: 3
-------------------------	--------	-------------	-------------------

Punkt 4.3

Zmienić

„Należy wyraźnie odróżnić urlop macierzyński, który ma chronić kobiety w ciąży i kobiety, które niedawno urodziły dziecko, od urlopu rodzicielskiego. Urlop macierzyński przyznawany Okres 18 tygodni proponowany jest z myślą o odzyskaniu przez kobiety pełnej sprawności po porodzie oraz zapewnieniu minimalnego okresu karmienia piersią. Komitet popiera to podejście, wzywa jednak do znalezienia dodatkowych rozwiązań prawnych i praktycznych, które mogą ułatwić matkom karmienie piersią lub ściąganie mleka w miejscu pracy i zapewnić kobietom odpowiedni czas przeznaczony na karmienie wyłącznie piersią, zgodnie z zaleceniami WHO i UNICEF-u (np. praca do wliczania przerw na karmienie piersią do czasu pracy).”

Wynik głosowania	Za: 41	Przeciw: 79	Wstrzymało się: 3
-------------------------	--------	-------------	-------------------

Punkt 4.9

Zmienić

„Mając świadomość faktu, że w niektórych państwach członkowskich obowiązuje górna granica kwoty wypłacanej podczas urlopu macierzyńskiego równa wysokości zasiłku chorobowego, Komitet podkreśla, że obniżenie wynagrodzenia kobiety w stosunku do jej poprzedniego wynagrodzenia ma negatywny wpływ i stanowi swoistą karę dla kobiety za jej biologiczną rolę matki oraz nie uwzględnia wartości macierzyństwa. Obniżone wynagrodzenie ma również długoterminowe konsekwencje w postaci obniżonej emerytury. Z drugiej strony Komisja Europejska powinna mieć na uwadze znaczące koszty dodatkowe nie tylko dla państw członkowskich, lecz również dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, których przetrwanie ma fundamentalne znaczenie w obecnej sytuacji gospodarczej.”

Wynik głosowania	Za: 39	Przeciw: 79	Wstrzymało się: 3
-------------------------	--------	-------------	-------------------

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek

COM(2008) 727 wersja ostateczna – 2008/0215 (CNS)

(2009/C 277/23)

Sprawozdawca: **Umberto BURANI**

Dnia 2 grudnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek

COM(2008) 727 wersja ostateczna – 2008/0215 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 193 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1. Celem wniosku dotyczącego dyrektywy przedłożonego przez Komisję jest rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy 2003/48/WE, która obecnie ogranicza się do dochodów z oszczędności, na szereg nowych produktów finansowych, które również przynoszą zyski, lecz nie są objęte obowiązującymi przepisami.

1.2. Komitet udziela swojego pełnego poparcia tej inicjatywie, lecz wyraża zaniepokojenie niektórymi komplikacjami prawnymi i administracyjnymi, które pociągną za sobą nowe regulacje. Komisja przyznała, że istnieje taki problem i podjęła wszelkie możliwe kroki na rzecz jego zminimalizowania. Chociaż wysiłki te są jak najbardziej godne uznania, są ograniczone przez złożoność nowych planowanych procedur i trudności we wdrażaniu odpowiednich przepisów.

1.3. Ważnym aspektem są koszty, które ponoszone byłyby nie tylko przez podmioty, a tym samym ogólnie przez rynek, lecz również przez organy podatkowe, zarówno ze względu na aspekt zarządzania, jak i na potrzebę dokładniejszych i bardziej wszechstronnych kontroli. Uproszczenie nie zawsze jest łatwe, lecz pozostaje niezbędne. Komitet przypomina jednak, że jeszcze większą uwagę niż kosztom należy poświęcić jakości informacji. Trudne lub złożone przepisy często przynoszą w rezultacie informacje gorszej jakości.

1.4. Komitet zwraca również uwagę na konieczność uniknięcia sytuacji, w której nowe przepisy będą musiały zostać przyjęte jednostronnie przez samą UE. Bez zgody krajów trzecich i krajów, które zawarły porozumienie (*agreement countries*), może nastąpić przesunięcie na wielką skalę operacji z Europy do innych obszarów. Jednocześnie występuje zagrożenie znacznego zakłócenia konkurencji między Europą a resztą świata. UE powinna więc podjąć negocjacje w celu uzgodnienia jednoczesnego przyjęcia podobnych środków na głównych światowych rynkach finansowych.

2. Wstęp

2.1. W dyrektywie 2003/48/WE ustanowiono procedury konieczne do opodatkowania odsetek od oszczędności pochodzących z jednego państwa członkowskiego i przekazanych na rzecz beneficjentów zamieszkałych w innym państwie członkowskim. We wrześniu 2008 r. Komisja złożyła Radzie sprawozdanie na temat skutków dyrektywy, oparte na informacjach otrzymanych od organów podatkowych państw członkowskich, dotyczących dwóch pierwszych lat doświadczeń w tym zakresie.

2.2. Korzystne wyniki tego sprawozdania zachęciły Komisję do kontynuacji procesu stopniowego udoskonalania pierwotnej dyrektywy, a jednocześnie poszerzenia zakresu jej zastosowania. Wprowadzono zatem nowe definicje pojęć „właściciel odsetek” oraz „podmiot wypłacający”, poszerzono zakres produktów finansowych, z których zyski wchodzą w zakres stosowania omawianej dyrektywy, oraz dokonano przeglądu lub zmiany licznych aspektów proceduralnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES odnotowuje duże zaangażowanie Komisji w sporządzenie wniosku, z którym – ogólnie rzecz ujmując – **w pełni się zgadza**. Konsultacje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami umożliwiły sporządzenie przepisów mających na celu ulepszenie już istniejących regulacji, co pozwala efektywnie opodatkować dochód z oszczędności na korzyść organów podatkowych państw członkowskich i – pośrednio – skorygować zakłócenia w przepływie kapitału. Istnieją niemniej aspekty, co do których EKES musi wyrazić pewne zastrzeżenia.

3.2. Wniosek Komisji jako całość zdaje się kierować logiką **stopniowego dostosowania przepisów podatkowych do realiów rynku finansowego**, na którym – przed wybuchem obecnego kryzysu – powstało wiele nowatorskich produktów

o cechach trudnych do zaklasyfikowania, nieprzewidzianych przez dyrektywę z 2003 r. Niektóre z tych produktów mogą umożliwić obejście przepisów podatkowych w sposób całkowicie zgodny z prawem. Jest więc logiczne, że nowa dyrektywa zmierza do wyeliminowania tej luki prawnej, **poprzez rozszerzenie pojęcia „dochodów z oszczędności” (odsetek) na niektóre inne dochody z innowacyjnych produktów finansowych lub niektóre formy ubezpieczeń na życie, które jednak powinny być ściślej określone.** EKES zgadza się z tym podejściem, odnotowując jednak, że cel rozszerzenia zakresu zastosowania dyrektywy na inne źródła dochodu nie obejmuje ogólnych ubezpieczeń na życie, emerytur i dożywotnich rent, gdyż służą one długoterminowej ochronie przed konkretnym ryzykiem. Ponadto ze względu na różnorodność i wyrafinowany charakter innowacyjnych produktów finansowych nie zawsze łatwo będzie oszacować kwotę dochodów podlegającą opodatkowaniu lub podstawę jej opodatkowania.

3.3. W części wprowadzającej Komisja zapewnia, że sporządzając wniosek dotyczący dyrektywy, wzięto pod uwagę **obciążenia administracyjne** dla podmiotów związane ze zmianami, które mają zostać wprowadzone do pierwotnej dyrektywy i w tym celu przeprowadzono konsultacje zarówno z krajowymi organami podatkowymi, jak i z utworzoną swego czasu grupą ekspertów, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności ustanowionymi w art. 5 traktatu.

3.3.1. Komitet jest jednak zdania, że pomimo słusznych intencji, słabym punktem wniosku jest **znaczne zwiększenie obciążeń administracyjnych**, które nakłada on na podmioty, wraz z potrzebą zmiany istniejących procedur elektronicznych lub wprowadzenia innych całkowicie nowych. Do tego dochodzi fakt, że w niektórych wypadkach nowe przepisy wydają się niepewne lub trudne do zastosowania. Odnosi się ogólne wrażenie, że interesy krajowych organów podatkowych – rzecz jasna przychylnie nastawionych, gdyż są one adresatami omawianych postanowień – okazały się istotniejsze od faktu, że **każdy wzrost obciążeń dla podmiotów prowadzi nieuchronnie do obciążenia konsumentów**, a bardziej ogólnie – rynku. Nie można również zapominać o tym, że trudne lub złożone przepisy często przynoszą w rezultacie informacje niskiej jakości.

3.3.2. EKES uważa, że mimo słuszności zasadniczych koncepcji leżących u podłoża wniosku, należy wprowadzić jedynie te zmiany, które – nie zmieniając zakresu postanowień – byłyby przydatne w **uproszczeniu procedur administracyjnych i zmniejszeniu związanych z nimi kosztów**, a także dodać wyjaśnienia, gdy są one niezbędne. Jest to szczególnie ważne w wypadku procedur ustalania tożsamości i miejsca zamieszkania inwestorów: zmiany zaproponowane przez Komisję obejmują zbyt sztywne i obciążające procedury. Komitet uważa, że zmiany w tej dziedzinie powinny za swój model przyjąć ostatnie zalecenia FISCO (Fiscal Compliance Expert Group), utworzonego przez Komisję organu doradczego, który zaproponował, w odniesieniu do wniosków o zwolnienie, aby inwestorzy sami składali deklarację o miejscu zamieszkania w celu potrącenia podatku u źródła.

3.3.3. W każdym razie dyrektywa powinna wyraźnie ustanawiać bardzo istotną zasadę, że wszystkie nowe procedury, postanowienia i obowiązki powinny nabrać mocy wraz z wejściem

w życie nowej dyrektywy, a nie działać z mocą wsteczną. Procedury elektroniczne są bowiem zaplanowane na podstawie obowiązującej dyrektywy: nowe formalności z mocą wsteczną wiązałyby się z długimi i złożonymi zmianami.

3.4. Komisja zdała sobie z pewnością sprawę ze złożonego charakteru formalności, których spełnienia wymaga się od podmiotów: rozsądne i odpowiednie wydaje się, by dyrektywa **weszła w życie po trzech latach** od daty publikacji. Doświadczenia związane z poprzednią dyrektywą pokazały jednak, że różne państwa członkowskie przyjęły stosowne przepisy wykonawcze ze znacznym opóźnieniem, co nastęrczyło podmiotom problemów administracyjnych; wniosek powinien zatem przewidywać, że **państwa członkowskie są zobowiązane do opublikowania przepisów wykonawczych co najmniej dwa lata przed wejściem w życie dyrektywy.**

3.5. **Równe warunki konkurencji (level playing field)** z krajami, które zawarły porozumienie (*agreement countries*), wspomniane w 24 motywie dyrektywy z 2003 r., osiągnięto jedynie połowicznie, a w każdym razie nie dotyczą one krajów, które nie przystąpiły do porozumienia; omawiany wniosek nie przewiduje możliwości **rozszerzenia zakresu stosowania nowej dyrektywy na kraje trzecie.** Chociaż nie można wykluczyć możliwości, że podjęte zostaną negocjacje, które doprowadzą do nowego porozumienia, to obecny kryzys na rynkach nie pozwala wierzyć w powodzenie tej inicjatywy w krótkiej perspektywie. Wpłynęłoby to niekorzystnie nie tylko na równe warunki konkurencji – o wiele poważniejsze konsekwencje wyniknęłyby z **ucieczki kapitału**, o której z zaniepokojeniem mówi się we wspomnianym motywie, a która została pominięta w nowym wniosku. Komitet odradza tworzenie **nowych rozbieżności** między zobowiązaniami podmiotów wypłacających w państwach członkowskich i tych w innych państwach – czy są to kraje, które zawarły porozumienie, kraje trzecie, czy też inne terytoria zależne lub stowarzyszone. To samo dotyczy ogłoszonego rozszerzenia zakresu zastosowania dyrektywy na inne źródła dochodu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Wniosek zawiera szereg nowych wymogów dotyczących dokumentów, które należy przedstawić w celu ustalenia tożsamości **właścicieli odsetek i ich miejsca zamieszkania dla celów podatkowych.** NIP ⁽¹⁾, co do którego każdy kraj przyjął odmienną strukturę, staje się dodatkowym elementem obowiązkowym na podstawie art. 3 ust. 2, wraz z podaniem daty i miejsca urodzenia, podczas gdy obecna dyrektywa wymaga podania tylko jednej z tych dwóch informacji. W stosownych przypadkach można by przeprowadzić uproszczenie, zastępując NIP miejscem i datą urodzenia, które w każdym państwie członkowskim są wystarczające do ustalenia tożsamości każdego z mieszkańców.

4.1.1. Do innych uciążliwych procedur należy obowiązek **stałej aktualizacji** pierwotnych **dokumentów.** Komitet uważa, że przepis ten byłby niemal niemożliwy do wdrożenia, a w każdym razie bardzo uciążliwy, proponuje więc uznanie, że odpowiednie dokumenty są stale ważne, z poszanowaniem standardów „najlepszej możliwej informacji”.

(1) W języku angielskim: TIN (Tax Identification Number); w języku francuskim: NIF (Numéro d'Identification Fiscale).

4.1.2. Na podstawie kolejnych wyjaśnień wydaje się jednak, że zarówno numer NIP, jak i aktualizacja informacji mają charakter opcjonalny, to znaczy, należy je podawać **tylko wówczas, gdy pośrednik jest w ich posiadaniu**. Gdyby tak było, oznaczałoby to negację uzasadnienia leżącego u podstaw zgłaszanych obiekcji, czyli uciążliwości procedur.

