

Dziennik Urzędowy C 198

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 56

10 lipca 2013

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

489. sesja plenarna w dniach 17 i 18 kwietnia 2013 r.

2013/C 198/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gospodarczych skutków wynikających ze zwiększenia nieciągłych dostaw energii ze źródeł odnawialnych dla systemów elektroenergetycznych (opinia rozpoznawcza)	1
2013/C 198/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II+ (opinia rozpoznawcza)	9
2013/C 198/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Techniczne wyroby włókiennicze motorem wzrostu gospodarczego” (opinia z inicjatywy własnej)	14
2013/C 198/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Polityka UE wobec Arktyki w kontekście nowych światowych wyzwań w tym regionie – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego”	26

PL

 Cena:
4 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

489. sesja plenarna w dniach 17 i 18 kwietnia 2013 r.

2013/C 198/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania” COM(2012) 722 <i>final</i>	34
2013/C 198/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie sektora kultury i sektora kreatywnego na rzecz wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w UE” COM(2012) 537 <i>final</i>	39
2013/C 198/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej i jej przedsiębiorstw” COM(2012) 433 <i>final</i>	45
2013/C 198/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa – jak sprostać przyszłym wyzwaniom?” COM(2012) 556 <i>final</i>	51
2013/C 198/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych COM(2012) 595 <i>final</i> – 2012/0288 (COD)	56
2013/C 198/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS COM(2013) 40 <i>final</i> – 2013/0022 (COD)	67
2013/C 198/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa COM(2013) 9 <i>final</i> – 2013/0007 (COD)	71
2013/C 198/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, zmiany rozporządzenia (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE, rozporządzenia Komisji (WE) nr 1321/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1330/2007 COM(2012) 776 <i>final</i> – 2012/0361 (COD)	73



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

489. SESJA PLENARNA W DNIACH 17 I 18 KWIETNIA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gospodarczych skutków wynikających ze zwiększenia nieciągłych dostaw energii ze źródeł odnawialnych dla systemów elektroenergetycznych (opinia rozpoznawcza)

(2013/C 198/01)

Sprawozdawca: **Gerd WOLF**

Dnia 7 grudnia 2012 r. przyszła irlandzka prezydencja w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

gospodarczych skutków wynikających ze zwiększenia nieciągłych dostaw energii ze źródeł odnawialnych dla systemów elektroenergetycznych

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 We wcześniejszych opiniach oraz w ramach przygotowywania tzw. pakietu 20/20/20 EKES zdecydowanie poparł odnawialne źródła energii (OZE).

1.2 Wspieranie OZE na poziomie UE ma na celu zmniejszenie związanej z energią emisji gazów cieplarnianych (co wnosi wkład w rolę UE w ochronie klimatu) oraz ograniczenie uzależnienia od importu (co zwiększa bezpieczeństwo dostaw energii).

1.3 Rosnący udział nieciągłych OZE wywołał intensywne debaty na temat technicznych i gospodarczych skutków tego zjawiska. Na wniosek irlandzkiej prezydencji EKES zamierza wnieść więcej jasności i przejrzystości do rozważań dotyczących tego zagadnienia.

1.4 Gdy udział nieciągłych OZE w koszyku energetycznym przekracza pewien poziom, niezbędne staje się wprowadzenie

do systemu energetycznego dodatkowych elementów, takich jak rozbudowa sieci, instalacje służące magazynowaniu i elastycznemu wykorzystaniu energii elektrycznej, a także moce rezerwowe. Dlatego Komitet zaleca położenie nacisku na rozwój i instalację tych jeszcze brakujących elementów.

1.5 Jeśli te komponenty nie są jeszcze dostępne, to czasami albo niemożliwe staje się wykorzystywanie wyprodukowanej energii, albo sieci i systemy kontroli mogą być nadmiernie obciążone. Skutkiem tego jest niewydajne użytkowanie istniejących instalacji oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii i funkcjonowania europejskiego rynku energii.

1.6 Trzeba zatem starannie (ponownie) określić zasady wprowadzania OZE do systemu energetycznego, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw przez cały czas i zagwarantować, że produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych będzie odpowiadać zapotrzebowaniu.

1.7 Zwiększenie zdolności produkcji energii z nieciągłych OZE nadal wymaga znacznych inwestycji w stworzenie i obsługę brakujących elementów pełnego systemu. W szczególności rozwój i instalacja wystarczającej ogólnej pojemności magazynowej stanowi wyzwanie, szansę oraz absolutną konieczność.

1.8 W rezultacie natężenie wykorzystywania technologii produkcji energii z nieciągłych OZE może doprowadzić do znacznego wzrostu kosztów energii elektrycznej, które – jeśli zostaną przeniesione na konsumentów – mogłyby spowodować znaczny wzrost cen elektryczności.

1.9 Zrównoważony system energetyczny oparty w dużym stopniu na źródłach odnawialnych – mimo że niesie ze sobą dodatkowe koszty w porównaniu z obecnymi systemami opartymi na źródłach kopalnych – jest w perspektywie długoterminowej jedynym przyszłościowym rozwiązaniem. Należy także zauważyć, że wzrost kosztów jest nieunikniony ze względu na porozumienie co do internalizacji kosztów zewnętrznych oraz zaprzestania dotacji związanych z energią ze źródeł kopalnych.

1.10 Dlatego Komitet zaleca, by Komisja zleciła przeprowadzenie odpowiedniej dogłębnej analizy ekonomicznej problemu będącego przedmiotem niniejszej opinii, w której to analizie zbadano by otwarte kwestie pod kątem ilościowym.

1.11 Dalszymi skutkami gospodarczymi tego wzrostu kosztów będą (i) potencjalne osłabienie konkurencyjności europejskiego przemysłu oraz (ii) większe obciążenia, zwłaszcza słabszych grup społecznych.

1.12 W związku z tym istnieje ryzyko, że nastąpi dalsza delokalizacja działalności produkcyjnej do państw położonych poza UE, gdzie energia jest tańsza. Taki bieg wydarzeń nie tylko nie służyłby przeciwdziałaniu zmianie klimatu (ze względu na ucieczkę emisji), ale także naraziłby na szwank gospodarkę i dobrobyt UE.

1.13 Ponieważ mogą się pojawić dodatkowe koszty wynikające z nieodpowiednich dotacji i stosowania różnych zachęt w poszczególnych państwach europejskich, trzeba w sposób otwarty i przejrzysty omówić kwestię kosztów, w tym też alternatywne strategie energetyczne, nawiązując również do kosztów zewnętrznych różnych systemów energetycznych i powiązań między nimi.

1.14 Potrzebna jest zatem wspólna europejska polityka energetyczna i wewnętrzny rynek energii. Mogłoby to zapewnić podstawę wiarygodnych ram prawnych wzbudzających zaufanie oraz umożliwiających inwestycje energetyczne i tworzenie systemów ogólnoeuropejskich, co jest nadrzędnym celem wysiłków zmierzających do utworzenia europejskiej wspólnoty energetycznej.

1.15 Aby umożliwić technologiom OZE konkurowanie na wolnym rynku, potrzebny jest skuteczny i bardziej rynkowo ukierunkowany instrument wsparcia służący realizacji celów ekologicznych, społecznych i gospodarczych, uwzględniający możliwe koszty zewnętrzne i obejmujący całą UE.

1.16 W tym celu można by także wykorzystać odpowiednio ustalone opłaty (np. podatek) za emisję dwutlenku węgla. Komitet zaleca, by Komisja wspólnie z państwami członkowskimi opracowała odpowiednie inicjatywy polityczne dotyczące takiego instrumentu wsparcia. Pozwoliłoby to wyeliminować wszystkie inne instrumenty wspierające penetrację rynku przez różne źródła energii.

1.17 Ze względu na globalny charakter problemów związanych z klimatem oraz międzynarodową integrację gospodarczą trzeba w większym stopniu skupić się na światowej sytuacji gospodarczej i światowych emisjach dwutlenku węgla. Podstawowe znaczenie mają zatem globalne porozumienia dotyczące ochrony klimatu.

1.18 Ważnym elementem dalszych działań byłoby nawiązanie dialogu publicznego – europejskiego dialogu energetycznego – nt. energii w całej Europie. Propozycję taką przedstawił Komitet w przyjętej niedawno opinii i została ona z zadowoleniem przyjęta przez Komisję. Wreszcie, zanim podjęte zostaną ostateczne decyzje o długofalowych skutkach, potrzebna jest analiza skutków planu działania w dziedzinie energii na rok 2050 dla gospodarki UE i jej konkurencyjności w świecie.

2. Wprowadzenie

2.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem otrzymany od prezydencji irlandzkiej wniosek o opinię w sprawie tego poważnego problemu, który trzeba rozwiązać, jeśli chcemy osiągnąć cele wytyczone w planie działania w dziedzinie energii na rok 2050. We wcześniejszych opiniach oraz w ramach przygotowywania tzw. pakietu 20/20/20 EKES zdecydowanie poparł odnawialne źródła energii.

2.2 Ponadto Komitet analizował kwestie powiązane z tematyką niniejszej opinii, ostatnio w opinii w sprawie włączenia energii odnawialnej do rynku energii (CESE 1880/2012). Komitet apelował o dalsze tworzenie instalacji przekształcających energię z OZE w energię elektryczną, aczkolwiek w ramach zrównoważonego koszyka energetycznego. Zalecił, by w większym stopniu skupić się na gospodarczych i społecznych aspektach oraz na ograniczaniu wzrostu kosztów, przede wszystkim dzięki stosownym opłatom za emisję dwutlenku węgla, które powinny być jedynym wykorzystywanym instrumentem wsparcia. W niniejszej opinii zasadniczo przyjęto takie samo podejście.

2.3 Jeśli chodzi o kontekst i punkt wyjścia niniejszej opinii, należy poruszyć następujące kwestie:

— Jak dotąd międzynarodowe wysiłki zmierzające do zapobieżenia dalszemu wzrostowi emisji CO₂ *de facto* zakończyły się niepowodzeniem (Dieter Helm, „The Carbon Crunch”, Yale University Press, 2012 r.); poziom stężenia CO₂ zbliża się do przekroczenia progu 400 ppm.

— Energia – coraz częściej w postaci energii elektrycznej – jest siłą napędową dzisiejszego społeczeństwa. Dłuższa przerwa w zaopatrzeniu w energię miałyby bardzo poważne konsekwencje („Was bei einem Black-out geschieht”, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2011 r.).

- Z tego powodu bezpieczeństwo dostaw energii musi zostać uznane za równie ważne jak inne kryteria polityki energetycznej.
- Na posiedzeniu w lutym 2011 r. Rada Europejska potwierdziła cel UE dotyczący ograniczenia do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % w porównaniu z poziomem z 1990 r., co ma stanowić wkład UE w ochronę klimatu. W przedstawionym przez Komisję planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. (COM(2011) 112 final) cel ten dla sektora elektroenergetycznego przełożono na ograniczenie emisji do jedynie 5 % wartości referencyjnej.
- Aby faktycznie zrealizować ostateczny cel planu działania w dziedzinie energii na rok 2050 i dotrzymać harmonogramu przewidzianego w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii, udział produkcji energii z OZE w koszyku energetycznym określanym przez poszczególne państwa członkowskie będzie musiał odpowiadać części produkcji energii nie pochodzącej z energii jądrowej lub elektrowni stosujących technologie CCS.
- Główny problem wiążący się z dominującymi obecnie OZE, takimi jak wiatr czy energia słoneczna, to znaczne wahania produkcji energii, która nie zapewnia stałej mocy (Friedrich Wagner, „Features of an electricity supply system based on variable input”, Instytut Fizyki Plazmowej im. Maxa Plancka, 2012 r.). Zaczyna to już powodować zauważalne problemy, co przyciąga uwagę opinii publicznej, polityków i mediów.

3. Kwestia kosztów

3.1 Kluczową kwestią ekonomiczną, z jaką musi zmierzyć się każdy system dostaw energii, są koszty utworzenia i funkcjonowania całego systemu – od producentów energii po konsumentów – oraz ich wpływ na potencjał gospodarczy, konkurencyjność i zrównoważoność społeczną.