4.2. Nowy artykuł 4 ust. 1 rozszerza pojęcie właściciela odsetek, by dostosować je do pojęć wypracowanych w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (2005/60/WE), i wprowadza obowiązek przeprowadzenia procedury dochodzeniowej (*look-through*) w odniesieniu do podmiotów i porozumień prawnych z krajów trzecich, jak ustalono w załączniku I do wniosku w sprawie dyrektywy. W związku z tym płatności na rzecz takich podmiotów lub porozumień prawnych są uważane za płatności na rzecz właściciela odsetek zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie prania pieniędzy.

4.2.1. Komitet podkreśla **rozbieżności między celami dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności i wspomnianej powyżej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy**. Pierwsza z nich wymaga, aby podmioty wypłacające ustalały tożsamość podatników, którzy muszą zadeklarować swoje dochody z oszczędności w państwie członkowskim, w którym znajduje się ich miejsce zamieszkania, druga zaś wymaga, aby podmioty wypłacające ustaliły nie tylko tożsamość formy prawnej lub porozumienia prawnego będącego właścicielem rachunku, lecz również tożsamość osoby, która faktycznie jest właścicielem tej formy prawnej lub porozumienia prawnego, kontroluje je lub czerpie zeń korzyści. Ponadto, podczas gdy dyrektywa w sprawie prania pieniędzy stosowana jest ze wszystkimi niezbędnymi obostrzeniami tylko w przypadkach podejrzanych, obecny wniosek miałby zastosowanie do wszystkich właścicieli odsetek. Różnica polega na tym, że w wypadku prania pieniędzy poziom dokładności dochodzenia wykracza znacznie ponad „należyta staranność” wymaganą przepisami podatkowymi. Przestrzeganie proponowanych przepisów byłoby zatem nie tylko trudne, lecz także kosztowne i przypadkowe.

4.3. Art. 4.2 wyjaśnia naturę „**podmiotu wypłacającego w przypadku otrzymania wypłaty odsetek**”, który zgodnie z ustawodawstwem państwa, w którym „**znajduje się miejsce faktycznego zarządzania podmiotem**”, nie podlega opodatkowaniu przychodu lub części przychodu przynależnego jego uczestnikom niebędącym rezydentami (kategorie, które różnią się w zależności od państwa, zostały wymienione w załączniku III do wniosku dotyczącego dyrektywy). Przez państwo, w którym „**znajduje się miejsce faktycznego zarządzania**”, rozumie się państwo, w którym zamieszkuje osoba posiadająca główny tytuł prawny i zarządzająca działalnością. Uznaje się, że wypłata otrzymana lub zabezpieczona przez podmiot wypłacający w przypadku otrzymania wypłaty odsetek jest dokonana bezpośrednio na rzecz **właścicieli odsetek**, którym przychody podlegające opodatkowaniu są prawnie przynależne.

4.3.1. Rozszerzenie pojęcia „podmiotu wypłacającego w przypadku otrzymania wypłaty odsetek”, trudnego do zdefiniowania na mocy obowiązującej dyrektywy, mogłoby spowodować poważne problemy administracyjne i systemowe dla pierwotnych podmiotów, pomimo wysiłków włożonych w wyliczenie możliwych typów w załączniku III. Ponadto podmiot taki miałby trudności z ustaleniem miejsca „skutecznej kontroli.” Te innowacje wzbudzają **poważne wątpliwości co do kwestii praktycznych i związanych z zarządzaniem**. Nowe i uciążliwe wymogi oraz związane z nimi obowiązki spoczywają nie tylko na podmiocie wypłacającym w przypadku otrzymania wypłaty odsetek, lecz również organy podatkowe zostają obciążone złożonymi i kosztownymi procedurami. Zainteresowani beneficjenci wskazywali już problemy, które wyniknęłyby z przyjęcia proponowanych środków, i wysunęli przy tym argumenty techniczne zbyt skomplikowane dla laików. EKES uważa, że nie musi zajmować stanowiska w tej sprawie, lecz wzywa Komisję i prawodawców do **poważnego potraktowania problemów poruszonych przez podmioty**: bardzo często wyznaczone cele nie zostają osiągnięte z powodu przepisów, które bagatelizują trudności praktyczne.

4.4. Art. 6 ukazuje wysiłki Komisji zmierzające do tego, by **pojęcie „odsetki” objęło wszelkie korzyści płynące z inwestycji**: długa i szczegółowa typologia przypadków ma bowiem na celu opodatkowanie również przychodów z **innowacyjnych produktów finansowych**, które wykazują anomalie lub nie zostały objęte przez obecne przepisy. EKES uważa, że pod tym względem Komisja podjęła chwalębne wysiłki w celu urzeczywistnienia zasady **równego obciążenia podatników**, niezależnie od formy, definicji lub stopnia złożoności ich inwestycji. Jednocześnie Komitet chciałby podkreślić potrzebę zagwarantowania konkurencyjności **rynku finansowego i rynku ubezpieczeń UE**. Z tego względu **warunkiem koniecznym, który musi zostać wynegocjowany** przed wejściem tych przepisów w życie, jest zastosowanie zasad ujętych w nowej dyrektywie również do krajów, które zawarły porozumienie i do krajów trzecich. Nie-równowaga, która działałaby na niekorzyść Europy, nie jest na pewno najlepszym rozwiązaniem.

4.4.1. Różne ustępy wspomnianego artykułu ustanawiają procedury obowiązujące **podmiot wypłacający**, który jest często podmiotem prawnym innym od emitenta instrumentów finansowych lub dostawcy danych. Do większości tych procedur należą analizy, badania i oceny, które w pewnych przypadkach nie wchodzą w zakres możliwości podmiotu wypłacającego: zgodnie z podstawową zasadą równości należałoby **wyraźnie** stwierdzić, że podmiot taki – po udowodnieniu, że kierował się należyta starannością i działał w dobrej wierze – **nie odpowiada** przed organami podatkowymi, **kiedy przekazane dane są zaczerpnięte z informacji dostarczonych przez osoby trzecie**, których to informacji nie da się sprawdzić za pomocą normalnych badań. Z drugiej strony wniosek powinien również wyraźnie określać, że odpowiedzialność ponoszą pośrednicy lub bezpośrednio zainteresowani, którzy dostarczyli błędnych, niepełnych lub fałszywych informacji.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do uchylania się od płacenia podatków związanego z importem i innymi transakcjami transgranicznymi

COM(2008) 805 wersja ostateczna – 2008/0228 (CNS)

(2009/C 277/24)

Sprawozdawca: **Umberto BURANI**

Dnia 28 stycznia 2009 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 sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do uchylania się od płacenia podatków związanego z importem i innymi transakcjami transgranicznymi

COM(2008) 805 wersja ostateczna – 2008/0228 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 192 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1. Komisja przyjęła komunikat ⁽¹⁾, który został przedstawiony jednocześnie z omawianą przez nas w niniejszej opinii dyrektywą i w którym nakreśla **krótkookresowy plan działania**, prawdopodobnie bardziej realistyczny i możliwy do wykonania niż inne plany opracowane wcześniej w celu **zwalczenia oszustw podatkowych**. Wcześniejsze plany oparte były na szerszych strategiach długoterminowych, lecz nie uzyskały zdecydowanego poparcia ze strony niektórych państw członkowskich. Krótkoterminowy plan działania przewiduje **wspólne normy rejestracji i wykreślenia z rejestru** w systemie VIES ⁽²⁾, skuteczniejsze **instrumenty kontroli** poprzez lepszą komunikację i współpracę między państwami członkowskimi, a w dalszej perspektywie utworzenie Eurofisc, czyli systemu ścigania przestępstw podatkowych i podejmowania działań interwencyjnych. Wreszcie, jeżeli chodzi o **windykację podatku**, wniosek dotyczący dyrektywy został opublikowany równocześnie z komunikatem i stał się pierwszą konkretną propozycją wdrożenia planu działania.

1.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat, opisujący stosowanie systemu podatku od wartości dodanej, który nie jest całkowicie niezadowolający, i który wciąż określa się jako „tymczasowy” po kilkudziesięciu latach istnienia. Niemniej jednak system ten jest wciąż zbyt skomplikowany i kosztowny, a przede wszystkim **daje duże możliwości uchylania się od płacenia podatku VAT**. Procedury elektroniczne stanowią niezbędny pierwszy krok w zwalczaniu takich nadużyć, ale ich skuteczność zależy od tego, czy **będą stosowane w jednolity sposób** przez

wszystkie państwa członkowskie. Obecnie jest jeszcze daleko do osiągnięcia tych celów. Powstaje niebezpieczeństwo przyjęcia oderwanych od siebie lub rozbieżnych rozwiązań krajowych.

1.3. Sformułowane są pewne sugestie dotyczące **aspektów, które można byłoby włączyć do planu działania**: rewizja modelu SCAC (Stałego Komitetu Współpracy Administracyjnej, ang. *Standing Committee for the Administrative Cooperation*), większa dostępność i możliwość korzystania z banku danych, prawodawstwo, w którym zostanie osiągnięta równowaga między wymogiem ochrony danych a współpracą między administracjami, powołanie odpowiednich urzędów łączących administracje państw członkowskich oraz wydawanie certyfikatów wiarygodności przedsiębiorstw handlowych.

1.4. **Wniosek dotyczący dyrektywy** objaśnia przede wszystkim niektóre przepisy dyrektywy podstawowej w zakresie **zwolnień z podatku**, ponieważ ich interpretacja może prowadzić do nadużyć: stwierdzono, że **stosowanie przepisu**, zgodnie z którym import towarów jest zwolniony z podatku VAT, jeżeli towary te są sprzedawane w obrębie Wspólnoty, **trudno jest kontrolować** na miejscu. Nowe przepisy ustalają szereg wymogów zabezpieczających, między innymi obowiązek zgłoszenia przez importera w *momencie importu* danych identyfikacyjnych ostatecznego odbiorcy towaru.

1.5. EKES zgadza się w pełni z tymi przepisami, podobnie jak z tymi, które regulują kwestię **solidarnej odpowiedzialności ponoszonej przez sprzedającego i kupującego mających siedziby w różnych państwach członkowskich** w przypadku, gdy jeden z nich nie dopełnia swych obowiązków w zakresie uiszczania podatku VAT. Nie jest to zresztą przepis ani nowy, ani innowacyjny, gdyż istnieje on już i jest rygorystycznie stosowany przez poszczególne państwa członkowskie; jest natomiast niemal **ignorowany, kiedy ma stanowić przedmiot współpracy między administracjami państw członkowskich**.

⁽¹⁾ COM(2008) 807 wersja ostateczna „Skoordynowana strategia mająca na celu poprawę walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej”.

⁽²⁾ System wymiany informacji w zakresie podatku VAT.

1.6. W związku z kwestią odpowiedzialności EKES kładzie nacisk na aspekty, które w ogóle nie bywają brane pod uwagę: **odpowiedzialność administracji wobec podatnika** oraz **wzajemną odpowiedzialność administracji** w przypadkach, gdy błędy lub opóźnienia powodują szkody finansowe bądź prawne. Kwestię tę należy uregulować w imię elementarnej zasady sprawiedliwości i przejrzystości.

2. Wstęp

2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy oraz **komunikat** Komisji poprzedziło opublikowanie dwóch innych komunikatów: pierwszym, opublikowanym w 2006 r., rozpoczęto dyskusję na temat ogólnej potrzeby „skoordynowanego podejścia” przy zwalczaniu oszustw podatkowych; w drugim, z 2007 r., skoncentrowano się na oszustwach związanych z podatkiem VAT i opracowano podstawowe elementy strategii w tym zakresie. W lutym 2008 r. Rada zatwierdziła propozycję przedstawioną w kolejnym komunikacie, dotyczącą zastosowania dwóch „ambitnych” środków służących zmianom w systemie podatku od wartości dodanej i mających na celu zwalczanie oszustw podatkowych: systemu **opodatkowania transakcji wewnątrzspołnotowych i ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia**. Komisja zaproponowała wdrożenie projektu pilotażowego w zakresie tego drugiego rozwiązania, lecz Rada ECOFIN nie osiągnęła porozumienia w tej sprawie.

2.2. Wobec oczywistego braku woli politycznej, by realizować wspólną politykę działającą na głębszym poziomie, Komisja ograniczyła się do wniosku zawierającego **krótkookresowy plan działania** wraz z harmonogramem jego realizacji, czyli rozwiązanie „konwencjonalne”, które miałyby większe szanse na przyjęcie.

2.3. Konieczne jest jednolite podejście wspólnotowe zarówno na poziomie prawodawstwa, jak i podejmowania konkretnych działań, biorąc pod uwagę, iż obecnie to drugie podejście leży wyłącznie w kompetencjach państw członkowskich: zróżnicowane metody stosowane przez administracje różnych państw zachęcają sprawców oszustw do przenoszenia swej działalności do tych państw, które nie przyjęły odpowiednich środków. Z drugiej strony istnieje problem ponoszenia kosztów wywiązywania się ze zobowiązań przez firmy, które zmuszone są do stosowania różnych procedur w zależności od tego, w którym państwie prowadzą działalność.

2.4. **Wniosek dotyczący dyrektywy**, opublikowany jednocześnie z komunikatem, jest pierwszą inicjatywą w zakresie środków konwencjonalnych. **Kwestie zwolnienia importu towarów z podatku VAT** zostały już uregulowane w dyrektywie podstawowej w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (2006/112/WE), lecz jej pierwotne zapisy umożliwiały interpretację prowadzącą do nadużyć. We wniosku zostały jasno określone warunki i ograniczenia związane ze zwolnieniem. Ponadto wniosek dostarcza państwom członkowskim instrumentu pozwalającego na odzyskanie należnych wpływów z podatku VAT.