3.2 W ostatnich latach koszty znacznie wzrosły we wszystkich sektorach dostaw energii. Dotyczy to paliw kopalnych, takich jak ropa naftowa czy gaz (w przypadku których sytuację pogarszają podatki i inne opłaty), nowych elektrowni jądrowych, ze względu na duże dodatkowe koszty związane z systemami zabezpieczeń, a także szczególnie OZE, ze względu na znaczne dotacje i mechanizmy wsparcia niezbędne do penetracji rynku. Ponadto w pełnym systemie pojawiają się koszty pośrednie związane z rozwojem sieci, mocą regulacyjną i rezerwami mocy oraz koszty zewnętrzne, różne w zależności od danej technologii energetycznej.

3.3 Z powodu różnic między dotacjami i/lub podatkami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do konkretnych źródeł energii, uzyskanie całościowego, ogólnounijnego obrazu kosztów związanych z każdym ze źródeł jest zadaniem szczególnie trudnym i złożonym. Kwestię tę omówiono także w punkcie 4.

3.4 W tej części opinii omawiane są oczekiwane koszty związane z rosnącym udziałem nieciągłych OZE, a w jej dalszej części przedstawiono możliwe skutki gospodarcze i zalecane działania. Choć także w przypadku innych źródeł energii koszty mogą wzrosnąć, obecne prognozy dotyczące przyszłego rozwoju sytuacji paliw kopalnych, zarówno jeśli chodzi o ich wykorzystywanie, jak i o koszty, w dużej mierze są odzwierciedleniem debat nad możliwościami związanymi z gazem i olejem łupkowym oraz znacznych różnic w cenie energii między państwami członkowskimi UE a np. USA. Choć może to być ważny czynnik w analizie korzyści i zagrożeń gospodarczych płynących z wzrostu produkcji energii z nieciągłych OZE, w niniejszej części opinii skupiono się na oczekiwanych kosztach związanych z większym wykorzystywaniem nieciągłych OZE.

3.5 Trzeba zaznaczyć, że są to jedynie wstępne rozważania, gdyż nie jest dostępna żadna niezależna i autorytatywna analiza zawierająca wszechstronny model kosztów energii, obejmujący nie tylko wszystkie znane koszty zewnętrzne, ale także uwzględniający istotny wpływ najnowszych odkryć, jeśli chodzi o pozyskiwanie i produkcję niekonwencjonalnych paliw kopalnych. Wreszcie, zanim podjęte zostaną ostateczne decyzje o długofalowych skutkach, Komisja powinna zlecić przeprowadzenie analizy ekonomicznej skutków planu działania w dziedzinie energii na rok 2050 dla gospodarki UE i jej konkurencyjności w świecie. Należałoby przy tym rozważyć także społeczno-ekonomiczne korzyści związane z energią ze źródeł odnawialnych.

3.6 Koszty zewnętrzne odgrywają kluczową rolę w debacie na temat różnych źródeł energii (a zwłaszcza energii jądrowej). Technologie OZE także mogą wiązać się z zagrożeniami (np. przerwanie zapory, materiały toksyczne) i kosztami zewnętrznymi (np. zajmowanie znacznych terenów). Ilościowa analiza tych czynników i powiązań między nimi (np. ze względu na rezerwowe elektrownie wykorzystujące paliwa kopalne) wykracza poza zakres niniejszej opinii, ale powinna stać się przedmiotem przyszłych debat.

3.7 Jeśli ilość wprowadzanej do systemu energii produkowanej z nieciągłych OZE będzie nadal rosła, pośrednie koszty systemowe przewyższą bezpośrednie koszty instalacji produkujących energię elektryczną. Choć bezpośrednie koszty takich zakładów znacznie spadły, to nadal zakłady te nie są konkurencyjne bez dotacji i powoduje to wzrost rachunków za energię. Jednakże wspomniane poniżej dodatkowe czynniki kosztowe całego systemu energetycznego zyskują istotnie na znaczeniu tylko w sytuacji, gdy wzrośnie relatywny udział OZE. Poniżej zostało to dogłębniej wyjaśnione.

3.8 **Nieciągła produkcja.** Energia wiatrowa i słoneczna są produkowane tylko wtedy, gdy wieje wiatr lub świeci słońce. Oznacza to że instalacje wykorzystywane do przekształcania nieciągłych OZE w energię elektryczną osiągają maksymalny poziom produkcji jedynie przez ograniczoną liczbę godzin rocznie; czas wykorzystania mocy zainstalowanej wynosi ok.

800–1 000 godzin w przypadku ogniw fotowoltaicznych (w Niemczech) oraz ok. 1 800–2 200 godzin w przypadku lądowej energii wiatrowej i ok. dwa razy więcej godzin w przypadku morskiej energii wiatrowej. Na przykład w 2011 r. produkcja energii z ogniw fotowoltaicznych i turbin wiatrowych w Niemczech (dane za „Energie Daten 2011”, Federalne Ministerstwo Gospodarki) wynosiła odpowiednio niewiele ponad 10 % i prawie 20 % teoretycznego łącznego rocznego potencjału energetycznego, który można byłoby osiągnąć przy stałej produkcji. Dla porównania elektrownie jądrowe i wykorzystujące paliwa kopalne mogą osiągnąć znacznie wyższy (80–90 %) poziom średniego rocznego użytkowania (tzn. ponad 7 000 godzin przy pełnym obciążeniu), co umożliwia ich wykorzystywanie do obsługi obciążenia podstawowego.

3.9 Nadwyżka mocy. Oznacza to, że aby zastąpić roczną średnią produkcję z tradycyjnych źródeł energii (kopalnych i jądrowych), wykorzystując nieciągłe źródła odnawialne, konieczne będzie zwiększenie zdolności produkcyjnej w stopniu znacznie przewyższającym szczytowe obciążenie roczne. Trzeba będzie zbudować i utrzymać znaczne instalacje produkcyjne posiadające nadwyżkę mocy oraz znaczne dodatkowe instalacje służące do przesyłu i dystrybucji. Przy tym potrzeba będzie jeszcze więcej tych instalacji ze względu na straty energii podczas magazynowania i ponownego wykorzystywania.

3.10 Dwa typowe przypadki. Skutki tej konieczności ilustrują dwie typowe sytuacje; z jednej strony, w danym okresie większość instalacji produkcyjnych dostarcza energii elektrycznej (nadmierna podaż), a z drugiej w danym okresie tylko niewystarczająca mniejszość tych instalacji działa (nadmierny popyt).

3.11 Nadmierna podaż. Z uwagi na potrzebę nadwyżki mocy w wypadku, gdy energia elektryczna produkowana z energii wiatrowej i słonecznej przekracza zdolność przesyłową sieci i aktualne zapotrzebowanie ze strony dostępnych w danym momencie konsumentów, możliwe są trzy warianty: albo produkcja zostaje częściowo zatrzymana (co oznacza że pewna potencjalna produkcja energii pozostaje niewykorzystana), albo sieć zostaje przeciążona, albo – jeśli istnieją niezbędne instalacje – nadwyżka energii elektrycznej może zostać magazynowana i następnie dostarczona konsumentom, gdy produkcja z energii wiatrowej lub słonecznej stanie się niewystarczająca. Oczekuje się, że elastyczność użytkowania energii może pomóc załagodzić tę sytuację (zob. pkt 3.16).

3.11.1 Przeciążenie sieci i bezpieczeństwo dostaw energii. Energia produkowana przez niemieckie elektrownie wiatrowe lub słoneczne już teraz od czasu do czasu przeciąża obecne sieci przesyłowe w krajach sąsiednich (zwłaszcza w Polsce, Republice Czeskiej, Słowacji i na Węgrzech; za portalem EurActiv z 21 stycznia 2013 r.), co jest źródłem niezadowolenia, stanowi zagrożenie dla funkcjonowania sieci i powoduje dodatkowe koszty ze względu na konieczność podejmowania działań zaradczych oraz inwestowania w systemy ochronne (takie jak przesuwniki fazowe). Istnieje ryzyko, że

tolerancja napięcia zostanie znacznie przekroczona i pojawi się poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw.

3.11.2 Magazynowanie. Jeśli chcemy (i) uwolnić system energetyczny od przeciążeń związanych z nadmiernymi dostawami energii wynikającymi z nadwyżek mocy produkcyjnej będących nieodłącznym skutkiem coraz większego wykorzystywania nieciągłych OZE oraz (ii) magazynować tę energię do wykorzystania w przyszłości, rozwój i instalacja wystarczającej ogólnej pojemności magazynowej stanowi wyzwanie, szansę oraz absolutną konieczność.

3.11.3 Straty energii podczas jej magazynowania. Choć elektrownie szczytowo-pompowe cechują się najmniejszą utratą energii i są szeroko stosowane już od wielu dziesięcioleci, ze względu na czynniki ekonomiczne i naturalne oraz potrzebę akceptacji ze strony społeczeństwa obecnie możliwości szerszego i skutecznego wykorzystywania takich systemów w Europie są bardzo ograniczone. Inne systemy magazynowania energii nadające się do stosowania na szeroką skalę są nadal w fazie opracowywania. Prognozy sugerują, że dostawy energii elektrycznej z innowacyjnych instalacji magazynowych będą co najmniej dwa razy droższe od niemagazynowanej energii elektrycznej (Niels Ehlers, „Strommarktdesign angesichts des Ausbaus fluktuierender Stromerzeugung”, 2011 r.); oznacza to współczynnik strat wynoszący co najmniej dwa. W tej dziedzinie istnieje szczególnie duża potrzeba badań i rozwoju.

3.11.4 Opracowanie pełnego systemu dostaw energii elektrycznej musi być priorytetem. W rezultacie, aby móc dalej włączać do systemu instalacje produkujące energię z nieciągłych OZE, priorytetem będzie musiała być przede wszystkim instalacja i rozpoczęcie działania brakujących elementów pełnego systemu, w szczególności odpowiedniej infrastruktury przesyłowej i systemów magazynowania, a także systemów elastycznego użytkowania.

3.11.5 Wstępne działania. Jeśli nadal zasadne ma być priorytetowe wprowadzanie energii z OZE do sieci, to musi się to odbyć w taki sposób, by nie przekroczyć tolerancji napięcia sieci i by produkcja energii z OZE mogła zaspokajać zapotrzebowanie, nie zagrażając bezpieczeństwu dostaw energii. W przeciwnym razie konieczna byłaby zmiana zasad priorytetowego wprowadzania energii z OZE do sieci.

3.12 Nadmierny popyt. Ponieważ produkcja energii z OZE jest nieciągła, źródła te mogą wносить jedynie ograniczony wkład w gwarantowaną zdolność produkcyjną, tzn. w zapewnianie zaspokojenia rocznego szczytowego zapotrzebowania na moc. Niemiecka Agencja Energetyczna (Dena) („Integration EE”, Dena, 2012 r.) szacuje, że wkład ten wynosi 5–10 % w przypadku energii wiatrowej oraz jedynie 1 % w przypadku energii słonecznej (w porównaniu z 92 % w przypadku elektrowni opalanych węglem brunatnym). Odsetki te mogą być niższe lub wyższe w zależności od położenia geograficznego i warunków klimatycznych w poszczególnych państwach.

3.13 **Elektrownie rezerwowe.** Oznacza to, że konwencjonalne elektrownie (elektrownie rezerwowe) nadal będą potrzebne, aby równoważyć niewystarczającą produkcję energii z OZE i zapewniać niezawodną zdolność produkcyjną, którą można regulować. Konwencjonalne elektrownie pozostaną niezbędne do czasu, gdy będziemy mieli wystarczająco dużo innowacyjnych instalacji magazynowania energii elektrycznej. Niektóre konwencjonalne technologie przestały już być opłacalne ekonomicznie, są jednak konieczne, by zapewnić stabilną pracę sieci. Jeśli te elektrownie rezerwowe wykorzystują paliwa kopalne (a nie na przykład wodór wytwarzany w procesie elektrolizy zasilanym energią ze źródeł odnawialnych), to trudniejsze staje się osiągnięcie celu wytyczonego w planie działania w dziedzinie energii na rok 2050.