3. Treść komunikatu

3.1. Analiza środków stosowanych w przeszłości, jakiej dokonała Komisja w ramach prac grupy ekspertów ds. zwalczania oszustw podatkowych (ATFS), pozwoliła wybrać trzy główne obszary, na których należy się skoncentrować przy realizacji **krótkookresowego planu działania** w celu zwalczania oszustw: **szczelniejszy system podatku od wartości dodanej, wzmocnienie instrumentów kontroli i ścigania oszustw podatkowych oraz lepsze środki windykacji podatku VAT**.

3.2. W kwestii **szczelności systemu podatkowego** konieczne jest opracowanie precyzyjnych wspólnych przepisów w zakresie rejestrowania i wykreślenia danych z rejestru w systemie VIES (VAT Information Exchange System). W niektórych państwach członkowskich numer identyfikacyjny VAT figuruje w rejestrze nawet wówczas, gdy podmiot dopuścił się oszustw, co pozwala mu na dalsze prowadzenie działalności. Komisja Europejska przedstawi wkrótce wniosek legislacyjny w sprawie wspólnych przepisów dotyczących **rejestrowania i wykreślenia z systemu VIES**. Wniosek będzie także zawierał przepisy regulujące prawo przedsiębiorstw handlowych do **elektronicznego dostępu do informacji** na temat nazwy, adresu i numeru identyfikacyjnego VAT partnerów handlowych, obecnie bowiem w niektórych państwach członkowskich odmawia się przedsiębiorcom tego prawa bądź istnieje ono tylko w ograniczonym zakresie. Kolejne przepisy dotyczyć będą wspólnego, uproszczonego i unowocześnieonego systemu **fakturowania**. Zostaną także uregulowane kwestie **wymiany informacji**, co pozwoli na wyeliminowanie różnic w interpretacji przez różne państwa członkowskie przepisów podatkowych dotyczących wymagalności podatku VAT oraz na równoczesne przekazywanie informacji między zainteresowanymi administracjami.

3.3. **Instrumenty kontroli** stanowią najdelikatniejszą i prawdopodobnie najbardziej zaniedbaną część systemu; uwaga koncentruje się na **słabych punktach**, które zostały już dawno określone: **komunikacja, współpraca oraz dostęp do informacji**. Obecnie trwają prace nad kilkoma wnioskami legislacyjnymi w tym zakresie. Obiecującym instrumentem działania wydaje się utworzenie europejskiej sieci wczesnego ostrzegania **Eurofisc**, opartej na systemie Eurocanet stworzonym przez belgijskie organy podatkowe i wspieranym przez Komisję Europejską oraz Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF.

3.4. Trzeci rozdział planu działania, czyli **środki windykacji podatku VAT, przewiduje cały szereg środków**. Przede wszystkim zachęca się państwa członkowskie do stosowania środków prawnych przeciwko sprawcom oszustw, którzy działają na ich terytorium, a których działania spowodowały utratę podatku VAT w innym państwie członkowskim. Najważniejsza jednak część dotyczy **zasady solidarnej odpowiedzialności przedsiębiorstw handlowych mających siedziby w różnych państwach członkowskich**. Zasada ta ma już podstawy prawne, jednak do tej pory każde państwo członkowskie stosowało ją

wyłącznie na własnym terytorium i jedynie wobec przedsiębiorstw handlowych podlegających jurysdykcji sądów miejscowych. Zostanie także przedstawiona propozycja jednolitych systemów wykonawczych bądź zabezpieczających mająca na celu usprawnienie poboru podatków w przypadku transakcji transgranicznych. Zaproponowane zostanie ostateczne rozwiązanie problemu **ochrony dochodów z VAT w transakcjach transgranicznych**, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim podatek ten jest należny; obecnie problemem tym zajmują się jedynie niektóre państwa członkowskie.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komisja Europejska kontynuuje wysiłki zmierzające do udoskonalenia przepisów dotyczących stosowania, poboru podatku VAT i zarządzania nim. Podatek ten wciąż funkcjonuje jako podatek tymczasowy, mimo że wprowadzono go aż czterdzieści lat temu. Stworzenie stałego systemu przepisów o podatku VAT zakłada harmonizację stawek podatkowych oraz daje podatnikom możliwość dokonywania zapłaty należnego podatku bezpośrednio w swoim kraju po wystawieniu faktury VAT, tak jak ma to miejsce obecnie w przypadku transakcji wewnętrznych. Nie ma jednak możliwości osiągnięcia tego celu. Na przeszkodzie nie stoją bowiem ani kwestie techniczne, ani prawne, lecz polityczne, nie ma zatem praktycznie żadnych możliwości pokonania związanych z nimi problemów. Proponowane obecnie środki zaliczają się więc do „środków konwencjonalnych”, służących zwiększeniu skuteczności systemu, który jedynie z nazwy jest „tymczasowy”.

4.2. Po tym wstępie należy stwierdzić, że system podatku VAT jako całość nie jest całkowicie niezadowolający, mimo że liczne obszary można by poprawić. Jest on jednakże skomplikowany i kosztowny, a co gorsza stwarza duże możliwości nadużyć na skalę międzynarodową. Wadą było już pierwotne założenie, że jest to system tymczasowy, który można przekształcić w prostszy, skuteczniejszy, stały system podatkowy jedynie dzięki woli politycznej, której obecnie brak.

4.3. Komisja Europejska czyni, co może, by pokonać jeszcze poważniejsze i bardziej widoczne trudności, chociaż znalazła się w trudnym położeniu między Radą Unii Europejskiej, niezdolną do podejmowania jednomyślnych decyzji, a państwami członkowskimi, które we własnym zakresie rozwiązują swoje problemy. Pierwszym przykładem, który podaje Komisja, jest kwestia **elektronicznych procedur** regulujących kontakty podatników z administracjami. Niektóre państwa członkowskie, podobnie jak różne kraje trzecie, idą z duchem czasu, inne pozostały w tyle. Komisja Europejska wydaje ogólny osąd: „[...] zarządzanie systemem VAT w UE nie dotrzymało ogólnie kroku rozwojowi technologii informacyjnych”⁽³⁾; EKES zgadza się z tą opinią.

4.4. Nie zaskakuje więc, że różne państwa członkowskie, nie tylko zresztą te najbardziej rozwinięte, współpracują ze swymi przedsiębiorcami nad wypracowaniem najlepszych rozwiązań w zakresie zarządzania. Komisja Europejska wyraża niepokój, ponieważ dostrzega **niebezpieczeństwo wprowadzania oderwanych od siebie i rozbieżnych rozwiązań krajowych**. Zaleca zatem „koordynację rozwoju”. EKES pragnie w tym miejscu odwołać

się do poczucia **realizmu**: kiedy trzeba skoordynować działania w skali UE, Komisja jest uprawniona do ujmowania ich w akty prawne; wykonywała już znakomicie swe uprawnienia i nadal to czyni. Natomiast jeżeli chodzi o problemy wewnętrzne państw członkowskich, które nie leżą w kompetencjach Komisji Europejskiej, **jej zalecenia mają znikomy wpływ**: każde państwo ma swoje racje uzasadniające potrzebę dokonywania autonomicznych wyborów. Dopiero w momencie, gdy dwa lub więcej państw dostrzega wspólny interes, powstają skoordynowane rozwiązania.

4.5. Tym wstępem EKES pragnie wyrazić swoje zadowolenie w związku ze zgłoszoną przez Komisję Europejską inicjatywą, która została ostrożnie określona jako „sugestia”: powołaniem grupy ad hoc z udziałem przedstawicieli organów podatkowych i przedsiębiorców (brakuje jednak wzmianki o przedsiębiorcach, którzy posiadają certyfikat), której zadaniem będzie poszukiwanie wspólnego podejścia do różnych problemów wynikających z wzajemnych relacji między obydwoma stronami. Zaleca się „zapewnienie wiedzy specjalistycznej i zasobów koniecznych, by dać temu przedsięwzięciu szansę powodzenia”. EKES wyraża nadzieję na pomyślną realizację powyższego zalecenia.

5. Uwagi w sprawie problemów otwartych

5.1. EKES korzysta z okazji, aby wyjść z propozycją **włączenia do planu działania ważnych kwestii**, które nie odnoszą się bezpośrednio do zwalczania oszustw podatkowych: skuteczne struktury i zasady przyczyniają się do stworzenia szczelnego systemu niedopuszczającego do nadużyć, a przynajmniej im zapobiegającego bądź, w najgorszym przypadku, ograniczającego ich występowanie.

5.2. W kwestii **procedur elektronicznych** Komisja Europejska zrobiła już, co było w jej mocy, wydając rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i uchylając rozporządzenie (EWG) nr 218/92. Jeśli chodzi o praktyczne zastosowanie, należy stwierdzić, że model SCAC (*Standing Committee for the Administrative Cooperation*), stosowany do wymiany informacji i składania wniosków o podejmowanie działań interwencyjnych, wymaga przeglądu w celu wypracowania procedur w większym stopniu spełniających wymóg niezwłocznego i terminowego udzielania odpowiedzi.

5.3. Jeśli chodzi o **banki danych**, problem jest bardziej złożony: nie chodzi bowiem tylko o możliwość wykorzystywania danych, lecz także, a może przede wszystkim, o **dostępność i kompletność informacji**. Należy wciąż w pewnym stopniu znaleźć **równowagę między wymogiem ochrony danych a współpracą między organami podatkowymi**, szczególnie w odniesieniu do podatku VAT. Rozwiązaniem jest jedynie opracowanie **przepisów**, które precyzyjnie określałyby granice wymogów obydwu tych obszarów, to, które dane powinny podlegać ochronie, a które nie, a także w jakich sytuacjach i w jakiej formie możliwy jest dostęp do informacji. Tutaj zalecenia bądź porozumienia nie wystarczą: kwestia wymaga solidnej podstawy prawnej, która nie naruszy w niczym podstawowych swobód, a zarazem uwzględni nadrzędność interesu publicznego.

⁽³⁾ Komunikat Komisji Europejskiej COM(2008) 807 wersja ostateczna; pkt 4 akapit pierwszy.

5.4. Praktycznym problemem jest **uzyskiwanie informacji w terenie**: państwa członkowskie powinny powołać specjalne **urzędy**, gromadzące informacje przydatne państwu członkowskiemu o nie występującemu i uprawnione do ich wymiany ze swymi odpowiednikami w innych zainteresowanych państwach członkowskich. Wysiłki podejmowane przez UE mogłyby przyczynić się do stworzenia prawdziwej „**sieci**” **szybkich interwencji** pozwalającej na bezpośrednie podejmowanie działań poufnychymi kanałami, w razie potrzeby we współpracy z innymi organami śledczymi.

5.5. EKES pragnie podkreślić, że żadne wspólnie przyjęte rozwiązanie nie może pomijać wymogu **doskonałego funkcjonowania systemu VIES**, albowiem system ten umożliwia administracjom **uzyskiwanie w czasie rzeczywistym** danych dotyczących każdej przeprowadzanej transakcji. U podstaw wszelkich podejmowanych działań leży **wiarygodność** podmiotów, którym nadaje się numer identyfikacyjny VAT: cechy zapewniające tę wiarygodność należy sprawdzić odpowiednio wcześniej. Jeżeli i kiedy możliwe będzie połączenie tych dwóch warunków, czyli działania w czasie rzeczywistym oraz wydawania certyfikatów wiarygodności firm odpowiednio wcześniej, liczba oszustw za pomocą „karuzeli podatkowych” bądź „missing traders” („znikających podatników”) zdecydowanie się zmniejszy.

5.6. Zanim zostaną przyjęte całościowe rozwiązania, a nie należy się tego spodziewać w najbliższym czasie, można byłoby przeanalizować, jako mające nadrzędne znaczenie, możliwości przyznawania **certyfikatów wiarygodności przedsiębiorstw handlowych** danego sektora według jednolitych reguł w całej UE. Gdyby każdemu numerowi identyfikacyjnemu VAT odpowiadał certyfikat nadany przez właściwy organ podatkowy, korzyść byłaby dwójaka: zostałyby zabezpieczone krajowe interesy państw członkowskich oraz interesy handlowe przedsiębiorców unijnych. Umieszczenie w sieci informacji umożliwiałoby natychmiastowe zapoznanie się z każdym postanowieniem o cofnięciu lub zawieszeniu numeru identyfikacyjnego VAT.

6. Wniosek dotyczący dyrektywy: uwagi szczegółowe i nowe przepisy

6.1. Jak stwierdzono we wstępie do wniosku dotyczącego dyrektywy, „stanowi [on] część pierwszego zestawu wniosków zapowiedzianych w komunikacie”. Chodzi o wprowadzenie **dwóch zmian do dyrektywy podstawowej 2006/112/WE**. Jedna dotyczy wyjaśnienia niektórych przepisów związanych ze **zwolnieniem z podatku VAT** importu towarów, ponieważ ich interpretacja pozwala na **oszustwa** prowadzące do uchylania się od płacenia podatku VAT, druga natomiast – **obowiązku (zamiast prawa) stosowania solidarnej odpowiedzialności** w niektórych przypadkach wewnątrzwspólnotowej dostawy towaru.

6.2. **Zwolnienie importu towarów z podatku VAT** (art. 143 lit. d)) dozwolone jest w przypadku, gdy po takim imporcie następuje wewnątrzwspólnotowa dostawa lub przemieszczenie importowanego towaru do podatnika w innym państwie członkowskim; innymi słowy, **zwolnienie jest dozwolone, gdy importer sprzedaje importowany towar innemu podatnikowi na terytorium UE**. Organy zajmujące się ściganiem oszustw sygnalizują **nadużycia popełniane na dużą skalę**, wynikające z „niewłaściwego” stosowania przepisów unijnych w prawie krajowym.

Zdaniem Komisji Europejskiej efekt jest taki, że „nie ma zapewnionej możliwości fizycznego śledzenia przepływu importowanych towarów w ramach Wspólnoty przez organy celne i podatkowe”. W żargonie podatkowym określa się to mianem „**wewnątrzwspólnotowych oszustw karuzelowych**” (ang. *missing trader in intra-Community*, MTIC).

6.2.1. Przepisy zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy przewidują składanie dokumentów, na podstawie których podmiot ubiegający się o zwolnienie z podatku VAT wykaże, iż spełnia wymogi określone w dyrektywie podstawowej: posiada numer identyfikacyjny VAT lub wyznaczył przedstawiciela podatkowego w państwie członkowskim importu; dopełnił obowiązku zgłoszenia, że importowane towary zostaną wysłane lub przetransportowane do innego państwa członkowskiego; dopełnił obowiązku zgłoszenia w *momencie importu* numeru identyfikacyjnego VAT odbiorcy towaru w innym państwie członkowskim.

6.2.2. EKES nie formułuje innych szczególnych uwag, ponieważ omawiana jest dziedzina, w której uzasadnienia przepisów prawnych należy doszukiwać się w poprawie systemów administracyjnych, co pozwoli na unikanie ewentualnych oszustw. Należy jedynie wyrazić pewną **wątpliwość dotyczącą tak zwanych „terytoriów trzecich”**. Koncepcja „państwa członkowskiego” w kontekście przepisów w sprawie podatku od wartości dodanej zawarta jest w art. 5 ust. 2 dyrektywy podstawowej; następujący art. 6 stanowi, że **dyrektywa nie ma zastosowania do „terytoriów trzecich”** ⁽⁴⁾, w których import towarów jest zwolniony z podatku VAT na podstawie przepisów art. 143 lit. c) i d). Interpretacja tego przepisu nie budzi wątpliwości, należałoby jednak ustalić, czy i w jakim zakresie zwolnienie to może chronić podatki VAT przed nadużyciami.

6.3. Nowy przepis zawarty we wniosku dotyczącym dyrektywy (art. 1 ust. 2) zastępuje art. 205 dyrektywy podstawowej stanowiący, że osoba inna niż zobowiązana do zapłaty podatku VAT będzie **solidarnie odpowiedzialna z eksporterem** za zapłatę podatku VAT. W praktyce, w największym skrócie, przepis ten przewiduje, że podmiot **sprzedający zobowiązany jest do zgłaszania swoich transakcji wewnątrzwspólnotowych**, dzięki czemu państwo członkowskie podmiotu kupującego ma wiedzę na temat transakcji podlegających opodatkowaniu prowadzonych na jego terytorium.

6.3.1. Zasada odpowiedzialności solidarnej ma służyć temu, aby podmiot sprzedający nie tylko wywiązywał się ze swych zobowiązań dotyczących powiadamiania, lecz także w domyśle mógł dobrze **wybrać i poznać swego klienta** oraz stan jego wypłacalności. Jeżeli klient nie wywiązuje się ze swych zobowiązań, państwo członkowskie, w którym prowadzi on działalność, upoważnione jest do windykacji należności z VAT i ewentualnej kary od podmiotu sprzedającego. Państwa członkowskie bardzo skrupulatnie stosują ten przepis, ale **tylko w transakcjach krajowych**. W domyśle, zaniedbawszy rozszerzenia tej zasady na transakcje międzynarodowe, zapomniali o swym obowiązku współpracy w celu ochrony **również** interesów administracji państw członkowskich, dla których przeznaczony jest towar.

⁽⁴⁾ Terytoria należące do obszaru celnego Wspólnoty: góra Athos, Wyspy Kanaryjskie, francuskie departamenty zamorskie, Wyspy Alandzkie, Wyspy Normandzkie; terytoria nienależące do obszaru celnego Wspólnoty: wyspa Helgoland, terytorium Büsingen, Ceuta, Melilla, Ligny, Campione d'Italia, włoska część jeziora Lugano.

6.3.2. Nowy wniosek dotyczący dyrektywy ma wypełnić powyższą lukę, rozszerzając wyraźnie zasadę odpowiedzialności solidarnej na transakcje międzynarodowe; należy ponadto zauważyć, że zdaniem Komisji Europejskiej ⁽⁵⁾ powyższa zasada istniała już w art. 205, „lecz ich wykorzystanie przez państwa członkowskie ograniczało się do tej pory do transakcji krajowych”.

6.3.3. EKES wyraża swoje pełne poparcie dla wniosku Komisji Europejskiej; zwraca jednak uwagę na konieczność uregulowania i umożliwienia w praktyce windykacji wierzytelności przez administrację danego państwa członkowskiego od rezydenta innego państwa członkowskiego. Droga sądowa wymaga odwołania się do przepisów w zakresie pomocy prawnej; windykacja na drodze administracyjnej poprzez administrację państwa członkowskiego

eksportera wymaga precyzyjnych porozumień i rozwiązania wiążących się z tym problemów prawnych.

6.3.4. Kolejna uwaga dotyczy kwestii o znaczeniu ogólnym, lecz istotnej dla zagadnień zawartych we wniosku dotyczącym dyrektywy, której zasadniczym celem jest obrona interesów organów podatkowych. W żadnej części dokumentu nie mówi się o **odpowiedzialności** finansowej bądź prawnej **organów podatkowych wobec podatnika**, wynikającej z błędnych lub opóźnionych informacji o numerze identyfikacyjnym VAT jego partnera handlowego; nie wspomina się także o **odpowiedzialności administracji jednego państwa członkowskiego wobec administracji innego państwa członkowskiego**. Prawodawstwo oparte na zasadzie sprawiedliwości i przejrzystości powinno zawsze uwzględniać prawa podatnika ze względu na to, że państwo ma większą władzę.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji COM(2008) 807 wersja ostateczna, pkt 3.3.1 akapit drugi.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie agencji ratingowych**COM(2008) 704 wersja ostateczna – 2008/0217 (COD)**

(2009/C 277/25)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 1 grudnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie agencji ratingowych

COM(2008) 704 wersja ostateczna – 2008/0217 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Peter Morgan.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 4 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Kontekstem dla przedstawianej opinii jest najgorszy od osiemdziesięciu lat mający miejsce w czasie pokoju kryzys gospodarczy. Przynosi on ogromne szkody pracodawcom, pracownikom i wszystkim pozostałym grupom reprezentowanym przez EKES oraz ogółowi społeczeństwa obywatelskiego. Przedsiębiorstwa bankrutują, zatrudnienie spada, domy przejmowane są przez banki, emerytury są zagrożone, wzrasta niepokój społeczny, a rządy upadają. Zasadniczą przyczyną tego kryzysu była nieuregulowana przepisami prawnymi działalność agencji ratingowych. Rola agencji ratingowych jest kluczowa dla funkcjonowania systemu finansowego i jako taka nie może pozostawać bez nadzoru. Samoregulacja zawiodła dramatycznie, a podmioty działające w branży ratingu kredytowego postępowały skandalicznie. EKES w pełni popiera plan uregulowania i rejestrowania działalności agencji ratingowych.

1.2. Z przyczyn historycznych działalność ratingowa jest globalnym oligopolem, w który zaangażowane są trzy główne agencje ratingowe, a mianowicie Fitch, Moody's oraz S&P. Mimo iż centrale tych firm znajdują się w Stanach Zjednoczonych, są one również głównymi dostawcami usług ratingowych w Unii Europejskiej. Od 2007 r. agencje ratingowe w USA podlegają obowiązkowej rejestracji przez Amerykańską Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (SEC). Dotychczas nie było takiego obowiązku w UE. Rejestracja jest oczywiście wstępem do regulacji.

1.3. Już w 2007 r. poziom zaległych spłat i zajęć oraz licytacji dla kredytów hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych gwałtownie wzrósł, co wywołało zamieszanie na rynkach papierów wartościowych zabezpieczonych kredytami hipotecznymi udzielanymi osobom fizycznym na cele mieszkaniowe (ang. *residential mortgage-backed securities* – RMBS) oraz papierów wartościowych opartych na długu (ang. *collateralised debt obligations* – CDO) z nimi powiązanych. Ponieważ wyniki osiągnięte przez takie papiery wartościowe były coraz słabsze, wspomniane trzy agencje ratingowe, najczęściej dokonujące ratingu tych instrumentów, obniżyły znaczną liczbę swoich ratingów. Działania agencji ratingowych związane z wystawianiem ratingów dla takich strukturyzowanych instrumentów finansowych podwały w wątpliwość rzetelność ich ratingów kredytowych, jak również uczciwość całego procesu wystawiania ratingów.

1.4. W 2006 r. Komisja Europejska przedstawiła swoją koncepcję uregulowania kwestii agencji ratingowych i stwierdziła, że będzie uważnie śledziła rozwój wydarzeń w tej dziedzinie. W październiku 2007 r. ministrowie finansów UE uzgodnili szereg wspólnych wniosków dotyczących kryzysu, wśród których znalazła się propozycja oceny roli agencji ratingowych i zajęcia się wszelkimi znaczącymi niedociągnięciami. Po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji i przyjrzeniu się działaniom podejmowanym w innych krajach Komisja przedstawiła przedmiotowy projekt rozporządzenia.

1.5. Przedmiotowy projekt rozporządzenia ma cztery ogólne cele:

- po pierwsze, zapewnienie unikania przez agencje ratingowe konfliktu interesów w procesie wystawiania ratingu lub przynajmniej odpowiedniego zarządzania takimi przypadkami;
- po drugie, poprawa jakości metodyk stosowanych przez agencje ratingowe i jakości ratingów;
- po trzecie, zwiększenie przejrzystości poprzez ustanowienie obowiązku ujawniania określonych informacji przez agencje ratingowe;
- po czwarte, zapewnienie skutecznych ram rejestracji i nadzoru, unikanie arbitrażu regulacyjnego pomiędzy jurysdykcjami w ramach UE.

1.6. Od czasu opublikowania przez Komisję wniosku dotyczącego uregulowań prawnych, sprawozdanie przedstawiła grupa Larosiere'a. W odniesieniu do agencji ratingowych przedstawiła ona następujące zalecenia:

- rejestracją i nadzorem agencji ratingowych w UE powinien zajmować się wzmocniony Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR);
- należy przeprowadzić zasadniczy przegląd modelu działalności agencji ratingowych, ich finansowania oraz zakresu, w jakim można oddzielić działalność ratingową od doradczej;

- wykorzystanie ratingów w przepisach finansowych powinno być w miarę upływu czasu coraz rzadsze;
- rating produktów strukturyzowanych powinien zostać przekształcony poprzez wprowadzenie odrębnych kodów dla takich produktów.

Zalecenia te zostały omówione w odpowiednich sekcjach opinii.

Ponadto grupa zauważyła, że istotne jest, aby tym zmianom regulacyjnym towarzyszyło częstsze przeprowadzanie przez inwestorów analizy due diligence i dokonywanie bardziej przemyślanych wyborów, a także lepszy nadzór. EKES w pełni zgadza się z tym spostrzeżeniem.

1.7. Przedstawione przez Komisję propozycje uregulowań były również analizowane przez COREPER. EKES zgadza się z propozycją poręczania ratingów wystawionych w krajach trzecich.

1.8. EKES zasadniczo popiera propozycje Komisji. Agencje ratingowe odegrały podstawową rolę w rozwoju strukturyzowanych produktów i pozyskiwaniu przez nie wiarygodności, co okazało się szkodliwe i zniszczyło aktywa warte setki miliardów dolarów. Przepisy proponowanego rozporządzenia stanowią minimum wymagane w takich okolicznościach. Ponadto w opinii EKES-u przepisy te nie okazały się niepotrzebnym ciężarem dla dobrze prowadzonej agencji ratingowej.

1.9. Agencje ratingowe zajmują uprzywilejowaną pozycję w dziedzinie usług finansowych, ponieważ podmioty prowadzące w tej branży działalność regulowaną zobowiązane są posiadać papiery wartościowe o standardzie inwestycyjnym. Władze po obu stronach Atlantyku podjęły decyzję, że tylko nieliczne agencje ratingowe mogą wystawiać ratingi kredytowe przeznaczone do wykorzystania dla celów określonych w przepisach prawnych. EKES zachęca Komisję, aby wykorzystała nowy proces rejestracji do otwarcia działalności ratingowej dla nowych agencji ratingowych, a zwłaszcza, by wspierała wszelkie inicjatywy zmierzające do utworzenia niezależnej agencji europejskiej i zmieniła przepisy finansowe tak, by dla celów określonych w przepisach prawnych można było wykorzystać ratingi wystawione przez dowolną agencję ratingową zarejestrowaną w UE. Nowym agencjom ratingowym nie będzie łatwo rozpocząć działalność i zyskać wiarygodność. Niemniej wzrost w ostatnim dziesięcioleciu popularności agencji Fitch, finansowanej przez francuską spółkę holdingową, pokazuje, że jest to możliwe.

1.10. Głównym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi oligopolistycznego rynku agencji ratingowych jest regulacja usług finansowych z powodu uzależnienia organów regulacyjnych od ratingów w odniesieniu do rezerw kapitałowych. EKES apeluje do organów regulacyjnych UE, by nie obdarzały ratingów nadmiernym zaufaniem, zwłaszcza w świetle ostatnich wydarzeń, kiedy to niektóre ratingi okazały się bezwartościowe. Jest to zgodne z zaleceniem grupy Larosiere'a: wykorzystanie ratingów w przepisach finansowych powinno znacząco zmniejszać się w miarę upływu czasu.