3.13.1 **Utrzymywanie zdolności produkcyjnych w rezerwie.** W porównaniu ze zwykłymi elektrowniami obsługującymi obciążenie podstawowe elektrownie rezerwowe są mniej intensywnie wykorzystywane w ciągu roku i dlatego działają mniej wydajnie i mają wyższe zmienne koszty. Stąd też koszty ich całego cyklu życia są wyższe niż w przypadku zwykłych elektrowni. Zachęty ekonomiczne potrzebne do zapewnienia niezbędnych rezerwowych zdolności produkcyjnych są obecnie przedmiotem dyskusji (Veit Böckers et al., „Braucht Deutschland Kapazitätsmechanismen für Kraftwerke? Eine Analyse des deutschen Marktes für Stromerzeugung”, Vierteljahrshäfte zur Wirtschaftsforschung, 2012 r.).

3.14 **Niwelowanie różnic regionalnych.** Oprócz elektrowni rezerwowych i technologii magazynowania dalszym możliwym rozwiązaniem jest wyeliminowanie różnic regionalnych w zakresie nadmiernej podaży i nadmiernego popytu w określonych momentach, np. gdy wiatr wieje w Europie Północno-Zachodniej, ale nie w Południowo-Wschodniej. Wybór tego rozwiązania oznacza jednak, że regiony o wysokiej wietrzności będą musiały mieć w określonych momentach nadwyżki mocy wystarczające do zaspokojenia zapotrzebowania w regionach, w których w danym momencie brakuje wiatru, i że wszystkie te regiony będą połączone odpowiednimi liniami przesyłowymi.

3.15 **Rozbudowa sieci przesyłowych energii elektrycznej.** Ponieważ znaczna większość zdolności produkcji energii z OZE jest wprowadzana do sieci niskiego i średniego napięcia, konieczna będzie rozbudowa i wzmocnienie tych sieci. Przesuwniki fazowe i systemy kontroli (inteligentne sieci) także będą musiały zostać dostosowane do nowej roli sieci dystrybucyjnych. Ponadto pilnie potrzebne są inwestycje w sieci przesyłowe wysokiego napięcia, ponieważ niewystarczające połączenia międzysystemowe (np. między północą a południem Niemiec) prowadzą do niezaplanowanych przepływów energii, które zagrażają bezpieczeństwu działania systemów przesyłowych. Dzieje się tak po części dlatego, że większość elektrowni wiatrowych nie jest ulokowana w pobliżu dużych skupisk konsumentów czy instalacji magazynowych, a także dlatego że dodatkowe zdolności produkcyjne mogłyby umożliwić większą synchronizację w Europie pozwalającą częściowo zastąpić instalacje magazynowe i rezerwowe zdolności produkcyjne.

3.15.1 Zapewnienie ekonomicznie opłacalnego wykorzystywania europejskiego potencjału produkcji energii z OZE oraz jednocześnie zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw energii będzie zatem wymagało znacznej rozbudowy istniejących sieci elektroenergetycznych na poziomie lokalnym, krajowym i ponadnarodowym (europejskim), która umożliwi optymalizację użytkownika nieciągłej produkcji energii.

3.16 **Zarządzanie popytem i elektromobilność.** Przeniesienie popytu z okresów szczytu na okresy pozaszczytowe (**funkcjonalne magazynowanie energii**), w tym elektromobilność, to kolejne rozwiązanie, które może przyczynić się do łagodzenia skutków nieciągłej produkcji energii. Do tego celu można wykorzystać niektóre sposoby użytkowania energii elektrycznej, na przykład systemy klimatyzacji, systemy ciepłownicze i chłodnicze, elektrolizery oraz elektryczne piece do topienia. Innym rozwiązaniem może być elektromobilność z wykorzystaniem pojazdów elektrycznych. Należy ustalić, jakie zachęty finansowe, połączone z systemami inteligentnego opomiarowania, mogłyby zachęcić klientów do udostępnienia odpowiednich zdolności.

3.17 **Koszt całego systemu.** Gospodarka jako całość, tzn. zasadniczo konsumenci (i/lub podatnicy), niewątpliwie zostanie obciążona całością kosztów związanych z wykorzystywaniem nieciągłych OZE. Koszty te obejmują koszty cyklu życia co najmniej dwóch systemów dostaw energii: systemu elektrowni użytkujących OZE, z nieuchronnymi nadwyżkami mocy, które muszą zostać wykorzystane, a także drugiego systemu elektrowni wraz z konwencjonalnymi rezerwowymi zdolnościami produkcyjnymi, instalacjami magazynowania energii elektrycznej, nowymi zdolnościami przesyłowymi i zarządzaniem popytem ze strony odbiorców końcowych. Oczywiście koszty te trzeba rozważać na tle kosztów związanych z kontynuacją wykorzystywania paliw kopalnych (zob. pkt 3.3) oraz potencjalnych subwencji dla produkcji energii elektrycznej ze źródeł nieodnawialnych.

3.18 Warto zauważyć, że – o ile nie występują inne przyczyny – w państwach, w których istnieją proaktywne systemy wspierania nieciągłych OZE, np. w Niemczech i Danii, ceny elektryczności dla gospodarstw domowych już teraz są o ok. 40–60 % wyższe niż średnio w UE (Eurostat, 2012 r.). W rezultacie większe wykorzystywanie technologii produkcji energii z nieciągłych OZE zgodnie z celami planu działania w dziedzinie energii na rok 2050 doprowadzi do dalszego wzrostu kosztów energii elektrycznej, które – jeśli zostaną przeniesione na konsumentów – mogłyby, jak się wstępnie szacuje, spowodować znaczący wzrost cen elektryczności. Zob. w związku z tym zalecenie sformułowane w punkcie 3.5.

3.19 Pierwsza odpowiedź na pytanie prezydencji irlandzkiej brzmi zatem, że zwiększenie produkcji energii elektrycznej z nieciągłych OZE zgodnie z celami planu działania w dziedzinie energii na rok 2050 doprowadzi do znacznego wzrostu kosztów dla użytkowników energii. Jak dotąd w debacie

publicznej zazwyczaj nie przyglądano się dokładnie kosztom całego systemu, ale skupiano uwagę jedynie na kosztach wprowadzania (nieciągłej) produkcji energii do sieci, które to koszty stanowią szacunkowo połowę łącznych kosztów.

4. Czynniki ekonomiczne

W związku z powyższym najważniejsze jest rozważenie w dalszej kolejności, jakie działania należy podjąć, aby (i) wzrost kosztów był jak najniższy, (ii) jego oddziaływanie było możliwe do przyjęcia, (iii) odbyło się to z korzyścią dla siły gospodarczej UE oraz (iv) zagwarantowano bezpieczeństwo dostaw.

4.1 Cały system użytkowania energii odnawialnej. Aby zapobiec możliwemu do uniknięcia marnotrawstwu zasobów finansowych oraz jeszcze wyższym cenom energii, priorytetem musi być planowanie, rozwój i budowa niezbędnych elementów całego systemu – instalacji magazynowych, sieci i elektrowni rezerwowych – na wystarczającą skalę, aby utorować drogę do zwiększenia wykorzystywania nieciągłych OZE. Przykład Niemiec i reakcja sąsiednich państw pokazuje, do czego prowadzi nieuwzględnienie tej zasady od samego początku.

4.1.1 Warunki dla dostawców energii. Oznacza to, że trzeba stworzyć taki pełen system użytkowania energii odnawialnej obejmujący całą UE, aby uniknąć konieczności zmiany zasad wprowadzania energii do sieci (zob. pkt 3.10.5). Na przykład można by wymagać od dostawców energii z nieciągłych OZE trzymania się planu produkcji określonego z jednodniowym wyprzedzeniem. Zadanie te może ułatwić możliwa synergia z systemami ciepłowniczymi i chłodniczymi oraz z systemami transportu.

4.2 W debacie na temat dalszych działań należy rozróżnić poszczególne kategorie, harmonogramy i obszary działania (choć są one powiązane), na przykład:

- bezpieczeństwo dostaw energii przez cały czas, jako niekwestionowany priorytet;
 - ograniczone możliwości sieci, zarówno jeśli chodzi o przesył, jak i dystrybucję;
 - wspólne strategie polityczne na poziomie UE a indywidualne sposoby podejścia państw członkowskich;
 - jeśli chodzi o politykę gospodarczą: skutki wyższych kosztów, okresy amortyzacji, innowacje, zaufanie konsumentów, koszty energii w produkcji, działalności gospodarczej i transporcie, gospodarka rynkowa a gospodarka planowa;
 - jeśli chodzi o politykę społeczną: miejsca pracy (bez subsydiowania skrośnego), koszty energii dla konsumentów indywidualnych;
- ramy czasowe: musimy planować na okres do roku 2020–2030, ale myślą musimy wychodzić poza rok 2050; potrzebujemy czasu na opracowanie wielu nowych rozwiązań i ich wdrożenie; pospieszne działania mogą prowadzić do błędów;
 - możliwości opracowywania i testowania innowacyjnych sposobów podejścia;
 - w skali międzynarodowej: (i) kwestie powiązane z klimatem / coraz większymi emisjami CO₂ oraz (ii) kwestie związane z polityką gospodarczą i konkurencyjnością UE, ucieczka emisji.

4.3 Wykaz priorytetów. Rozważając możliwe działania, trzeba zwracać większą uwagę na światowe tendencje i fakty, sporządzić jasną listę priorytetów w odniesieniu do kluczowych celów oraz przyhamować nasilającą się skłonność rządów różnych państw członkowskich do podejmowania niezharmonizowanych działań regulacyjnych (zob. pkt 4.7). Zamiast tego musimy budować zaufanie i w ten sposób uwolnić potencjalne zainteresowanie sektora prywatnego inwestycjami. W kolejnych akapitach zajmiemy się niektórymi aspektami tego zagadnienia.

4.4 Podejście globalne. Nadrzędnym celem europejskiej polityki dotyczącej energii i klimatu powinno być podjęcie właściwych działań i przekazanie właściwego przesłania w sposób, który w jak największym stopniu – pomimo aktualnych trudności (Kopenhaga, Cancun, Durban, Ad-Dauha) – sprzyja ograniczeniu do minimum wzrostu światowego poziomu stężenia CO₂, wzmocnieniu konkurencyjności UE w świecie oraz zapewnieniu jak najniższych cen energii na europejskich rynkach. Ponieważ klimat to zagadnienie o zasięgu światowym, podejście eurocentryczne nie jest celowe. Podjęcie się odgrywania pionierskiej roli może nie tylko sprzyjać inwestycjom i tworzeniu miejsc pracy, ale także osłabić naszą pozycję negocjacyjną i zakłócić nasze postrzeganie rzeczywistości.

4.5 Przejrzystość, społeczeństwo obywatelskie i interes konsumentów. Jeśli chcemy konstruktywnie włączyć społeczeństwo obywatelskie w te procesy (TEN/503) oraz wdrożyć politykę energetyczną ściślej nakierowaną na interesy konsumentów, potrzebna jest większa otwartość, a zwykli Europejczycy i decydenci polityczni muszą zostać lepiej zaznajomieni z danymi ilościowymi i korelacjami między nimi. Często utrudniają to jednostronne argumenty i informacje przedstawiane przez różne uprzywilejowane grupy interesu, które ukrywają negatywne aspekty zajmowanego przez siebie stanowiska. Komitet przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady (w sprawie energii odnawialnej z 3 grudnia 2012 r.), ale jednocześnie chciałby zaapelować o przyjęcie bardziej ambitnego i otwartego podejścia do przekazywania informacji.

4.6 Europejski dialog energetyczny. Ważnym elementem dalszych działań byłoby nawiązanie dialogu publicznego nt. energii w całej Europie. Propozycję taką przedstawił Komitet w przyjętej niedawno opinii (TEN/503) i została ona z zadowoleniem przyjęta przez Komisję. Niezbędny jest udział obywateli oraz zrozumienie i akceptacja przez społeczeństwo różnorodnych zmian, którym będzie musiał ulec nasz system energetyczny w nadchodzących dziesięcioleciach. W związku z tym EKES, którego skład (i organizacje reprezentowane przez jego członków) stanowi odzwierciedlenie europejskiego społeczeństwa, jest w stanie dotrzeć do obywateli i zainteresowanych stron w państwach członkowskich i opracować kompleksowy program oparty na koncepcji demokracji uczestniczącej i praktycznych działaniach.

4.7 Europejska wspólnota energetyczna. Komitet potwierdza swoje zaangażowanie na rzecz europejskiej wspólnoty energetycznej (CESE 154/2012). Tylko taka wspólnota może skutecznie reprezentować stanowisko i interesy Europy w stosunkach z międzynarodowymi partnerami, jednocześnie maksymalnie wykorzystując odpowiednie warunki regionalne i klimatyczne. Ponadto jest to jedyny sposób koordynowania i ulepszania krajowych przepisów i instrumentów, które często są ze sobą sprzeczne, oraz jak najlepszego wdrażania rozwoju sieci w Europie i zarządzania nim.

4.8 Wewnętrzny rynek energii. Europejska wspólnota energetyczna zakłada istnienie wolnego wewnętrznego rynku energii (CESE 2527/2012), w tym energii ze źródeł odnawialnych. Zagwarantowałyby to, że – w kontekście całościowego przekształcenia systemu dostaw energii przewidzianego w planie działania w dziedzinie energii na rok 2050 – można byłoby dostosować produkcję energii elektrycznej do potrzeb konsumentów w jak najoszczędniejszy sposób, a inwestycje zostałyby dokonane we właściwym momencie, we właściwych miejscach (np. w regionach o odpowiednim klimacie) oraz w najbardziej ekonomiczne technologie produkcji energii elektrycznej. Energię ze źródeł odnawialnych trzeba zatem włączyć do europejskiego wewnętrznego rynku energii działającego zgodnie z zasadami wolnego rynku.

4.8.1 Konkurencyjna energia ze źródeł odnawialnych. Aby energia ze źródeł odnawialnych stała się konkurencyjna na rynku energii, emisje CO₂ z paliw kopalnych muszą być w wystarczającym stopniu uwzględniane w cenach za pośrednictwem odpowiedniego i spójnego narzędzia określania cen lub instrumentu rynkowego. W średnim okresie należy zatem sprawić, by energia ze źródeł odnawialnych stała się konkurencyjna. Nieregulowane ceny energii oraz odpowiednie opłaty (np. podatki) za emisje dwutlenku węgla jako zachęta inwestycyjna powinny wystarczyć do realizacji tego celu. Oprócz stosownych opłat za korzystanie z sieci powinno to być koniecznym i wystarczającym warunkiem dokonywania w odpowiednim momencie i w odpowiednim miejscu odpowiednio dużych inwestycji w elektrownie rezerwowe, instalacje magazynowe i zarządzanie popytem. W takiej sytuacji dotacje byłyby potrzebne jedynie w odniesieniu do powiązanych z nowymi technologiami działań w zakresie badań, rozwoju i demonstracji.

4.9 Ostrożne podejście do dzielenia kosztów. Choć oczekiwany wzrost kosztów energii elektrycznej dopiero się zaczyna, omawiane, a nawet wdrażane, są już rozwiązania dla przypadków wyjątkowych. Z jednej strony Komitet apelował już ⁽¹⁾ o ochronę grup społecznych o niskich dochodach przed ubóstwem energetycznym. Z drugiej strony najbardziej energochłonne sektory przemysłu potrzebują ochrony przed rosnącymi cenami energii, aby nie ucierpiała na tym ogólna konkurencyjność przedsiębiorstw; w przeciwnym razie produkcja w tych branżach przeniesie się poza Europę do państw, gdzie energia jest tańsza. Taki bieg wydarzeń (ze względu na ucieczkę emisji) z pewnością nie pomógłby w przeciwdziałaniu zmianie klimatu (TEN/492).

4.9.1 Jednakże wskutek tej sytuacji MŚP i grupy o średnich dochodach będą musiały dodatkowo ponosić koszty, których zaoszczędzono wybranym sektorom.

4.10 Unikanie deindustrializacji. Należy unikać dalszej deindustrializacji w UE. Obecnie stwarza ona wrażenie, że europejskie wysiłki na rzecz ograniczenia emisji CO₂ przynoszą rezultaty. Jednakże to, co faktycznie ma miejsce, to ukryta forma ucieczki emisji: jeśli towary są produkowane w innym miejscu, a nie jak wcześniej w Europie, ślad węglowy produkcji jest taki sam, a nawet może się zwiększyć.

4.11 Więcej działań badawczo-rozwojowych zamiast pospiesznego i przedwczesnego szeroko zakrojonego wprowadzenia do obrotu. Nie należy zacierać różnicy między badaniami, rozwojem i demonstracją a szeroko zakrojonym wprowadzaniem do obrotu i wsparciem; może to między innymi prowadzić nawet do takiej sytuacji rynkowej, która utrudni innowacje. Nadmierne dotacje dla energii fotowoltaicznej (np. w Niemczech, Frondel et al., „Economic impacts from the promotion of renewable technologies”, Energy Policy, 2010 r.) nie pomogły w wypracowaniu w UE konkurencyjnego systemu (Hardo Bruhns i Martin Keilhacker, „Energiewende – wohin führt der Weg”, Politik und Zeitgeschichte, 2011 r.). Tańsze panele słoneczne, które są teraz dostępne, pochodzą nie z Europy, ale z Chin. Musimy zatem skupić się na rozwijaniu wszystkich potencjalnie racjonalnych wariantów niskoemisyjnej produkcji energii, zwłaszcza ze źródeł, które mogą przyczynić się do zaspokajania obciążenia podstawowego, takich jak energia geotermalna i synteza jądrowa. Ani w Europie, ani w pozostałych regionach świata nie uda się raz na zawsze rozwiązać problemu energii do 2050 r.

4.12 Zapewnianie zachęt do inwestycji. W związku z obecnym kryzysem i potrzebą wypracowania pełnego systemu dostaw pilnie potrzebne są inwestycje w nowe technologie i infrastrukturę. Takie inwestycje wzmagają optymizm oraz pomagają w tworzeniu miejsc pracy i budowaniu zaufania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 53–56.

Dotyczy to także większości inwestycji w technologie niskiemisyjne, takie jak odnawialne źródła energii, pod warunkiem uwzględnienia pewnych ograniczeń i warunków, których część wspomniano już w niniejszej opinii. W szczególności w strategiach politycznych należy unikać zapisów wymagających stosowania konkretnych technologii, gdyż może to prowadzić do dalszego błędnego rozdzielania ograniczonych zasobów (patrz powyżej).

4.13 Zalecenie ogólne. Ogólnie zalecane jest zatem dokonanie przeglądu ram, na które składają się przepisy i ustanowione warunki, oraz zadbanie o to, by tworzyły one otoczenie sprzyjające badaniom naukowym, inwestycjom i innowacjom, wspierające rynek wewnętrzny oraz nie zagrażające bezpieczeństwu dostaw energii. Dotacje powinny być przyznawane głównie na działania badawcze, rozwojowe i demonstracyjne dotyczące technologii i systemów. Jednocześnie wsparcie dla konkurencyjności odnawialnych źródeł energii na rynku powinno wiązać się jedynie z kryterium kosztów zapobiegania emisji CO₂ (opłaty za emisję dwutlenku węgla) (CESE 271/2008). Należy ponadto znieść wszelkie subwencje dla wykorzystywania paliw kopalnych.

4.14 Równe warunki działania dla światowej konkurencji. Aby zagwarantować, że podejście to wystarczająco przyczyni się do stawienia czoła światowym wyzwaniom związanym z klimatem bez dodatkowego utrudniania europejskim przedsiębiorstwom konkurowania na poziomie światowym, państwa z innych regionów świata muszą pilnie poczynić podobne wysiłki lub zgodzić się na realistyczne wspólne cele, by stworzyć sprawiedliwe i porównywalne globalne warunki konkurencji. Pomimo dotychczasowych rozczarowań Komitet wspiera stałe starania UE idące w tym kierunku.

4.15 Jednostronne działania Europy. Jednakże, jeśli wysiłki te się nie powiodą, pozostaje pytanie, jak długo UE może pozwolić sobie na jednostronne działania i dążenie do realizacji rygorystycznych celów, zanim poważnie zagrozi to jej własnej sile gospodarczej i zanim sama pozbawi się właśnie tych zasobów, których potrzebuje, aby przygotować się na zmianę klimatu – która w takim przypadku prawdopodobnie byłaby nieunikniona – oraz wszystkie związane z nią skutki gospodarcze i polityczne.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II+ (opinia rozpoznawcza)

(2013/C 198/02)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 24 stycznia 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II+

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 188 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zakończenie tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) jest nieodłącznym elementem procesu zwiększania konkurencyjności gospodarki UE i stymulowania jej wzrostu dzięki dalszemu umocnieniu jednolitego rynku europejskiego. Celem SES jest zapewnienie obywatelom europejskim lepszych, bardziej efektywnych i pewnych podróży lotniczych.

1.2 Ze względu na kryzys utrzymujący się w sektorze lotniczym w UE, zwłaszcza w branży przewozów lotniczych, tym bardziej konieczne jest pilne wdrożenie SES. Sprawą najwyższej wagi jest doprowadzenie europejskich usług zarządzania ruchem lotniczym (ATM) do poziomu efektywności – w zakresie skuteczności działania, kwestii ekonomicznych, związanych z jakością, bezpieczeństwem i ochroną środowiska – porównywalnego z najlepszymi praktykami światowymi w tym zakresie.

1.3 Podobnie jak we wcześniejszych opiniach TEN/451 (z 20 czerwca 2011 r.) i TEN/354-355 (z 21 stycznia 2009 r.), EKES w pełni zgadza się, że potrzebne jest terminowe i kompleksowe wdrożenie SES oraz przewidzianych w jej ramach inicjatyw dotyczących badań w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym w kontekście jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR) w zakresie pierwotnie uzgodnionym w latach 2004 i 2009. Instrumenty prawne, którymi dysponuje Komisja Europejska na mocy przepisów UE, są do tego celu wystarczające. Ze względu na utrzymujący się kryzys w sektorze lotniczym w UE, a zwłaszcza w branży przewozów lotniczych, można by zrewidować cele na 2025 r.

1.4 EKES ubolewa, że większość państw członkowskich, dla których wytyczono cele w zakresie skuteczności działania, nie wypełniło tych celów i nie poniosło z tego powodu żadnych konsekwencji prawnych. EKES ubolewa także, że większa część inicjatywy dotyczącej funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów) nie została zrealizowana i że nie dotrzymano wiążącego terminu 4 grudnia 2012 r.

1.5 W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem plan Komisji, by wnieść jeszcze większą dynamikę w realizację SES poprzez nową inicjatywę zwaną SES II+.

1.6 EKES uważa, że przegląd obecnych ram prawnych SES powinien skupiać się nie tylko na rozwiązaniach instytucjonal-

nych i zwiększeniu jasności prawa, ale także na wzmocnieniu takich elementów jak:

- elementy narzucone odgórnie w celu uzupełnienia podejścia oddolnego;
- lepsze egzekwowanie terminowego i szerokiego wdrażania SES poprzez ustalenie kar za brak zgodności z wymogami;
- oddzielenie pomocniczych usług zarządzania ruchem lotniczym i otwarcie ich na większą konkurencję i siły rynkowe;
- ustalenie celów nastawionych w równym stopniu na jakość usług i zwiększenie efektywności;
- większe zaangażowanie użytkowników przestrzeni powietrznej.

1.7 Europejska branża przewozów lotniczych znajduje się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, co już doprowadziło do utraty tysięcy miejsc pracy. Wdrożenie SES oraz poprawa efektywności jej funkcjonowania jest zatem istotne także dla utrzymania miejsc pracy na tym etapie łańcucha wartości w lotnictwie. Piąty filar SES jest w tym kontekście niezmiernie istotny, by odpowiednio stawić czoła wyzwaniom w dziedzinie zatrudnienia, mobilności pracowników, zmian w zarządzaniu personelem i szkoleń zawodowych. W związku z tym dialog społeczny powinien zostać wzmocniony i nie powinien ograniczać się wyłącznie do sektora ATM (zarządzania ruchem lotniczym), lecz musi być otwarty także dla innych partnerów społecznych – nie tylko przedstawicieli instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP) – zaś merytorycznie obejmować także dyskusję na temat skutków społecznych dla pracowników w sektorze ATM, linii lotniczych i lotnisk, a także sposobów zachowania miejsc pracy w szerzej pojętym sektorze lotniczym w UE.

1.8 Państwa członkowskie – także te, w których wdrażanie SES przebiega wolniej – powinny przedstawić strategię dotyczące przyszłego rozwoju krajowych sektorów transportu lotniczego.