1.11. W tym kontekście EKES zwraca się do Komisji o zajęcie stanowiska wobec przedstawiania przez agencje ratingowe klauzul o wyłączeniu odpowiedzialności. Ponieważ klauzule te zwykle pozbawiają ratingi jakiejkolwiek wartości, same ratingi nie są w rzeczywistości zadowalającą podstawą do określania kapitału ustawowego. Należy podjąć działania, które sprawią, że agencje ratingowe staną się odpowiedzialne za wystawiane przez siebie ratingi. Można tolerować prawdziwe błędy, ale nie brak należytej staranności.

1.12. EKES wyraża poparcie dla propozycji, zgodnie z którą agencje ratingowe muszą być osobą prawną mającą siedzibę we Wspólnocie, a właściwym organem regulacyjnym powinno być macierzyste państwo członkowskie. Komisja przedstawiła swoje argumenty przemawiające za nieprzenoszeniem uprawnień do regulacji i nadzoru na scentralizowany organ. Chociaż jest to sprzeczne z propozycją grupy Larosiere'a, EKES nie odrzuca z góry pomysłu utworzenia na szczeblu UE nowego organu nadzorczego, jeśli ustalenia dotyczące współpracy między państwami członkowskimi okażą się niezadowalające.

1.13. EKES z zadowoleniem zauważa, że rozporządzenie w proponowanym kształcie jest naprawdę skuteczne. Dostępne właściwym organom środki nadzoru obejmują wycofanie rejestracji i wszczęcie postępowania karnego. Kary muszą być stosowane w przypadkach poważnych uchybień zawodowych i braku należytej staranności. Przewidziane kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Muszą być również stosowane w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Zdaniem EKES-u kwestie te powinny być koordynowane przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR).

1.14. Pod względem organizacyjnym występuje znaczne uzależnienie od roli niezależnych dyrektorów niewykonawczych. EKES uważa, że każdy przypadek powołania dyrektora niewykonawczego powinien podlegać obowiązkowemu uzyskaniu wcześniejszej zgody właściwego organu. Zgoda taka jest nieodzowna, jeśli uregulowania zostaną przyjęte w proponowanym kształcie.

1.15. EKES zaleca właściwym organom państw członkowskich, by sprawując nadzór organizacyjny, dokładnie przypatrywały się powiązaniom między działalnością ratingową a oczekiwaniami akcjonariuszy. Modelu biznesowego agencji ratingowej nie można łatwo dostosować do etosu publicznej spółki akcyjnej. Szczególną uwagę należy zwrócić na strukturę premii przyznawanych dyrektorom wykonawczym. Grupa Larosiere'a wyraziła takie same obawy i wystąpiła o dalszą analizę modelu biznesowego agencji ratingowych. EKES zgadza się z takim podejściem.

1.16. EKES z zadowoleniem przyjmuje przepisy art. 7. Dzięki publikowaniu metodyk wiadomo będzie, czy ratingi zostały wystawione „na skróty” lub też z pominięciem niektórych elementów. Ponadto agencja ratingowa ma obecnie obowiązek sprawdzania swoich źródeł informacji i upewniania się, że informacje takie mają wystarczająco dobrą jakość, by zostały wykorzystane do wystawienia ratingu kredytowego. Równie ważną kwestią jest to, iż gdyby w przeszłości obowiązywały przepisy dotyczące zmiany metodyk i założeń, błędy w ratingach wystawianych dla instrumentów RMBS mogłyby zostać zauważone na długo przed 2007 r.

1.17. Jeśli chodzi o ujawnianie informacji, EKES wyraża szczególne zadowolenie z faktu, że UE posunie się dalej niż USA w zakresie produktów strukturyzowanych, wymagając, aby w taki czy inny sposób zwracano uwagę przyszłych inwestorów na potencjalnie szkodliwe cechy tych produktów. Grupa Larosiere'a zaproponowała, żeby stosować osobny system oceny. Takie rozwiązanie preferowałby również EKES.

1.18. Sprzeciw wobec stosowania osobnych symboli ratingu dla produktów strukturyzowanych opiera się na prawdopodobieństwie, że po powszechnym obniżeniu ratingów jakie ostatnio miało miejsce, papiery dłużne oznaczone przy użyciu odmiennego systemu oceny mogłyby być uznawane za instrumenty o niższym standardzie inwestycyjnym. W opinii EKES-u rozwiązanie to nie byłoby takie złe i obowiązywałoby do czasu odbudowania reputacji ratingowej takich papierów.

1.19. Można zgodzić się na ogólne ujawnianie informacji dla celów określonych w przepisach prawa i na potrzeby rynku z dwoma zastrzeżeniami. EKES chciałby wprowadzenia do ustawodawstwa UE konkretnego przepisu dotyczącego ujawniania wskaźników niewypłacalności co sześć miesięcy oraz przeglądu przez CESR zasady ujawniania 5 %.

1.20. Po obu stronach Atlantyku wyrażono obawy związane z prawdopodobieństwem wprowadzenia w życie wzajemnie sprzecznych przepisów w systemach prawnych USA i UE. Dlatego sugerowano nawet wdrożenie jednolitego globalnego systemu. EKES uważa, że przepisy proponowane w UE są prawidłowe i nie będą one sprzeczne z amerykańskim systemem prawnym. Jeśli przedsiębiorstwa zmuszone są przyjąć odmienne standardy ze względu na różne systemy prawne, zwyczajowo wdraża się politykę „największego wspólnego mianownika”. Nie ma powodu, dla którego takie podejście nie mogłoby zostać zastosowane w tym przypadku.

2. Wprowadzenie

2.1. Instrument RMBS tworzony jest przez koordynatora, zwykle bank inwestycyjny, który przekazuje pulę kredytów hipotecznych – zazwyczaj tysiące osobnych kredytów – do funduszu powierniczego. Fundusz powierniczy emituje papiery wartościowe zabezpieczone pulą kredytów. Przeznacza on wpływy ze sprzedaży papierów wartościowych na zakup puli kredytów. Łączne comiesięczne spłaty odsetek i kwoty głównej w ramach puli kredytów hipotecznych osób fizycznych wykorzystywane są do dokonywania comiesięcznych spłat odsetek i kwoty głównej inwestorom, którzy nabyli instrumenty RMBS (papiery wartościowe zabezpieczone kredytami hipotecznymi). Przekształcanie takich pakietów wątpliwych kredytów hipotecznych wysokiego ryzyka (ang. *subprime*) w produkty o ratingu AAA odbywa się na trzy sposoby: (i) instrument RMBS dzielony jest na transze o określonej hierarchii zabezpieczenia i zysku; (ii) nadmierne zabezpieczanie, tak aby wartość puli kredytów hipotecznych przewyższała wartość instrumentu RMBS; (iii) nadmierna rozpiętość między ceną kupna i sprzedaży, tak ażeby należne z puli odsetki od kredytów hipotecznych przewyższały kwoty odsetek związanych z papierami wartościowymi RMBS. Ponadto towarzyszyło temu założenie, że ceny domów będą nadal rosły.

2.2. Instrument papierów wartościowych opartych na długi (ang. *collateralized debt obligations* - CDO) jest podobny pod względem koncepcyjnym, ale opiera się na dłużnych papierach wartościowych, a nie na hipotekach. Wykorzystanie RMBS w pulach zabezpieczających papiery dłużne zwiększyło się z 43, 3 % w 2003 r. do 71, 3 % w 2006 r., co przyczyniło się do powstania sytuacji, którą metaforycznie można opisać jako stworzenie drugiego domu z kart na dachu pierwszego. Amerykańska Komisja

Papierów Wartościowych i Giełd (SEC) odnalazła wewnętrzny e-mail jednej z agencji ratingowych, w którym rynek papierów dłużnych nazwano „potworem”. „Miejmy nadzieję, że wszyscy zdążymy się wzbogacić i przejść na emeryturę zanim ten domek z kart się rozpadnie”.

2.3. Kluczowym etapem w tworzeniu i, docelowo, sprzedaży papierów wartościowych opartych na kredytach hipotecznych wysokiego ryzyka (*subprime* RMBS) lub papierów dłużnych jest określenie ratingu kredytowego dla każdej transzy emitowanej przez fundusz powierniczy. W sierpniu 2007 r. SEC przystąpiła do sprawdzenia udziału agencji ratingowych w powstałym kryzysie. Analiza koncentrowała się na sposobie, w jaki agencje ratingowe wystawiały ratingi dla instrumentów RMBS i CDO. Przegląd obejmował następujące kluczowe obszary:

- a) polityka, procedury i praktyki związane z wystawianiem ratingów, w tym modele, metodyki, założenia, kryteria i protokoły;
- b) adekwatność ujawniania informacji związanych z powyższym;
- c) rzeczywiste przestrzeganie przez agencje ratingowe swoich własnych procedur;
- d) efektywność procedur dotyczących konfliktu interesów;
- e) niewłaściwy wpływ konfliktu interesów na wystawianie ratingów.

2.4. Poczynione zostały następujące ogólne ustalenia:

- a) od 2002 r. nastąpił znaczny wzrost liczby i złożoności transakcji z udziałem RMBS i CDO; niektóre z agencji ratingowych miały trudności z dotrzymaniem kroku wobec tempa wzrostu, zwłaszcza w przypadku CDO, co w konsekwencji wywierało wpływ na kompletność procesu ratingu;
- b) ważne aspekty procesu ratingu, takie jak kryteria wystawiania ratingu, nie zawsze były ujawniane; korekty „poza modelem” wprowadzane były bez udokumentowania uzasadnień;
- c) żadna z agencji nie dokumentowała procedur wystawiania ratingów dla instrumentów RMBS i CDO ani nie stosowała specjalnej polityki ani procedur w celu identyfikowania i eliminowania błędów w swoich modelach i metodykach;
- d) agencje ratingowe zaczęły wdrażać nowe praktyki, aby oceniać informacje dotyczące ratingu dostarczane im przez emitentów, jednak wcześniej nie miały one obowiązku weryfikowania informacji znajdujących się w portfelach RMBS ani nie wymagały od emitentów przeprowadzania analizy due diligence w odniesieniu do takich portfeli;
- e) agencje ratingowe nie zawsze dokumentowały istotne etapy w procesie wystawiania ratingu – nie uzasadniały ani odstępstw od swoich modeli, ani działań i decyzji komisji ratingowej – a także nie zawsze dokumentowały udział znaczących uczestników w obradach komisji ratingowych;
- f) stosowane przez agencje ratingowe procesy nadzoru bieżących ratingów wydają się mniej solidne niż procesy stosowane przy opracowaniu pierwotnego ratingu; brak środków wpłynął na terminowość nadzoru, a nadzór, który prowadzono, był niedostatecznie dokumentowany; brakowało także pisemnych procedur;

- g) zidentyfikowano problemy związane z zarządzaniem konfliktem interesów i jego wpływem na proces ratingu; kluczowym uczestnikom w procesie wystawiania ratingu zezwalano na udział w negocjacjach dotyczących opłat za usługi;
- h) procedury przeprowadzania audytu wewnętrznego znacznie różniły się między sobą; stwierdzono, że tylko jedna z trzech agencji wdrożyła odpowiednie mechanizmy kontroli zapewnienia zgodności.

2.5. W model biznesowy tej branży nieodłącznie wpisana jest pewna sprzeczność, gdyż emitent instrumentu dłużnego płaci za rating; sytuacja jest jednak jeszcze gorsza w przypadku produktów strukturyzowanych, ponieważ (i) koordynator ustala zasady transakcji – zatem istnieje pewien zakres elastyczności sposobu, w jaki produkt może być strukturyzowany, co pozwala optymalizować ratingi – a poza tym może on także wybrać agencję ratingową, która wystawi wyemitowanemu instrumentom korzystny rating; (ii) występuje także znaczna koncentracja koordynatorów.

2.6. W próbie obejmującej 642 transakcje RMBS 12 koordynatorów zajmowało się ponad 80 % transakcjami; w próbie 368 transakcji CDO 11 koordynatorów odpowiadało za 80 % transakcji; 12 z największych 13 gwarantów emisji RMBS było również 12 największymi gwarantami emisji CDO. Wydaje się, że połączenie wpływu koordynatorów na wybór agencji ratingowej i dużej koncentracji koordynatorów dysponujących takim wpływem spotęgowało konflikt interesów typowy dla modelu rozliczeń „emitent płaci”.

2.7. SEC opublikowała swoje wnioski w lipcu 2008 r., wcześniej zgłoszwszy propozycje regulacji do konsultacji. Nowe regulacje zostały opublikowane w Stanach Zjednoczonych w dniu 3 grudnia 2008 r. Komisja UE opublikowała projekt swojego rozporządzenia – COM(2008) 704 wersja ostateczna – w dniu 12 listopada 2008 r. i do tej publikacji odnosi się niniejsza opinia.

2.8. Dochodzenie nie ograniczało się do organów nadzoru. W dniu 18 października 2008 r. Financial Times (FT) ujawnił rolę agencji Moody's w kryzysie spowodowanym kredytami hipotecznymi wysokiego ryzyka, przy czym agencja Moody's nie zaprzeczyła przedstawionym faktom. Niektóre informacje pochodzące z tego artykułu przedstawiono w punktach 2.9–2.12.

2.9. Agencja Moody's zaoferowała swoje akcje do sprzedaży publicznej w 2000 r. Po wejściu na giełdę doszło do szybkich zmian. Nagle skupiono się na zysku. Zarząd otrzymał opcje na akcje. Przesunął się cały środek ciężkości. Agencja Moody's wykazała najwyższą rentowność ze wszystkich spółek notowanych w indeksie dużych spółek (S&P 500 Index). Utrzymywała tę pozycję przez 5 lat z rzędu. Ceny jej akcji wzrosły o 500 % w ciągu pierwszych czterech lat obrotu na giełdzie, w czasie gdy reszta rynku niższała. Dochody Moody's wzrosły o 900 % w ciągu dekady.