1.9 Zdaniem EKES-u należy nadal przywiązywać ogromną wagę do wysokiego poziomu bezpieczeństwa, jaki osiągnęło lotnictwo w UE. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie, by działania niezbędne do osiągnięcia celów ekonomicznych nadal wspierały zwiększanie poziomu bezpieczeństwa.

2. Wprowadzenie

2.1 Zakończenie realizacji projektu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) jest nieodłącznym elementem procesu zwiększania konkurencyjności gospodarki UE i stymulowania jej wzrostu dzięki dalszemu umocnieniu jednolitego rynku europejskiego. SES ma na celu poprawę ogólnej efektywności sposobu organizacji europejskiej przestrzeni powietrznej i zarządzania nią; obejmuje to redukcję kosztów, poprawę bezpieczeństwa i przepustowości oraz ograniczenie wpływu na środowisko. Celem SES jest także zapewnienie obywatelom europejskim lepszych, bardziej efektywnych i pewnych podróży lotniczych.

2.2 Zgodnie z ostatnimi raportami Eurocontrolu (*ACE Benchmarking Report 2010*, *Draft ACE Benchmarking Report 2011* i *Draft PRU Report 2011*) należy stwierdzić, że w latach 2007–2011 miało miejsce wiele zmian. W związku z tym w każdej analizie ogólnych zmian opłacalności ekonomicznej trzeba uwzględnić główne wydarzenia z tego okresu.

2.3 W 2010 r. roczne koszty spowodowane rozdrobnieniem europejskiej przestrzeni powietrznej wyniosły 4 mld EUR. Obejmuje to 19,4 mln minut opóźnień spowodowanych zarządzaniem przepływem ruchu lotniczego (ATFM) na trasie; ponadto każdy lot był średnio o 49 km dłuższy od bezpośredniej trasy lotu. Na poziomie europejskim ekonomiczny koszt zagregowanej godziny lotu nieznacznie wzrósł między rokiem 2006 a 2009 (tzn. +1 % rocznie w kategoriach realnych); wzrósł znacznie w 2010 r. (+4,6 % w kategoriach realnych), a następnie spadł w 2011 r. (-4,3 %) przed pierwszym okresem referencyjnym SES II. W 2010 r. koszty świadczenia usług ATM/CNS (zarządzanie ruchem lotniczym / łączność, nawigacja, nadzór) spadły o -4,8 % w kategoriach realnych, lecz zneutralizował to ostry wzrost jednostkowych kosztów opóźnień ATFM (+77,5 %), które dla odmiany spadły w 2011 r. o 42 %.

2.4 Szczególne znaczenie ma duża zmienność łącznych kosztów ponoszonych przez przewoźników lotniczych w związku ze służbami żeglugi powietrznej. Koszty te w 2010 r. wahały się od 849 do 179 EUR, czyli odnotowano ich ponad pięciokrotny wzrost/spadek. Ponadto koszty jednostkowe w przypadku pięciu największych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP), z których wszystkie działają w zasadniczo podobnych warunkach gospodarczych i operacyjnych, były bardzo zróżnicowane, wynosząc od 720 do 466 EUR. Te różnice jasno pokazują, że zarządzanie ruchem lotniczym (ATM) w Europie nie jest zoptymalizowane.

2.5 Wyniki osiągnięte w ramach SES I i SES II (wprowadzonych odpowiednio w latach 2004 i 2009) świadczą o tym, że zasady i ogólne ukierunkowane inicjatywy SES są właściwe i że poczyniono wysiłki, by zoptymalizować zasady zarządzania ruchem lotniczym, które zaczynają przynosić efekty. Jednakże systemy te mają też szereg słabości, przede wszystkim wynikających z niepodania przez państwa członkowskie jasnych informacji o ich aktualnych priorytetach w dziedzinie lotnictwa. Priorytety są zróżnicowane: od tworzenia wartości dodanej dla użytkowników przestrzeni powietrznej po maksymalizację własnych zysków z działalności lotniczej, a także wykorzystywanie lotnictwa jako narzędzia rozwoju regionalnego i mikroekonomicznego. W rezultacie zapewnianie służb żeglugi powietrznej w Europie nadal cechuje się znacznymi niedostatkami w zakresie efektywności i jakości, a przy tym nie ma jasnego wyjaśnienia dla tej sytuacji. Ponadto obecna struktura instytucjonalna nie jest idealna, gdyż wiele jej elementów się pokrywa, wiele jest

braków, a działania poszczególnych zainteresowanych stron nie idą w jednym kierunku. Instytucjonalne ramy SES muszą zatem zostać wzmocnione.

2.6 Europejski system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) to technologiczny element SES. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez wspólne przedsięwzięcie SESAR makroekonomiczne oddziaływanie SESAR-a mogłoby przynieść europejskiej gospodarce wzrost PKB o dodatkowe 419 mld EUR oraz spowodować powstanie 320 tys. miejsc pracy. Ukończenie realizacji systemu SESAR będzie wymagało dużych inwestycji ze strony wszystkich uczestników łańcucha wartości w lotnictwie. Inwestycje te trudno będzie uzasadnić, jeśli nie da się ustalić zadowalającego zwrotu z inwestycji w oparciu o zsynchronizowane rozmieszczanie elementów powietrznych i naziemnych, włączając w to użytkowników przestrzeni powietrznej, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej (ANSP) i porty lotnicze. Ramy instytucjonalne muszą ewoluować, by zagwarantować skuteczne wdrożenie systemu SESAR, a jednocześnie wszystkie współpracujące strony muszą prowadzić solidne analizy kosztów i korzyści dotyczące projektów inwestycyjnych realizowanych kolejno w całym łańcuchu wartości w lotnictwie.

2.7 Komisja Europejska zamierza w związku z tym wydać pakiet legislacyjny (SES II+), którego podstawą będą istniejące inicjatywy SES i którego celem będzie dalsza poprawa opłacalności ekonomicznej, przepustowości, bezpieczeństwa i jakości regulacji.

2.8 Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję Europejską celem inicjatywy SES II+ będzie:

- poprawa niskiej skuteczności działania służb żeglugi powietrznej (ANS) dzięki odnowie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów), zapewnieniu finansowania dla wdrażania systemu SESAR, unowocześnieniu systemu opłat za służby kontroli ruchu lotniczego (ATC), modernizacji technologii poprzez ukończenie realizacji systemu SESAR oraz ustaleniu bardziej efektywnych celów w zakresie skuteczności działania;
- poprawa obecnej nieoptymalnej struktury instytucjonalnej dzięki szeregowi rozwiązań, takich jak: skupienie regulacji gospodarczej w rękach Komisji Europejskiej i uczynienie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) odpowiedzialną za regulacje techniczne i nadzór, uznanie Eurocontrolu za organ wspierający te instytucje, unowocześnienie zarządzania przez menedżera sieci oraz wyjaśnienie ram dla SES i EASA poprzez wyeliminowanie pokrywania się zakresów ich działań oraz ostatecznie utworzenie europejskiej agencji lotnictwa, która zajmowałaby się wszystkimi aspektami wiążącymi się z nadzorem nad europejskim sektorem lotniczym, w tym kwestiami technicznymi, gospodarczymi i dotyczącymi bezpieczeństwa;
- przekształcenie instrumentów regulacyjnych w jeden spójny akt prawny;
- zachęcenie państw członkowskich do dostosowania Eurocontrolu do nowego otoczenia instytucjonalnego.

3. Uwagi ogólne

3.1 Podobnie jak we wcześniejszych opiniach TEN/451 (z 20 czerwca 2011 r.) i TEN/354-355 (z 21 stycznia 2009 r.), EKES w pełni zgadza się, że potrzebne jest terminowe i

kompleksowe wdrożenie inicjatyw UE dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) i systemu SESAR. Należy to uznać za tym pilniejsze, że sytuacja ekonomiczna wielu europejskich linii lotniczych jest obecnie bardzo zła.

3.2 EKES oczekuje, że nastąpi całkowite zakończenie wdrażania pakietu dotyczącego SES, tzn. w zakresie pierwotnie uzgodnionym w latach 2004 i 2009. Instrumenty prawne, którymi dysponuje Komisja Europejska na mocy przepisów UE, są do tego celu wystarczające.

3.3 W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem plan Komisji, by wnieść jeszcze większą dynamikę w realizację inicjatywy dotyczącej SES. Niezbędne będzie, by wszystkie państwa członkowskie wywiązały się ze swych wcześniejszych zobowiązań politycznych dotyczących terminowego i pełnego wdrożenia SES. Zasadnicze znaczenie ma także to, by Komisja Europejska w trakcie całego procesu wdrażania nadal utrzymywała silne przywództwo i odpowiedzialność.

3.4 Mając na uwadze stosunkowo słabe wyniki w zakresie wdrażania SES po wejściu w życie SES I w kwietniu 2004 r. oraz SES II w grudniu 2009 r., EKES uważa, że przegląd obecnych ram prawnych SES powinien skupiać się nie tylko na rozwiązaniach instytucjonalnych, ale także na wzmocnieniu takich elementów jak:

- elementy narzucone ogólnie w celu uzupełnienia podejścia oddolnego;
- jasna prezentacja strategii państw członkowskich, zwłaszcza tych, które mogą być sprzeczne z wdrażaniem SES;
- wzmocnienie terminowego i szerokiego wdrażania SES poprzez ustalenie kar za brak zgodności z wymogami;
- obowiązkowe oddzielenie pomocniczych usług zarządzania ruchem lotniczym i otwarcie ich na większą konkurencję i siły rynkowe;
- ustalenie celów nastawionych w równym stopniu na jakość usług i zwiększenie efektywności;
- większe zaangażowanie użytkowników przestrzeni powietrznej;
- szersze uczestnictwo partnerów społecznych – nie tylko przedstawicieli instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP) – w dialogu społecznym w ramach SES II+.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES ubolewa nad tym, że znaczna liczba państw członkowskich, z przeznaczeniem dla których wytyczono cele, nie wypełniła celów w zakresie skuteczności działania i nie poniosła z tego powodu żadnych konsekwencji prawnych. Niedawno przedłożone krajowe plany skuteczności działania pokazują, że te państwa członkowskie określiły cele jeszcze bardziej mgliste. Dlatego też aby zapewnić stworzenie przez państwa członkowskie większej synergii w ramach ich funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów), a docelowo także między nimi, wyraźnie potrzebne są ambitne cele w zakresie skutecz-

ności działania połączone ze skutecznym mechanizmem sankcji oraz jednoznaczne i jasne strategie państw członkowskich, wsparte przez niezbędną ogólnoeuropejską harmonizację prawa w tej dziedzinie. Projekt SES powinien stymulować opracowywanie niezbędnych wspólnych europejskich instrumentów prawnych (tzn. prawa cywilnego) oraz wspólnego podejścia do europejskiego sektora obrony powietrznej.

4.2 EKES sądzi, że na poziom UE i FAB-ów należy przekazać większe uprawnienia, co pomoże przezwyciężyć obecny problem polegający na tym, że państwa członkowskie skupiają się na ochronie swych krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej lub na wykorzystywaniu ich jako narzędzi gospodarki krajowej zamiast na tworzeniu wartości dodanej dla użytkowników przestrzeni powietrznej i klientów (pasażerów). Ogólnoeuropejskie cele w zakresie skuteczności działania powinny pomóc w zagwarantowaniu, że ambitne cele SES na 2020 r. zostaną osiągnięte oraz doprowadzą do postępów w kierunku zmniejszenia rozdrobnienia krajowych przestrzeni powietrznych – te cele to trzykrotny (w porównaniu z 2005 r.) wzrost przepustowości tam, gdzie to potrzebne, 10-procentowe ograniczenie oddziaływania lotów na środowisko oraz obniżenie o 50 % kosztów usług zarządzania ruchem lotniczym ponoszonych przez użytkowników przestrzeni powietrznej.

4.3 EKES podkreśla potrzebę ochrony niezależności unijnego organu oceny skuteczności działania. Jego działania powinny zostać oddzielone od działań Eurocontrolu i przekazane odrębnemu organowi UE działającemu pod egidą Komisji. UE powinna także przydzielić temu organowi większą rolę w procesie wytyczania celów w zakresie skuteczności działania dla całej UE oraz tworzenia krajowych planów skuteczności działania. Nie należy dłużej utrzymywać nadreprezentacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.

4.4 EKES sądzi, że należy określić na szczeblu UE kary i zachęty, aby zapobiec nieprzebrzeganiu celów w zakresie skuteczności działania oraz zagwarantować oddzielenie tych celów od interesów krajowych. W szczególności trzeba przewidzieć powiązanie stopy zwrotu z inwestycji dokonywanych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i ich kapitału własnego z wynikami systemu skuteczności działania.

4.5 EKES ubolewa nad tym, że większa część inicjatywy dotyczącej funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów) nie została zrealizowana i że nie dotrzymano określonego prawem terminu (4 grudnia 2012 r.) dla SES II. Należy nadać nową dynamikę inicjatywom dotyczącym FAB-ów poprzez silniejsze odgórne sterowanie na poziomie UE. Szersze stosowanie podejścia odgórnego powinno zagwarantować, że FAB-y przyniosą prawdziwe korzyści, a nie będą jedynie pozorem działania, jak obecnie. W tym kontekście menedżerowi sieci SES należy przyznać uprawnienia do proponowania i wdrażania konkretnych projektów dotyczących FAB-ów, aby zoptymalizować zarządzanie FAB-ami, przestrzeń powietrzną oraz zasoby techniczne i ludzkie w oparciu o jasne terminy. Należy określić kary za nieprzebrzeganie wytycznych. Menedżer sieci oraz zainteresowani użytkownicy przestrzeni powietrznej powinni także otrzymać status obserwatorów w głównych organach FAB-ów.

4.6 Wkład państw członkowskich w działalność Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej zdominowany jest raczej przez interesy krajowe, a nie cele UE. Ostatnia decyzja tego Komitetu w sprawie systemu skuteczności działania i opłat na lata 2015–2019 to kolejny krok wstecz we wdrażaniu SES. EKES sugeruje, że status obserwatorów oraz prawo inicjatywy we wszystkich działaniach tego komitetu należy przyznać zarówno użytkownikom przestrzeni powietrznej, jak i instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej.

4.7 EKES ponownie przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by spojrzeć świeżym okiem na oddzielenie pomocniczych usług zarządzania ruchem lotniczym jako na jedną z możliwości poprawy nastawienia na potrzeby klientów oraz wydajności. Należy wykorzystać narzędzia regulacyjne UE, aby przyspieszyć ten proces rozdzielania. W tym kontekście EKES ubolewa, że Komisja nie dotrzymała określonego prawem terminu 4 grudnia 2012 r., kiedy to powinna była opracować i przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie analizę oceniającą wpływ zastosowania mechanizmów rynkowych na zapewnianie usług w obszarze łączności, nawigacji, dozoru i informacji lotniczej z prawnego, przemysłowego, gospodarczego i społecznego punktu widzenia oraz w zakresie bezpieczeństwa, z uwzględnieniem rozwoju funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej oraz dostępnej technologii.

4.8 EKES sądzi, że prawodawstwo dotyczące SES II+ powinno dotyczyć oddzielenia podstawowych wiązanych usług świadczonych przez ANSP od usług pomocniczych, takich jak usługi w obszarze łączności, nawigacji, nadzoru (CNS), służby meteorologiczne (MET) i usługi szkoleniowe, oraz otwarcia rynku dla tych usług, co mogłoby przynieść poprawę efektywności i jakości oraz ogólną obniżkę kosztów. EKES odnotowuje, że znaczenie dalszej liberalizacji usług pomocniczych podkreślono także w ocenie skutków prawodawstwa dotyczącego SES II+ oraz podczas konferencji wysokiego szczebla nt. SES w Limassolu. Choć obowiązujące przepisy pozwalają na oddzielenie usług na poziomie krajowym, państwa członkowskie nadal są raczej niechętne wykorzystaniu tego narzędzia do poprawy skuteczności działania. Tam gdzie to możliwe, świadczenie usług CNS i MET powinno odbywać się na warunkach rynkowych i podlegać procedurom przetargowym. Ponadto warunków rynkowych nie należy łączyć z mechanizmem wyznaczania w ramach tego samego rynku, gdyż w takim wypadku dominujący stałby się ten właśnie mechanizm. Należy zakazać wszelkich lokalnych i dużych subsydiów skrośnych.

4.9 Nowa koncepcja Eurocontrolu dotycząca scentralizowanych usług zasługuje na należyte rozważenie, pod warunkiem że usługi te będą oparte na zadowalających uzasadnieniach biznesowych zaakceptowanych przez zainteresowane podmioty operacyjne (linie lotnicze, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej i porty lotnicze) oraz realizowane na podstawie otwartych zaproszeń do składania ofert w celu zawarcia umowy o udzielenie zamówienia na czas określony z przedsiębiorstwami, które przedstawiły najlepszą ofertę.

4.10 EKES podkreśla, że rozdrobnienie infrastruktury świadczenia służb żeglugi powietrznej można by zmniejszyć dzięki

wykorzystaniu centrów konsolidacyjnych. Użytecznym punktem wyjścia mogłaby być koncepcja tzw. wirtualnego centrum. Takie podejście przewiduje stosowanie w pełni znormalizowanych metod przez jednostki służb ruchu lotniczego działające z różnych lokalizacji, wykorzystujące w pełni znormalizowane, ale skalowalne metody działania, procedury i sprzęt w taki sposób, że użytkownicy przestrzeni powietrznej uznają je za jeden system. Taki efekt można też łatwo zaobserwować w obecnych programach SES, takich jak SERA i SESAR. Rozwiązania takie wspierają pełną techniczną i operacyjną interoperacyjność uczestniczących instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, co z kolei pozwala na tymczasowe przeniesienie sektorów przypisanych danej jednostce do zakresu odpowiedzialności operacyjnej innej jednostki. W rezultacie umożliwiłoby to optymalizację wykorzystania ośrodków kontroli obszaru (ACC) w nocy i zapewnienie optymalnej skuteczności działania w każdym momencie.

4.11 EKES sądzi w związku z tym, że prawodawstwo dotyczące SES II+ powinno zapewniać odpowiednie ramy legislacyjne, by kierować i sterować wdrażaniem rozwiązań normalizacyjnych w konsekwentny i spójny sposób. W ramach FAB-ów utworzony powinien zostać wspólny organ sterujący, aby zapewnić spójne i skoordynowane działanie. Rozwiązania normalizacyjne stanowią realistyczny i skuteczny sposób na osiągnięcie ogólnounijnych celów dotyczących skuteczności działania.

4.12 EKES przyjmuje z zadowoleniem plany Komisji, by zwiększyć zakres zadań i uprawnień menedżera sieci SES. W tym kontekście niezbędne będzie umożliwienie użytkownikom przestrzeni powietrznej uczestnictwa w podejmowaniu strategicznych decyzji mających wpływ na skuteczność działania sieci oraz przyznanie instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej pewnej roli w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnej skuteczności działania.

4.13 EKES odnotowuje fakt, że Komisja planuje poszerzyć zakres działania Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na wszystkie kwestie związane z regulacjami technicznymi i nadzorem, w tym dziedziny niezwiązane z bezpieczeństwem. EKES zgadza się, że może to być właściwe podejście, ale obawia się, że nadmierne obciążenie EASA nowymi zadaniami – nawet jeśli określono priorytety w oparciu o analizę ryzyka – mogłoby przynieść więcej problemów niż korzyści i odwieść uwagę EASA od jej głównej misji dotyczącej bezpieczeństwa. EKES sądzi zatem, że poszerzenie zakresu działań EASA nie powinno być obecnie priorytetem. Uważa, że zamiast tego można by rozwiązać problem potencjalnego powielania się ram stworzonych dla EASA i SES dzięki odpowiednim mechanizmom koordynacji między EASA, Eurocontrollem a Komisją, nawet bez zmiany ram instytucjonalnych.

4.14 Rola Eurocontrolu w operacyjnym wdrożeniu SES jest bardzo istotna. Aby zapewnić w przyszłości skuteczne działanie scentralizowanych usług, takich jak te świadczone przez menedżera sieci, konieczny będzie przegląd obecnej konwencji w sprawie Eurocontrolu.

4.15 Jeśli chodzi o SESAR, EKES podkreśla znaczenie zapewnienia wystarczającego finansowania publicznego w celu wsparcia zsynchronizowanego rozmieszczania elementów powietrznych i naziemnych. Ponadto podejmując decyzje co do priorytetów – w oparciu o solidne uzasadnienia biznesowe – należy przyznać istotną rolę w zarządzaniu wdrażaniem systemu SESAR inwestorom operacyjnym (użytkownikom przestrzeni powietrznej, instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej i portom lotniczym). EKES podkreśla znaczenie wdrożenia SESAR jako kluczowego europejskiego projektu infrastrukturalnego. Komitet wyraża najwyższe zaniepokojenie możliwością cięć w budżecie instrumentu „Łącząc Europę”, które mogą zagrozić kontynuacji wdrażania SESAR. Niezmiernie ważne jest także opracowanie możliwych w przyszłości modeli finansowania wdrożenia SESAR w lotnictwie wojskowym.

4.16 EKES nie popiera propozycji Komisji, by wprowadzić modulację cen w odniesieniu do tras o dużym natężeniu ruchu. Nie doprowadziłoby to *de facto* do żadnych usprawnień w wykorzystaniu przestrzeni powietrznej; ponadto jako że wprowadzenie tego rozwiązania mogłoby zmusić operatorów statków powietrznych do latania na dłuższych trasach, byłoby to sprzeczne z celami UE dotyczącymi ograniczenia emisji jako sposobu na przeciwdziałanie zmianie klimatu. System taki byłby ponadto niesprawiedliwy, gdyż operatorzy ci już płacą za natężenie ruchu, ponosząc pośrednie koszty opóźnień. Takie podejście oznaczałoby podwójne sankcje, co jest całkowicie nie do przyjęcia, zwłaszcza że operatorzy statków powietrznych wykorzystują opłaty trasowe do finansowania unowocześniania infrastruktury, co powinno ostatecznie ograniczyć natężenie ruchu.

4.17 EKES uważa, że zamiast tego modulacja cen powinna być nakierowana na zachęcenie operatorów statków powietrznych do kupna wyposażenia potrzebnego do poprawy ogólnej skuteczności działania systemu zarządzania ruchem lotniczym. Można by to osiągnąć, wykorzystując środki publiczne do ograniczenia opłat pobieranych od użytkowników dla tych operatorów, którzy szybko dokonają inwestycji w technologii SESAR.

Temu podejściu mogłyby następnie towarzyszyć dalsze rozwiązania, takie jak koncepcja zapewniania najlepszej obsługi podmiotom o najlepszym wyposażeniu (*best equipped, best served*), która cieszy się pełnym poparciem EKES-u.

5. Dialog społeczny

5.1 Europejska branża przewozów lotniczych znajduje się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, co już doprowadziło do utraty tysięcy miejsc pracy. Wdrożenie SES oraz poprawa efektywności jej funkcjonowania są zatem istotne także dla utrzymania miejsc pracy na tym etapie łańcucha wartości w lotnictwie. Piąty filar SES jest w tym kontekście niezmiernie istotny, by odpowiednio stawić czoła wyzwaniom w dziedzinie zatrudnienia, mobilności pracowników, zmian w zarządzaniu personelem i szkoleń zawodowych. W związku z tym dialog społeczny powinien zostać wzmocniony i nie powinien ograniczać się wyłącznie do sektora ATM, lecz musi być otwarty także dla innych partnerów społecznych – nie tylko przedstawicieli instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP) – zaś merytorycznie obejmować także dyskusję na temat skutków społecznych dla pracowników w sektorze ATM, linii lotniczych i lotnisk, a także sposobów zachowania miejsc pracy w szerszym pojętym sektorze lotniczym w UE.

5.2 EKES wyraża głębokie przekonanie, że skuteczny stały dialog społeczny jest niezbędnym elementem wspierającym proces przemian. Jeśli pracownicy nie będą w pełni zaangażowani w te przemiany, ryzyko niepowodzenia znacznie wzrośnie. W szczególności nowe technologie i koncepcje operacyjne opracowywane przez SESAR zmienią tradycyjną rolę kontrolerów ruchu lotniczego, którzy będą pełnić funkcję zarządzających ruchem lotniczym.