2.10. Na początku bieżącego tysiąclecia prawie niemożliwe było uzyskanie w Moody's ratingu potrójne „A” dla CDO, jeśli zabezpieczenie w całości składało się z kredytów hipotecznych. Agencja utrzymywała swoją wieloletnią punktację za „różnorodność”, która zapobiegała otrzymywaniu najwyższego ratingu przez papiery wartościowe o jednorodnym zabezpieczeniu. W rezultacie Moody's utraciła udział w rynku, ponieważ dwóch jej

konkurentów nie stosowało tej rozsądnej reguły. Moody's wycofała tę regułę w 2004 r., po czym jej udział w rynku gwałtownie się zwiększył.

2.11. W 2006 r. Moody's rozpoczęła rating strukturyzowanych papierów wartościowych powiązanych z indeksami pochodnych instrumentów kredytowych (*constant proportion debt obligations* – CPDO). Dostały one potrójne „A”. Agencja Fitch, która nie została poproszona o rating CPDO, stwierdziła, iż jej modele klasyfikowały te papiery wartościowe nieznacznie powyżej śmieciowych. CPDO zostały ogłoszone najbardziej lukratywnym instrumentem w historii Moody's. Na początku 2007 r. wykryto błąd w kodzie komputerowym, który służył do symulacji wyników CPDO. Okazało się, że produkt był wyceniony za wysoko aż o cztery stopnie. Błąd nie został ujawniony inwestorom ani klientom. Kod został poprawiony w taki sposób, że ponownie dostarczył rating potrójnego „A”. Po ujawnieniu błędu przez FT rozpoczęto wewnętrzne postępowania dyscyplinarne.

2.12. Do połowy 2007 r. spadek koniunktury na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych był już mocno zaawansowany. Wtedy też Moody's zdała sobie sprawę, że jej modele nie były odpowiednie. W sierpniu 2007 r. Moody's zaczęła obniżać ratingi dla obligacji zabezpieczonych kredytami hipotecznymi i to dało początek zawirowaniom. W końcowych miesiącach roku Moody's obniżyła rating dla większej liczby obligacji niż łącznie w ciągu poprzednich 19 lat. Moody's obstaje przy stanowisku, że w żaden sposób nie mogła przewidzieć nadejścia kryzysu kredytowego, ale też nie zaktualizowała ona swoich podstawowych założeń statystycznych związanych z rynkiem nieruchomości w Stanach Zjednoczonych od 2002 r. Wewnętrznie personel poddawał ten problem pod dyskusję w 2006 r., ale brak było środków na przeprowadzenie koniecznego przeglądu i ponownej oceny.

2.13. Zarówno faktyczne dowody SEC, jak i dowody przedstawione przez Financial Times z niepotwierdzonych źródeł pokazują, iż koniecznych jest wiele zmian, jeśli agencje ratingowe mają wykonywać swoje zadania i spełniać standardy, których się od nich oczekuje.

3. Najważniejsze aspekty proponowanego rozporządzenia

Prawne ramy rejestracji i nadzoru

3.1. W art. 2 stwierdzono, że rozporządzenie stosuje się do ratingów kredytowych przeznaczonych do wykorzystania dla celów określonych prawnie, a w art. 4 stwierdza się, że instytucje finansowe mogą wykorzystywać do celów określonych w przepisach prawa wyłącznie ratingi kredytowe wystawione przez agencje ratingowe z siedzibą we Wspólnocie i zarejestrowane zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem.

3.2. W art. 12 przewidziano, że agencja ratingowa może wystąpić z wnioskiem o rejestrację w celu zapewnienia możliwości wykorzystywania jej ratingów kredytowych do celów określonych w przepisach prawa pod warunkiem, że jest osobą prawną z siedzibą na terytorium Wspólnoty. Właściwy organ macierzystego państwa członkowskiego rejestruje agencję ratingową, jeśli spełnia ona warunki określone w przedmiotowym rozporządzeniu. Rejestracja zachowuje ważność na całym terytorium Wspólnoty.

3.3. Pierwotny wniosek o rejestrację należy złożyć do CESR (Komitetu Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych), który przekazuje go następnie do właściwego organu macierzystego państwa członkowskiego (art. 13), gdzie jest on rozpatrywany (art. 14), a następnie rejestrowany lub odrzucany przez macierzyste państwo członkowskie po konsultacji z CESR (art. 15). Rozporządzenie zawiera również przepisy dotyczące wycofania rejestracji, jeśli agencja ratingowa nie zachowuje zgodności z przepisami (art. 17). Agencje ratingowe powinny złożyć wniosek o rejestrację w ciągu sześciu miesięcy od daty wejścia rozporządzenia w życie (art. 35).

3.4. W art. 20 opisano uprawnienia właściwych organów. Nie wolno im ingerować w treść ratingów kredytowych. Mają one jednak następujące uprawnienia:

- dostęp do wszelkiego rodzaju dokumentów w dowolnej formie i otrzymywanie lub pobieranie ich kopii;
- możliwość zażądania informacji od dowolnej osoby i w razie konieczności wezwania i przesłuchania danej osoby w celu uzyskania informacji;
- przeprowadzanie zapowiedzianych lub niezapowiedzianych kontroli na miejscu;
- możliwość zażądania rejestrów połączeń telefonicznych i przesyłu danych.

3.5. W art. 21 przedstawiono w zarysie środki nadzoru, które mogą podejmować właściwe organy. Środki te obejmują wycofanie rejestracji, nałożenie tymczasowego zakazu wystawiania ratingów, zawieszenie wykorzystywania ratingów wystawionych przez agencję ratingową, wydawanie publicznych zawiadomień w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia przez agencję oraz wszczęcie postępowania karnego.

3.6. W art. 22–28 zawarto przepisy dotyczące współpracy między właściwymi organami, która zapewni efektywną rejestrację i nadzór na całym rynku wewnętrznym. Artykuły 29 i 30 dotyczą współpracy z krajami trzecimi.

3.7. Artykuł 31 dotyczy kar nakładanych przez właściwe organy. Przewidziano, że kary znajdują zastosowanie przynajmniej w przypadkach poważnych uchybień zawodowych i braku należytej staranności. Kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Niezależność i unikanie konfliktów interesów

3.8. W art. 5 ust. 1 przewidziano, że agencja ratingowa gwarantuje, że na wystawienie ratingu kredytowego nie ma wpływu żaden istniejący lub potencjalny konflikt interesów. W sekcji A (Wymagania organizacyjne) i B (Wymagania operacyjne) załącznika 1 do rozporządzenia określono istotne aspekty systemu wzajemnej kontroli.

3.9. Pod względem organizacyjnym odpowiedzialność spoczywa na zarządzie lub radzie nadzorczej. Kierownictwo wyższego szczebla powinno charakteryzować się dobrą reputacją. W składzie powinno być co najmniej trzech członków niewykonawczych, którzy są niezależni. Ich wynagrodzenie nie jest powiązane z wynikami działalności gospodarczej agencji ratingowej. Długość kadencji jest ustalona z góry na okres nieprzekraczający pięciu lat. Kadencja nie jest odnawialna, a zwolnienie

niezależnych członków zarządu lub rady nadzorczej w czasie trwania kadencji podlega ograniczeniom. Wszyscy członkowie zarządu lub rady muszą mieć adekwatne doświadczenie, a przynajmniej jeden niezależny członek niewykonawczy musi posiadać dogłębną wiedzę na temat rynków kredytów strukturyzowanych i sekurytyzacji.

3.10. Na niezależnych członkach niewykonawczych spoczywa szczególne zadanie monitorowania rozwoju polityki ratingowej i procesu wystawiania ratingów kredytowych oraz unikania konfliktów interesów. Polityka i procedury muszą być zgodne z przepisami rozporządzenia. Opinie niezależnych członków niewykonawczych w tych sprawach przedstawiane są okresowo zarządowi lub właściwemu organowi na jego żądanie. Efektywna praca niezależnych członków niewykonawczych zależy od odpowiedniego wdrożenia systemów wystawiania ratingu, wsparcia ich mechanizmami kontroli wewnętrznej i poddania niezależnemu przeglądowi.

3.11. Pod względem operacyjnym agencja ratingowa identyfikuje i eliminuje lub, w odpowiednich przypadkach, ujawnia wszelkie istniejące lub potencjalne konflikty interesów. Rozwiązane są zarówno konflikty na szczeblu personalnym, jak i korporacyjnym. Agencja ratingowa nie świadczy na przykład usług konsultingowych ani doradczych na rzecz ocenianego podmiotu ani powiązanej z nim strony trzeciej w odniesieniu do struktury korporacyjnej lub prawnej, aktywów i pasywów ocenianego podmiotu lub powiązanej strony trzeciej. Podobnie agencja ratingowa gwarantuje, że analitycy nie składają – ani w sposób formalny, ani nieformalny – propozycji lub zaleceń dotyczących opracowywania strukturyzowanych instrumentów finansowych, w stosunku do których agencja ma wystawić rating kredytowy.

3.12. Agencja ratingowa prowadzi rejestry i ścieżki audytu wszystkich swoich działań, w tym rejestry transakcji handlowych i uzgodnień technicznych pomiędzy agencją ratingową a ocenianymi podmiotami. Rejestry takie są przechowywane i udostępniane na żądanie właściwemu organowi.

Pracownicy

3.13. Zgodnie z art. 6 pracownicy uczestniczący w procesie wystawiania ratingu kredytowego powinni posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie, nie mogą uczestniczyć w negocjacjach handlowych z żadnym ocenianym podmiotem, nie powinni pracować z jakimkolwiek podmiotem przez okres krótszy niż dwa lata lub dłuższy niż cztery lata, a ich wynagrodzenie nie może być uzależnione od wysokości przychodów uzyskiwanych przez agencję ratingową od ocenianych podmiotów, na których rzecz pracownicy świadczą usługi.

3.14. W sekcji C załącznika 1 przedstawiono więcej zasad dotyczących pracowników. Analitykom i osobom z nimi powiązanym zabrania się posiadania instrumentów finansowych jakiegokolwiek podmiotu znajdującego się w ich obszarze odpowiedzialności analitycznej i prowadzenia obrotu nimi, jak również żądania prezentów lub przysług od takiego podmiotu. Z kolei inne przepisy dotyczą poufności i bezpieczeństwa informacji.

3.15. Dwa przepisy dotyczą późniejszego zatrudnienia analityka przez podmiot, którego ratingiem analityk zajmował się w ramach swoich obowiązków pracowniczych. Zawarto również przepis mówiący, że gdy analityk rozpoczyna pracę w przedsiębiorstwie ocenianego podmiotu, należy dokonać przeglądu odnośnej pracy analityka zrealizowanej w ciągu dwóch lat poprzedzających jego odejście.

Metodyki ratingu

3.16. Na mocy art. 7 agencje ratingowe zobowiązane są ujawniać opinii publicznej metodyki, modele i podstawowe założenia ratingowe wykorzystywane przez nie w procesie wystawiania ratingu. Podejmują one wszelkie niezbędne środki, aby informacje wykorzystywane przez nie przy wystawianiu ratingu kredytowego miały wystarczająco dobrą jakość i pochodziły z wiarygodnego źródła.

3.17. Agencja ratingowa monitoruje ratingi kredytowe i w razie potrzeby poddaje je przeglądowi. W przypadku, w którym metodyki, modele lub podstawowe założenia ratingu zmieniają się, agencja ratingowa bezzwłocznie podejmuje działania mające na celu poinformowanie o prawdopodobnym skutku zmian, dokonanie przeglądu ratingów dotkniętych zmianami i odpowiednio dokonanie ponownego ratingu.

Ujawnianie i prezentacja ratingów kredytowych

3.18. W art. 8 określono, że agencja ratingowa nieselektywnie i terminowo ujawnia wszystkie ratingi kredytowe, jak również decyzyje o przerwaniu dokonywania ratingu kredytowego.

3.19. Na mocy przepisów sekcji D załącznika 1 agencja ratingowa zobowiązana jest ujawnić:

- czy rating kredytowy został ujawniony ocenianemu podmiotowi przed jego rozpowszechnieniem, a jeśli tak, to czy został zmieniony w następstwie tego ujawnienia;
- podstawową metodykę(-ki) wykorzystywaną do określenia ratingu;
- znaczenie każdej kategorii ratingu;
- datę pierwszego wydania ratingu do rozpowszechniania i ostatniej aktualizacji ratingu.

Agencja ratingowa powinna również wyraźnie określić wszelkie cechy i ograniczenia ratingu kredytowego, zwłaszcza w odniesieniu do jakości udostępnionych informacji i ich weryfikacji.

3.20. W przypadku, w którym brak wiarygodnych danych lub złożona struktura nowego typu instrumentu lub jakość dostępnych informacji nie są zadowalające lub budzą poważne wątpliwości co do możliwości wystawienia wiarygodnego ratingu kredytowego przez agencję ratingową, agencja powinna powstrzymać się od wystawiania ratingu kredytowego lub wycofać istniejący rating kredytowy.

3.21. Ogłaszając rating kredytowy, agencja ratingowa powinna wyjaśnić kluczowe elementy stanowiące podstawę ratingu. W szczególności jeśli agencja ratingowa przeprowadza rating strukturyzowanego instrumentu finansowego, przedstawia w ratingu kredytowym informacje o przeprowadzonej analizie strat i przepływów pieniężnych.

3.22. W przypadku strukturyzowanych instrumentów finansowych agencja ratingowa musi również wyjaśnić, jak przeprowadziła ocenę procesów należytej staranności na poziomie aktywów bazowych (takich jak kredyty hipoteczne wysokiego ryzyka). Jeśli oparła się na ocenie strony trzeciej, powinna ujawnić, w jaki sposób wynik takiej oceny wpływa na rating.

3.23. W art. 8 poruszono również kwestię tego, że ratingi dla strukturyzowanych instrumentów finansowych nie są porównywalne z ratingami wystawianymi dla konwencjonalnych instrumentów dłużnych. W związku z tym agencje ratingowe muszą albo stosować odmienne symbole, odchodząc od powszechnie znanych liter alfabetu, albo dołączać szczegółowe objaśnienie odmiennej metodyki ratingu zastosowanej w przypadku tych instrumentów oraz wyjaśniać, jak profil ryzyka różni się od ryzyka związanego z instrumentami konwencjonalnymi.

Ogólne i okresowe ujawnianie informacji

3.24. Ujawnianie informacji, o którym mowa w art. 9 i 10, zostało szczegółowo omówione w sekcji E załącznika 1. Ujawniane informacje muszą być publicznie dostępne i zawsze aktualne. Szczegółowe postanowienia dotyczą najważniejszych elementów podlegających uregulowaniu, takich jak konflikty interesów, polityka w zakresie ujawniania informacji, ustalenia w zakresie wynagrodzeń, metodyka, modele i podstawowe założenia ratingowe, zmiany dotyczące polityki i procedur itp.

3.25. Okresowe ujawnianie informacji obejmuje dane na temat wskaźników niewypłacalności, które są przedstawiane co sześć miesięcy, oraz dane na temat klientów udostępniane raz do roku.

3.26. Ponadto wymagana jest coroczna publikacja sprawozdania w sprawie przejrzystości. Obejmuje ono szczegółowe informacje na temat struktury prawnej i własnościowej agencji ratingowej, opis wewnętrznego systemu kontroli jakości, dane statystyczne dotyczące przypisania pracowników, opis polityki dotyczącej prowadzenia rejestrów, wynik corocznego wewnętrznego przeglądu pod kątem zgodności z zasadą niezależności, opis polityki dotyczącej rotacji personelu względem klientów, informacje na temat źródeł przychodu oraz oświadczenie dotyczące zarządzania.

4. Stanowisko EKES-u

4.1. Agencje ratingowe zajmują uprzywilejowaną pozycję w sektorze usług finansowych, ponieważ podmioty prowadzące w branży działalność regulowaną zobowiązane są posiadać papiery wartościowe z ratingiem inwestycyjnym. Władze po obu stronach Atlantyku podjęły decyzję, że tylko nieliczne agencje ratingowe mogą wystawiać ratingi kredytowe przeznaczone do wykorzystania dla celów określonych w przepisach prawa. EKES zachęca Komisję, aby wykorzystwała nowy proces rejestracji do otwarcia działalności ratingowej dla nowych agencji ratingowych, a zwłaszcza, by wspierała wszelkie inicjatywy zmierzające do utworzenia niezależnej agencji europejskiej i zmieniła przepisy finansowe tak, by dla celów określonych w przepisach prawa można było wykorzystać ratingi wystawione przez dowolną agencję ratingową zarejestrowaną w UE.

4.2. Głównym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi oligopolistycznego rynku agencji ratingowych jest regulowanie usług finansowych z powodu uzależnienia organów regulacyjnych od ratingów w odniesieniu do rezerw kapitałowych. EKES apeluje do organów regulacyjnych UE, by nie obdarzały ratingów nadmiernym zaufaniem, zwłaszcza w świetle ostatnich wydarzeń, kiedy to niektóre ratingi okazały się bezwartościowe.

4.3. Ponadto EKES zwraca się do Komisji o zajęcie się kwestią przedstawiania przez agencje ratingowe klauzul o wyłączeniu odpowiedzialności. W klauzulach takich zwykle stwierdza się, że „osoby korzystające z przedstawionych tu informacji nie powinny opierać się na ratingu kredytowym ani na żadnej innej przedstawionej tu opinii podczas podejmowania decyzji o dokonaniu inwestycji”. Twierdzenie, że ratingi są jedynie opinią, na której nie można polegać, ośmiesza koncepcję kapitału ustawowego, czego dowodem jest obecny kryzys. Nowe regulacje powinny zawierać wymóg ponoszenia odpowiedzialności przez agencje ratingowe za wystawione przez nie ratingi.

4.4. EKES wyraża również poparcie dla propozycji, zgodnie z którą agencje ratingowe muszą być osobą prawną mającą siedzibę we Wspólnocie, a właściwym organem regulacyjnym powinno być macierzyste państwo członkowskie. Jednakże EKES nie odrzuca z góry pomysłu utworzenia na szczeblu UE nowego organu nadzorczego, jeśli ustalenia dotyczące współpracy między państwami członkowskimi okażą się niezadowolające.

4.5. EKES z zadowoleniem zauważa, że rozporządzenie w proponowanym kształcie jest naprawdę skuteczne, co ilustrują zwłaszcza art. 21 i 31 (punkty 3.5 i 3.7 powyżej). Brak takich sankcji był głównym przedmiotem krytyki w porównywalnych przepisach amerykańskich. Ważne jest, aby kary były stosowane z taką samą surowością we wszystkich państwach członkowskich. Zdaniem EKES-u kwestie te powinny być koordynowane przez CESR.

4.6. Proponowane uregulowania organizacyjne i operacyjne są dobrze przemyślane. Wymóg dotyczący powoływania trzech niezależnych dyrektorów niewykonawczych jest zgodny z kodeksem ładu korporacyjnego przyjętym w Wielkiej Brytanii i innych krajach. Wystąpi znaczne uzależnienie od roli niezależnych dyrektorów niewykonawczych. Ich postępowanie i osiągnięcia przez nich wyniki będą determinować skuteczność zasad organizacyjnych. Zdaniem EKES-u każdy przypadek powołania dyrektora niewykonawczego powinien podlegać obowiązkowemu uzyskaniu wcześniejszej zgody właściwego organu. Zgoda taka jest nieodzowna, jeśli przyjmujemy uregulowania w proponowanym kształcie.

4.7. Fitch jest w 80 % własnością firmy Fimalac SA, która z kolei w 73 % należy do firmy Marc de Lacharriere. S&P należy do grupy spółek McGraw Hill. Do 2000 r. Moody's była częścią grupy Dun and Bradstreet. Wyniki dochodzenia prowadzonego przez Financial Times sugerują, że po 2000 r. historyczny profesjonalizm Moody's mógł zostać narażony na szwank przez imperatywy rynku papierów wartościowych. EKES zaleca właściwym organom państw członkowskich, by sprawując nadzór organizacyjny, dokładnie przypatrywały się powiązaniom między działalnością ratingową a oczekiwaniami akcjonariuszy. Szczególną uwagę należy zwrócić na strukturę pakietów wynagrodzeń przyznawanych dyrektorom wykonawczym.

4.8. Pod względem operacyjnym zakazy opisane w punkcie 3.11 powyżej mają zasadnicze znaczenie dla kontrolowania i unikania najważniejszego elementu w wykrytych konfliktach interesów. Agencja ratingowa nie może już wystawiać ratingów dla transakcji, w przypadku których świadczyła usługi doradcze.

4.9. Przepisy dotyczące pracowników również mają na celu eliminowanie konfliktów interesów. Tak jak w przypadku audytorów zewnętrznych, ograniczony został czas, przez jaki analityk może być związany z jednym klientem, chociaż czteroletni okres może zostać przedłużony do pięciu lat. I znowu, tak jak w przypadku audytorów i wszystkich innych osób pracujących w branży usług finansowych, analitycy nie mogą inwestować w akcje i inne papiery wartościowe klienta. EKES wyraża zadowolenie z tego, że te ostrożnościowe zasady będą teraz obowiązywały agencje ratingowe.

4.10. EKES pozytywnie ocenia przepisy art. 7. Pozwolą one przeciwdziałać ewidentnym nadużyciom wykrytym w toku dochodzenia prowadzonego przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (SEC). Dzięki publikowaniu metodyk wiadomo będzie, czy ratingi zostały wystawione „na skróty” lub też z pominięciem niektórych elementów. Ponadto agencja ratingowa ma obecnie obowiązek sprawdzania swoich źródeł informacji i upewniania się, że informacje takie mają wystarczająco dobrą jakość, by zostały wykorzystane do wystawienia ratingu kredytowego. Równie ważną kwestią jest to, iż gdyby w przeszłości obowiązywały przepisy dotyczące zmiany metodyk i założeń, błędy w ratingach mogłyby zostać zauważone jeszcze przed 2007 r. EKES proponuje ściśle monitorowanie zachowania zgodności z przepisami art. 7, a w razie konieczności możliwość zaostrożenia przepisów.

4.11. Artykuł 8 dopełnia całości, wymaga bowiem ujawnienia sposobu, w jaki agencja ratingowa stosuje przepisy określone w art. 7 do każdej transakcji. EKES wyraża szczególne zadowolenie z faktu, że UE pójdzie dalej niż USA w zakresie produktów strukturyzowanych, wymagając, aby potencjalnie szkodliwe cechy tych produktów były w taki czy inny sposób uwydatniane.

4.12. Sprzeciw wobec stosowania osobnych symboli opiera się na prawdopodobieństwie, że po powszechnym obniżeniu ratingów papiery dłużne oznaczone przy użyciu odmiennego systemu notacji mogłyby być uznawane za instrumenty niższej klasy. W opinii EKES-u rozwiązanie to nie byłoby takie złe do czasu odbudowania ratingu takich papierów.

4.13. W opracowaniu COREPER podkreślono fakt, że proponowane rozporządzenie nie uwzględnia dostatecznie ratingów opracowanych w krajach trzecich. EKES popiera sugestię COREPER, że takie ratingi mogą być wykorzystywane w UE dla celów określonych w przepisach prawa, jeśli zostaną uznane przez agencję ratingową zarejestrowaną już w UE, o ile:

- takie dwie zaangażowane agencje należą do tej samej grupy;
- agencja spoza UE stosuje się do przepisów podobnych do uregulowań obowiązujących w UE;
- istnieje obiektywny powód wystawienia ratingu przez kraj trzeci;
- nawiązana została współpraca między odpowiednimi właściwymi organami.

4.14. Ujawnianie różnych informacji zarówno dla celów określonych w przepisach prawa, jak i w celu informowania uczestników rynku, wydaje się słuszne, aczkolwiek przy dwóch zastrzeżeniach.

— Wskaźniki niewypłacalności są istotne, ponieważ są miarą jakości działalności ratingowej każdej agencji. W Stanach Zjednoczonych wymagania zostały dokładnie określone: agencje ratingowe publikują dane statystyczne dotyczące

osiąganych wyników za rok, trzy lata i dziesięć lat dla każdej kategorii ratingu, ażeby było jasne, jak trafnie dzięki ratingom wystawionym przez te agencje przewidziano niewypłacalność. EKES chciałby, ażeby przepisy rozporządzenia UE szczegółowo określały tę kwestię.

— Obowiązuje również wymóg ujawniania klientów, od których agencja ratingowa uzyskuje ponad 5 % rocznego przychodu. Wartość ta może być zbyt niska. EKES wzywa, by stało się to przedmiotem dalszej analizy CESR.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania w celu wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt

COM(2008) 545 wersja ostateczna

(opinia dodatkowa)

(2009/C 277/26)

Sprawozdawca: **Leif NIELSEN**

Dnia 24 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania w celu wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt

COM(2008) 545 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 17 kwietnia 2009 r. Samodzielnym sprawozdawcą był Leif NIELSEN.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 189 do 2 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt i docenia fakt, iż Komisja w znacznej mierze uwzględniła uwagi Komitetu, sformułowane przy okazji przedłożenia propozycji nowej strategii. EKES ponawia swój postulat wzmożenia starań UE na rzecz zapobiegania, kontroli i zwalczania niebezpiecznych chorób zwierzęcych, których większość nadal stanowi zagrożenie na skalę globalną. Dlatego Komitet wciąż żywi nadzieje, że przyszłe regulacje unijne w możliwie jak najszerszym zakresie będą stanowiły wzorzec dla innych partnerów handlowych. Komisja powinna przyczynić się do tego, by w odpowiednich krajach trzecich właściwie rozumiano nowe przepisy prawne UE, a przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych powinna korzystać ze specjalistycznej wiedzy i zasobów państw członkowskich. W odniesieniu do krajów rozwijających się starania te powinny jednak być jeszcze większe. Jednym z najważniejszych priorytetów powinno być opracowanie wskaźników, jako że mają one fundamentalne znaczenie. Ponadto istotne jest utrzymanie funduszu weterynaryjnego i harmonizacja współfinansowania przez państwa członkowskie w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji.