5.3 Istotne jest, by dialog społeczny w ramach SES odzwierciedlał interesy wszystkich stron uczestniczących w jej wdrażaniu. Dlatego zauważalna obecnie dominacja przedstawicieli ANSP jest nieuzasadniona i niesie ze sobą niebezpieczeństwo jeszcze większej dyskryminacji innych ważnych podmiotów tej branży.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Techniczne wyroby włókiennicze motorem wzrostu gospodarczego” (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 198/03)

Sprawozdawca: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Współsprawozdawca: **Ingeborg NIESTROY**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Techniczne wyroby włókiennicze motorem wzrostu gospodarczego”

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 172 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Sektor technicznych wyrobów włókienniczych, w którym odnotowano w UE pozytywne tendencje w gospodarce i zatrudnieniu, jest przykładem tradycyjnej branży będącej w stanie przeobrazić się i przyjąć nowy model biznesowy w pełni dostosowany do wymogów nowej rewolucji przemysłowej (idącej w kierunku przemysłu bardziej inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i zgodnego z ideą zrównoważonego rozwoju).

1.2 Materiały i technologie włókiennicze to kluczowe innowacje, które mogą pomóc w rozwiązaniu wielu wyzwań społecznych. Sektor technicznych wyrobów włókienniczych wspomaga inne sektory, proponując i oferując im:

- alternatywne materiały, które są lekkie, elastyczne, miękkie, (wielo)funkcyjne i trwałe;
- nowe technologie, które są elastyczne, trwałe i wielofunkcyjne;
- komponenty funkcjonalne, które są niezawodnymi, wielofunkcyjnymi, racjonalnymi pod względem kosztów i przyjaznymi dla użytkownika elementami większych systemów i rozwiązań technologicznych.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca uwagę Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego na główne czynniki sukcesu, które trzeba rozwijać, by wesprzeć rozwój tego obiecującego sektora:

- Stworzenie na poziomie krajowym i unijnym prostego i skutecznego sposobu zachęcania do innowacji technologicznych i nietechnologicznych oraz ich finansowania.
- Wspieranie wszelkich niezbędnych wysiłków umożliwiających sile roboczej podnoszenie kwalifikacji i dostosowywanie umiejętności do potrzeb rozwijających się rynków (sektor zdrowia, budownictwo, transport, branża kosmetyczna itd.).
- Dodanie do odpowiednich unijnych programów badań naukowych i rozwoju aspektu dotyczącego wyrobów włókienniczych, aby wspomóc zastępowanie tradycyjnych

materiałów, takich jak stal i cement, bardziej zgodnymi z wymogami zrównoważonego rozwoju materiałami włókienniczymi. Wzmocnienie badań nad recyklingiem tych materiałów i badań dotyczących rozwijającej się „gospodarki opartej na CO₂” (wykorzystującej CO₂ jako zasób).

- Wzięcie pod uwagę wpływu wzrostu kosztów energii na bardzo energochłonne przedsiębiorstwa w UE, np. produkujące włókny i kompozyty.
- Wspieranie przemysłu w przeprowadzaniu oceny cyklu życia w celu wykazania zrównoważenia środowiskowego wyrobów.

2. Sektor technicznych wyrobów włókienniczych w UE

2.1 Definicja sektora i głównych rynków

2.1.1 Techniczne wyroby włókiennicze są definiowane jako włókna, materiały i materiały pomocnicze odpowiadające kryteriom technicznym raczej niż estetycznym, choć w przypadku niektórych rynków, takich jak odzież robocza czy sportowa, uwzględniane są oba zestawy kryteriów.

Techniczne wyroby włókiennicze oferują funkcjonalne rozwiązania odnośnie do szeregu specyficznych wymagań co do lekkości, wytrzymałości, wzmocnienia, filtrowania, uniepalnienia, przewodności, izolacji, elastyczności, absorpcji itd.

Dzięki właściwościom włókien (poliestrowych, polipropylenowych, wiskozowych, bawełnianych, węglowych, szklanych, aramidowych itd.) oraz wyborowi najodpowiedniejszych technik produkcji (przędzenie, tkanie, plectenie, dzianie, wytwarzanie włókna itd.), w tym procesów wykończeniowych (farbowanie, drukowanie, powlekanie, laminowanie itd.), producenci technicznych wyrobów włókienniczych mogą oferować wyroby o właściwościach mechanicznych, inteligentnych lub ochronnych dostosowanych do specyficznych potrzeb użytkowników końcowych.

Definicja tych wyrobów nie jest zatem uzależniona od wykorzystanego surowca, włókna czy technologii, ale od przeznaczenia samego produktu.

Targi Frankfurckie (Messe Frankfurt), które jako organizator targów „Techtextil” są światowym liderem targów technicznych wyrobów włókienniczych, stwierdziły istnienie 12 głównych rynków (¹).

Techniczne wyroby włókiennicze są de facto częścią szerszej branży, którą David Rigby Associates nazywa „inżynierią materiałów elastycznych” (*engineering of flexible materials*) (²), w tym pianek, powłok, proszków, żywic i tworzyw sztucznych. Są one też głównymi elementami kompozytów, które można zdefiniować jako połączenie co najmniej dwóch materiałów o różnej formie lub składzie – zazwyczaj jest to osnowa, która może być złożona z włókien, oraz mocniejsze od osnowy zbrojenie.

2.2 Fakty i liczby

2.2.1 Przemysł tekstylny i odzieżowy w UE

Zgodnie z najnowszymi szacunkami Euratexu, w 2011 r. obroty przemysłu tekstylnego i odzieżowego w UE wyniosły 171,2 mld EUR, dzięki prawie 187 000 przedsiębiorstw zatrudniających ponad 1,8 mln pracowników. Przedsiębiorstwa te są zazwyczaj niewielkie (przemysł tekstylny – 13 pracowników, odzieżowy – 9, łącznie – 10), co wyjaśnia, dlaczego zazwyczaj prowadzą działalność na rynku wewnętrznym, a wspólnotowy eksport poza UE osiągnął wartość 38,7 mld EUR, czyli 22,6 % łącznej sprzedaży.

2011 r.	Konsumpcja gospodarstw domowych (w mld EUR)	Obrót (w mld EUR)	Przedsiębiorstwa (w tys.)	Zatrudnienie (w tys. osób)	Import spoza UE (w mld EUR)	Eksport poza UE (w mld EUR)	Bilans handlowy (w mld EUR)
Odzież	304,0	77,5	131,4	1 117,9	67,7	18,4	- 49,32
Wyroby włókiennicze	166,5	93,9	55,5	716,4	25,4	20,3	- 5,06
OGÓŁEM	470,5	171,4	186,9	1 834,3	93,1	38,7	- 54,37

Źródło: skorygowane dane Euratexu na podstawie danych od członków oraz Eurostat – 2011 r.

2.2.2 Sektor technicznych wyrobów włókienniczych w UE

We wcześniejszych opiniach dotyczących sektora wyrobów włókienniczych EKES podkreślał, że techniczne wyroby włókiennicze stanowią jedną z najbardziej obiecujących dziedzin działalności europejskich przedsiębiorstw włókienniczych, w szczególności MŚP. Przemysł unijny już teraz odgrywa wiodącą rolę w rozwoju technicznych wyrobów włókienniczych (³). Przemysł ten dzięki dużej zdolności do innowacji może bezpośrednio i pośrednio przyczynić się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego w UE.

2.2.2.1 Podsektor wyrobów włókienniczych

Według danych Euratexu sektor technicznych wyrobów włókienniczych w UE odpowiada za ok. 30 % łącznego obrotu wyrobami włókienniczymi (z wyłączeniem odzieży), czyli 30 mld EUR, (udział w rynku może być wyższy w niektórych państwach członkowskich, takich jak Niemcy: 50 %, Austria: 45 % czy Francja: 40 %), 15 000 przedsiębiorstw i 300 000 pracowników. Niektórzy analitycy uważają, że należy dodać do tego inne części sektorów w UE – część przemysłu maszyn włókienniczych oraz „włókienniczą” część działalności produkcyjnej w innych sektorach, takich jak opony, nawierzchnie dróg czy wykorzystywanie geotekstyliów w budynkach. Dlatego też cały sektor technicznych wyrobów włókienniczych UE może być nawet większy (do 50 mld EUR).

(¹) 1. Agrotech: rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo. 2. Buildtech: budownictwo. 3. Clothtech: funkcjonalne elementy obuwia i odzieży. 4. Geotech: geotekstyli i inżynieria lądowa. 5. Hometech: elementy mebli, pokrycia podłóg. 6. Indutech: filtracja i inne produkty stosowane w przemyśle. 7. Medtech: higiena i opieka zdrowotna. 8. Mobiltch: budownictwo, sprzęt i wyposażenie dla transportu. 9. Oekotech: ochrona środowiska. 10. Packtech: pakowanie i przechowywanie. 11. Protech: ochrona osób i mienia. 12. Sporttech: sport i wypoczynek.

(²) *Technical Textiles and Nonwovens: World Market Forecasts to 2010*, David Rigby Associates, dostępne na stronie internetowej: <http://www.fibre2fashion.com/industry-article/pdffiles/Technical-Textiles-and-Nonwovens.pdf>.

(³) — Opinia uzupełniająca w sprawie komunikatu „Przyszłość sektora wyrobów włókienniczych i odzieżowych w poszerzonej Unii Europejskiej” (CCMI/009), przyjęta 7 czerwca 2004 r., sprawozdawca: Michel NOLLET.
— Opinia w sprawie komunikatu „Przyszłość sektora tekstylnego i odzieżowego w rozszerzonej Unii Europejskiej” (INT/220), przyjęta 1 lipca 2004 r., sprawozdawca: Antonello PEZZINI.
— Raport informacyjny CCMI w sprawie zmian w europejskim przemyśle włókienniczym i obuwniczym (CCMI/041), przyjęty 4 lutego 2008 r., sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI.
— Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa włókien tekstylnych i etykietowania wyrobów włókienniczych (INT/477), przyjęta 16 grudnia 2009 r., sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI.

2.2.2.2 UE w światowym zużyciu włókien

Na całym świecie rozwój produkcji technicznych wyrobów włókienniczych znajduje odzwierciedlenie w zużyciu włókien. W skali światowej sektor technicznych wyrobów włókienniczych wykorzystał ok. 22 mld ton włókien w 2010 r., co odpowiada 27,5 % łącznego zużycia włókien (80 mld ton) we wszystkich branżach włókienniczych i odzieżowych. Zgodnie z szacunkami CIRFS (Europejskiego Stowarzyszenia Włókien Chemicznych) udział Europy w światowym zużyciu włókien wynosi 15 %.

	Zużycie włókien (w tys. ton)
UE	3 437
Ameryki	4 111
Chiny	7 100
Indie	4 020
Reszta świata	3 812
Cały świat	21 880

Źródło: CIRFS, Edana, JEC

Udział UE w rynku w ujęciu wartościowym jest większy: waha się do 20 do 33 % głównych segmentów światowego rynku technicznych wyrobów włókienniczych (w tym włóknin i kompozytów) o wartości 230 mln USD.

STRUKTURA ŚWIATOWEGO RYNKU TECHNICZNYCH WYROBÓW WŁÓKIENNICZYCH – 2011 R.

2011	Mt	Mld USD	Udział UE	Stopa wzrostu
Techniczne wyroby włókiennicze	25,0	133	20 %	+3,0 %
Włókniny	7,6	26	25 %	+6,9 %
Kompozyty	8,0	94	33 %	+6,0 %
Ogółem	40,6	253		

Źródło: INDA, Freedonia Group, IFAI, JEC

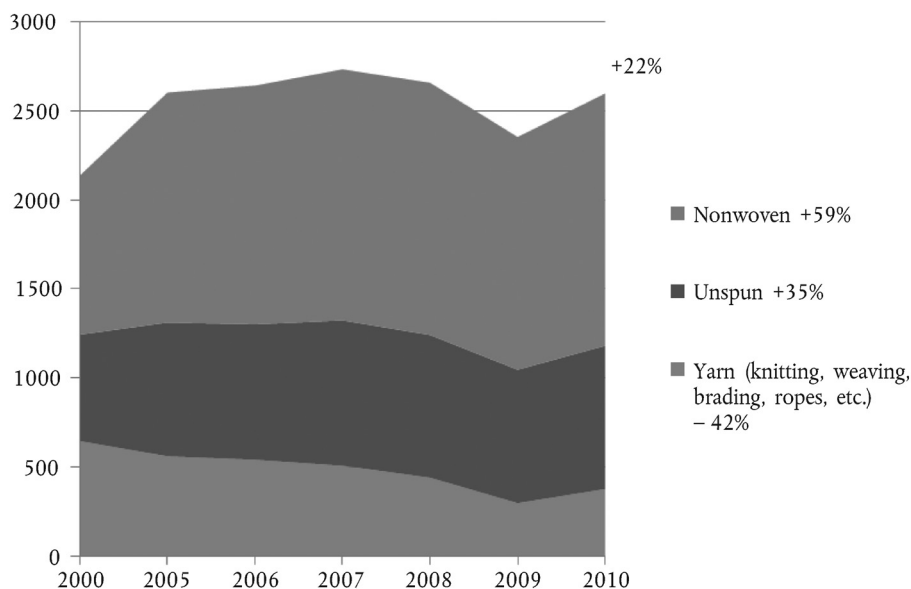
2.2.2.3 Eksport technicznych wyrobów włókienniczych z UE-27 w 2011 r.