2. Kontekst

2.1. W 2007 r. EKES poparł wniosek Komisji dotyczący nowej strategii na rzecz zdrowia zwierząt na okres

2007-2013 ⁽¹⁾. Przedłożony plan działań nadaje konkretną formę tej strategii wraz z harmonogramem dla 31 poszczególnych inicjatyw ⁽²⁾, które do 2013 r. mają być przeprowadzone w ramach czterech dziedzin interwencji (wyznaczenie priorytetów, ramy prawne, zapobieganie oraz badania). Najważniejsze elementy to: nowe prawodawstwo UE w dziedzinie zdrowia zwierząt oraz opracowanie kwestii odpowiedzialności i podziału kosztów. Do tego dodać należy: dążenia UE w dłuższej perspektywie do członkostwa w Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE – Office International des Epizooties), działania na rzecz zniwelowania barier sanitarnych dla eksportu, klasyfikacja i analiza zagrożeń związanych z chorobami zwierząt oraz ryzyka chemicznego, wytyczne na rzecz bezpieczeństwa biologicznego wśród zwierząt gospodarskich i na granicach, opracowanie elektronicznych systemów informacyjnych, wzmocnienie wspólnotowych banków antygenów/szczepionek, opracowanie nowych leków i szczepionek oraz kontrola oporności odzwierzęcych czynników chorobotwórczych na środki przeciwdrobnoustrojowe. Nadrzędnym celem jest uproszczenie oraz poprawa obecnych i nowych przepisów prawnych oraz zagwarantowanie skuteczniejszych regulacji. Dlatego, aby zapewnić lepsze i prostsze przepisy, Komisja zamierza systematycznie analizować poszczególne propozycje.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007-2013) – „Lepiej zapobiegać niż leczyć” (COM(2007) 539 wersja ostateczna) oraz opinia EKES-u z 16 stycznia 2008 r., Dz.U. C 151 z 17.6.2008.

⁽²⁾ W komunikacie Komisji COM (2008) 545 wspomina się o 21 inicjatywach, jednak w planowaniu wewnętrznym jest mowa o 31, zob. np. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/pillars/action_en.htm.

3. Uwagi ogólne

3.1. Plan działań został właściwie i starannie przygotowany. Komitet bardzo docenia fakt, że proces ten przebiegał dotąd pod znakiem dużej otwartości i woli współpracy oraz że Komisja uwzględniła uwagi EKES-u. Należy więc kontynuować wyodrębnianie i przyznanie priorytetów poszczególnym dziedzinom, które mają być objęte planem działań. Trzeba przy tym rozważyć, na ile choroby te są groźne dla ludzi, jakie dolegliwości powodują one u zwierząt oraz jakie są ich gospodarcze skutki dla producentów i przedsiębiorstw.

3.2. EKES już wcześniej zauważył, że dla wiarygodności UE decydujące znaczenie ma dotrzymywanie przez instytucje unijne i państwa członkowskie ustalonych przez nie same terminów przedkładania, przyjmowania i wdrażania konkretnych przepisów, co niestety jak dotąd jest raczej wyjątkiem niż regułą. Dlatego ważne jest, aby Komisja przynajmniej dla siebie ustaliła realistyczne terminy na przedłożenie wniosków i sprawozdań, a następnie faktycznie ich dotrzymywała.

3.3. Jeśli chodzi o terminy dla poszczególnych działań, trzeba ponadto wyraźnie zaznaczyć, że przedstawiony *orientacyjny harmonogram w odniesieniu do „inicjatyw legislacyjnych”* oraz *orientacyjna data realizacji* dotyczą przedłożonego wniosku, a nie ostatecznej decyzji, wieńczącej następujący później długotrwały proces decyzyjny. Niejasne jest zwłaszcza stwierdzenie, że szczególne działania w zakresie dobrostanu zwierząt, które zostały już opisane we właściwym planie działań z 2006 r. ⁽³⁾, obecnie stanowić będą integralną część strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt, ponieważ terminy większości tych działań przekroczono tuż po przedłożeniu tego planu działań.

3.4. Wszak zasadnicze znaczenie ma to, że poszczególne działania zapewniają wyższy stopień ochrony i są bardziej skuteczne. Przy tym uwzględnić trzeba zasadę proporcjonalności oraz dążenie do uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego. Ponadto ważne jest, aby działania podjęte w następstwie strategii na rzecz zdrowia zwierząt kontynuowane były w ramach otwartej współpracy z państwami członkowskimi i grupami interesów, m.in. poprzez plan w zakresie komunikacji i Komitet Doradczy ds. Zdrowia Zwierząt.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera główny cel stworzenia ram prawnych, określających wspólne zasady i wymogi dotyczące zdrowia zwierząt oraz wskazujących na wzajemne powiązania między obowiązującymi przepisami w dziedzinie dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, zdrowia publicznego czy wspólnej polityki rolnej. Zamierzone uproszczenie i poprawa skuteczności prawa wpłyną wprawdzie na większą przejrzystość i otwartość tego obszaru polityki, niemniej wymagają także wielopłaszczyznowego podejścia oraz wzięcia pod uwagę kwestii bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zaraźliwych. Należy wykorzystać synergie tych obszarów, a zagadnienie dobrostanu zwierząt, tam gdzie trzeba, uwzględnić na wcześniejszym etapie i w większym stopniu jako element zdrowia zwierząt.

4.2. Z punktu widzenia partnerskiej współpracy istotnym wyzwaniem jest kategoryzacja chorób zwierząt oraz zdefiniowanie „dopuszczalnego poziomu ryzyka”. W pierwszej kolejności problemy te powinno się rozpracować w oparciu o wiedzę naukową, aby pogrupować choroby według kryteriów epidemiologicznych i możliwości ich kontrolowania. Jednocześnie jednak w ocenie musi być ujęty czynnik gospodarczego i komercyjnego oddziaływania tych chorób.

4.3. Według planu działań „działania i zasoby zostaną skoncentrowane na chorobach o dużym znaczeniu dla społeczeństwa”. Są to więc siłą rzeczy choroby stanowiące zagrożenie dla zdrowia ludzi. Niemniej do kategorii chorób o „dużym znaczeniu dla społeczeństwa” – i do związanego z tą kategorią finansowania – należy zaliczyć też choroby mające poważne konsekwencje ekonomiczne dla sektora, a tym samym dla gospodarki państw członkowskich.

4.4. Poza tym przy upraszczaniu i zmianach istniejącego prawodawstwa w tym zakresie decydujące znaczenie ma uwzględnienie większej harmonizacji przepisów unijnych z zaleceniami OIE. Jednocześnie unikać należy niepotrzebnych ograniczeń konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi a krajami trzecimi. Dlatego, opracowując nowe przepisy prawne w zakresie weterynarii i dobrostanu zwierząt, UE musi starać się, by je jak najbardziej zharmonizować i by były one zrozumiałe dla krajów trzecich.

4.5. „Skuteczny i odpowiedzialny model podziału kosztów”, do którego dąży Komisja, powinien w dalszym ciągu opierać się na wspólnym finansowaniu UE oraz państw członkowskich, ale także na odpowiedzialności sektora oraz na aktualnych nakładach na zapobieganie chorobom i ich zwalczanie. W związku z tym należy utrzymać finansowanie UE poprzez fundusz weterynaryjny, jednak równocześnie powinno się zharmonizować współfinansowanie ze strony państw członkowskich, aby uniknąć zakłóceń konkurencji wskutek różnic w dystrybucji środków pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Powinny istnieć możliwości rekompensaty kosztów bezpośrednich i pośrednich, tak aby w przyszłej strategii na rzecz zdrowia zwierząt konieczne utrzymać zachętę do zgłaszania wybuchu niebezpiecznych chorób zwierzęcych. Jak stwierdziła Komisja, przed opracowaniem propozycji ujednoliconego modelu podziału kosztów konieczna będzie gruntowna analiza istniejących możliwości.

4.6. Sektor pasz odgrywa ważną rolę w zagadnieniu zdrowia zwierząt i dlatego dla zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych istotny jest problem postępowania z paszami. W tym kontekście Komitetowi brakuje dokładniejszego uzasadnienia dla propozycji, aby w sektorze pasz wprowadzić gwarancje finansowe – najwyraźniej nie uwzględniono tu wniosków ze sprawozdania na temat gwarancji finansowych w sektorze pasz ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Wspólnotowy plan działań dotyczący ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010 (COM(2006) 13 wersja ostateczna) oraz opinia EKES-u z 26 października 2006 r., Dz.U. C 324 z 30.12.2006.

⁽⁴⁾ Załącznik do dokumentu COM(2007) 469 dotyczący gwarancji finansowych w sektorze pasz i wyjaśniający obowiązujące porozumienia.

4.7. EKES już wcześniej podkreślał, mając m.in. na względzie akceptację ze strony społeczeństwa, że w ramach zwalczania chorób zwierząt należy stosować szczepienia, jeżeli w ten sposób można zapobiec likwidacji zdrowych zwierząt lub ją ograniczyć. Także Komisja stwierdza jednak, że decyzja o szczepieniu powinna zapadać w odniesieniu do konkretnej sytuacji oraz na podstawie uznanych zasad i czynników, takich jak dostępność i skuteczność szczepionek, zatwierdzone testy, międzynarodowe wytyczne i możliwy wpływ na handel, efektywność pod względem kosztów oraz możliwe ryzyko związane z użyciem szczepionek.

4.8. W tym zakresie wciąż potrzebne są dalsze badania, zaś decydujące znaczenie ma zaangażowanie Komisji poza granicami UE na rzecz powszechnego zrozumienia dla unijnej polityki w dziedzinie szczepień, aby przy eksporcie zmniejszyć liczbę wątpliwych przypadków.

4.9. Dotąd doraźne rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w znacznej mierze należało do poszczególnych państw członkowskich oraz odpowiednich krajów trzecich, i w tym kontekście niezmiennie ważne jest, aby takie problemy również w przyszłości były rozwiązywane wspólnie przez zainteresowane strony. Obecny podział pracy ma oczywiście swoje zalety, dlatego nadal należy pozostawić możliwość indywidualnego prawa do negocjacji, pod warunkiem, że Komisja będzie na bieżąco informowana.

4.10. W większości gospodarstw rolnych stosuje się obecnie różne środki, wynikające po części z konkretnych działań, po części z przyzwyczajień oraz ze zdrowego rozsądku. Jeśli jednak te dobrowolne środki zwalczania chorób zaraźliwych, podejmowane przez producentów najczęściej z własnej inicjatywy albo za radą odpowiednich organizacji, pojawią się wraz z opracowywaniem modelu podziału kosztów, wywoła to sporą niepewność prawną.

4.11. Nawet jeśli od razu jasna wyda się ocena, na ile konieczne kroki w konkretnym przypadku podjął dany hodowca, aby zapobiec wprowadzeniu i rozprzestrzenieniu choroby, to i tak na tej

podstawie problematyczne jest określenie finansowej rekompensaty. Wobec niewystarczającej wiedzy na temat skuteczności środków zapobiegawczych u różnych gatunków zwierząt w chwili obecnej bardzo ryzykowne jest stosowanie takich zasad w praktyce. Dlatego konieczne są badania i rozwój, aby znaleźć odpowiednie rozwiązania i sprawdzić, na ile można je zastosować w praktyce.

4.12. Podstawowe zasady bezpieczeństwa biologicznego należy wypracować poprzez prawodawstwo, które mogłoby zostać uzupełnione uszczegółowionymi przepisami w postaci wytycznych dostosowanych do poszczególnych gatunków zwierząt lub form produkcji (np. rolników pracujących również w innym zawodzie). Oprócz tego nieodzowne jest ciągłe podnoszenie świadomości w ramach współpracy pomiędzy organami władzy a organizacjami branżowymi.

4.13. O realizacji celów strategii zadecydują badania, rozwój i doradztwo. Lwia część badań zwraca się dopiero przy wdrożeniu w jej produkcję, doradztwo i kontrolę. Dlatego transfer wiedzy jest istotną dziedziną interwencji. W „Programie badań strategicznych” brak tymczasem zaakcentowania takich działań zapobiegawczych, przy których weterynaria nie odgrywa żadnej roli. Dlatego w poszukiwaniu rozwiązań należy w większym stopniu, niż jest to najwyraźniej zamiarem Komisji, zaangażować organizacje hodowców.

4.14. Istnieje coraz większa obawa, iż w niektórych państwach członkowskich normy zostaną określone według najmniejszego wspólnego mianownika. Jeśli nie szkodzi to interesom Wspólnoty, poszczególne państwa członkowskie powinny przejąć tu wiodącą rolę. W ten sposób zebrano by doświadczenia, które później mogłyby okazać się przydatne innym państwom członkowskim. Dla przykładu, przedłożenie wniosku w sprawie elektronicznego znakowania bydła – zamiast pasków informacyjnych na uszach – planowane jest przez Komisję dopiero na 2011 r., co zostanie dodatkowo opóźnione długotrwałym procesem decyzyjnym. Tymczasem biorąc pod uwagę oczywiste korzyści w postaci mniejszych nakładów pracy w zakładach, udoskonalonej rejestracji zwierząt oraz wynikającej z tego poprawy bezpieczeństwa analizy i produkcji, powinno się umożliwić przyspieszone wprowadzenie nowego systemu.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

2009/C 277/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu COM(2008) 887 wersja ostateczna – 2008/0263 (COD)	85
2009/C 277/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnocie na projekty w dziedzinie energetyki COM(2009) 35 wersja ostateczna – 2009/0010 (COD)	90
2009/C 277/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie COM(2008) 699 wersja ostateczna	92
2009/C 277/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Reakcja na kryzys w europejskim przemyśle motoryzacyjnym” COM(2009)104 wersja ostateczna	98
2009/C 277/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia w państwach członkowskich COM(2008) 869 wersja ostateczna – 2008/0252 (CNS)	100
2009/C 277/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w ciąży, pracowników, które niedawno rodziły, i pracowników karmiących piersią COM(2008) 637 wersja ostateczna – 2008/0193 (COD)	102
2009/C 277/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek COM(2008) 727 wersja ostateczna – 2008/0215 (CNS)	109
2009/C 277/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do uchylania się od płacenia podatków związanego z importem i innymi transakcjami transgranicznymi COM(2008) 805 wersja ostateczna – 2008/0228 (CNS)	112
2009/C 277/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie agencji ratingowych COM(2008) 704 wersja ostateczna – 2008/0217 (COD)	117
2009/C 277/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania w celu wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt COM(2008) 545 wersja ostateczna	125

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>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUXEMBURG

PL