Pięciu największych eksporterów technicznych wyrobów włókienniczych (Niemcy, Włochy, Francja, Zjednoczone Królestwo i Belgia) odpowiada za 60 % całego eksportu państw członkowskich do reszty świata. Państwa członkowskie, w których techniczne wyroby włókiennicze stanowią największy odsetek eksportu wyrobów włókienniczych (z wyłączeniem odzieży) to Finlandia, Dania, Szwecja, Republika Czeska i Węgry (zob. załącznik 1: udział technicznych wyrobów włókienniczych w eksporcie wyrobów włókienniczych poza UE według państw członkowskich w 2011 r.).

2.2.3 Najnowsze tendencje rozwoju sektora technicznych wyrobów włókienniczych w UE

2.2.3.1 Rozwój branży włóknin i kompozytów

W ostatnim dziesięcioleciu w branży tej odnotowano wzrost o 22 %, co pokazuje poniższy wykres przedstawiający zmiany zużycia włókien wg sposobu ich wykorzystania (z wyłączeniem włókna szklanego).



Źródło: CIRFS

Sektor technicznych wyrobów włókienniczych ulega istotnym przemianom przemysłowym w związku ze wzrostem znaczenia nowych zastosowań (w medycynie, sporcie i wypoczynku, aeronautyce, ochronie środowiska) oraz radykalnym przejściem od tradycyjnych technologii (dzianie, tkanie, plecenie itd.) do nowszych (takich jak wytwarzanie kompozytów i włókien).

Motorem wzrostu w Europie są przede wszystkim dwie technologie:

- włókniny, z tempem wzrostu wynoszącym 60 % w ostatnim dziesięcioleciu,
- kompozyty, z tempem wzrostu wynoszącym 75 % w ostatnim dziesięcioleciu.

2.2.3.2 Kluczowa pozycja na trzech rynkach

„Główne trzy zastosowania w Europie odpowiadały też za ponad 50 % łącznego zużycia, jednak w tym przypadku obszary zastosowania to *mobitech*, *hometech* i *indutech*” (David Rigby Associates⁽⁴⁾).

2.2.3.3 Partnerstwo eurośroziemnomorskie

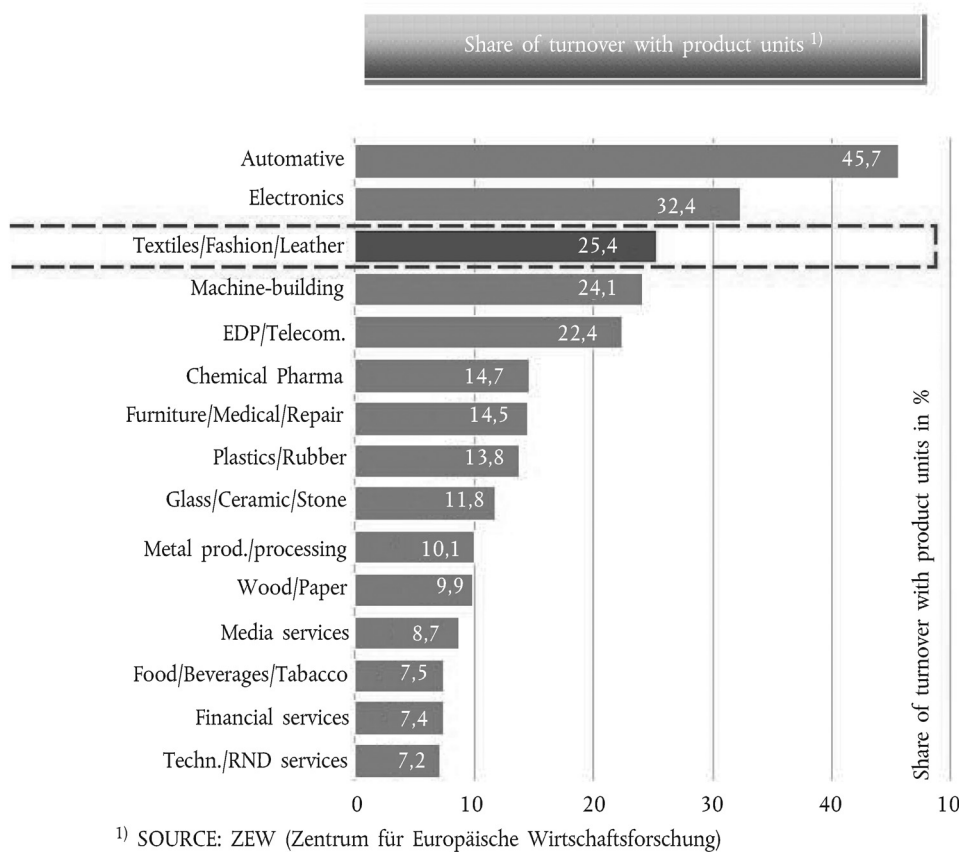
Unijny sektor włókienniczy i odzieżowy nawiązał udane partnerstwo przemysłowe w branży mody z państwami z regionu Morza Śródziemnego, takimi jak Maroko, Tunezja i Egipt. Istnieją tu zatem możliwości promowania w przyszłości inwestycji UE na pewnych rynkach technicznych wyrobów włókienniczych, które są bardziej dojrzałe, mniej zaawansowane technologicznie i bardziej wrażliwe na presję cenową ze strony państw azjatyckich.

W tym kontekście Turcja stanowi oddzielny przypadek. Turcja jest kluczowym podmiotem w eurośroziemnomorskiej branży mody i ma silny zintegrowany przemysł włókienniczy – od surowców (bawełny czy włókien syntetycznych) po odzież i tekstylia domowe. Coraz więcej tureckich przedsiębiorstw działa na rynkach technicznych (10–15 %), a konsumpcja wewnętrzna rozwija się dynamicznie.

2.2.3.4 Sektor o dużej zdolności do innowacji

Niedawne badania przeprowadzone w Niemczech potwierdziły, że przedsiębiorstwa produkujące techniczne wyroby włókiennicze należące do tej międzysektorowej branży i dostarczające materiały dla szeregu segmentów przemysłu mają dużą zdolność do innowacji; ponad 25 % ich obrotów pochodzi z nowych innowacyjnych produktów, co plasuje je na trzecim miejscu za branżami motoryzacyjną i elektroniczną. (Źródło: prezentacja p. Hunekego z pierwszej konwencji Euratexu w Stambule).

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.



2.3 Analiza SWOT (mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia)

2.3.1 Mocne strony i szanse

2.3.1.1 Mocne strony:

- Coraz większy poziom działalności badawczo-rozwojowej i innowacji w przedsiębiorstwach, niezależnie od ich wielkości.
- Skuteczne wspólne narzędzia wspierania innowacji na poziomie krajowym (klastry włókiennicze, ośrodki badawczo-rozwojowe itd.), zwłaszcza w Niemczech, Francji, Belgii, Włoszech, Hiszpanii, Niderlandach i Polsce.
- Skuteczne wspólne narzędzia na poziomie UE: platforma technologiczna przemysłu włókienniczego i odzieżowego oraz liczne projekty oparte na współpracy doprowadziły do owocnej wymiany między rynkami danych produktów, przedsiębiorstwami włókienniczymi i badaczami; europejska sieć obejmująca główne instytuty włókiennictwa (Textranet), sieci uniwersyteckie (AUTEX) oraz sieć głównych innowacyjnych regionów włókienniczych.
- Unijni liderzy na rozwijających się rynkach (Freudenberg czy Fiberweb, jeśli chodzi o włókniny).
- Wiodąca pozycja UE w produkcji maszyn włókienniczych – 75-procentowy udział w rynku światowym.
- Różnorodność zastosowań, która jest atutem w okresach słabego wzrostu.

— Silne wsparcie rynku środków ochrony indywidualnej uznanego przez Komisję za jeden z sześciu wiodących rynków.

— Wskaźniki finansowe lepsze niż w przypadku innych przedsiębiorstw sektora włókienniczego i odzieżowego (większa wartość dodana w przeliczeniu na pracownika, większe przepływy pieniężne, wyższe marże itd.).

— Kontrola nad wiodącymi międzynarodowymi targami branżowymi Techtextil.

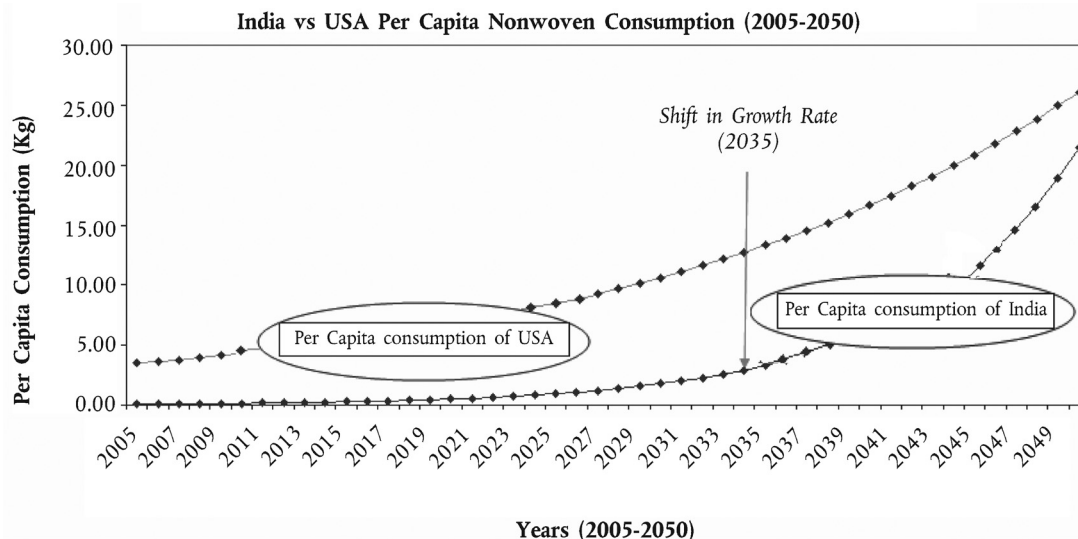
2.3.1.2 Szanse:

— Rosnące zapotrzebowanie użytkowników końcowych na wyroby włókiennicze pozwalające zapewnić wygodę i monitorowanie w ramach aktywnego trybu życia, ograniczyć emisje gazów cieplarnianych w transporcie (dzięki zmniejszeniu wagi) i budownictwie (dzięki izolacji termicznej), usprawnić technologie medyczne (profilaktyka zakażeń szpitalnych, implanty, monitorowanie stanu zdrowia) itd.

— Ścisła współpraca między producentami i klientami w celu zaspokojenia szczegółowo określonych potrzeb (rozwiązania dostosowane do potrzeb) oraz dokonywania innowacji stymulowanych konkretnym zapotrzebowaniem.

— Rosnące zapotrzebowanie na poprawę możliwości recyklingu, na przykład jeśli chodzi o zastępowanie pianki włókninami, materiały kompozytowe i filtry powietrza dla kabin pojazdów.

— Szybki wzrost zużycia technicznych wyrobów włókienniczych na mieszkańca na całym świecie, a zwłaszcza w Chinach, Indiach i Brazylii.



Źródło: Texas Tech University, „India Rising: Opportunities in Nonwovens and Technical Textiles”, Seshadri Ramkumar i Appachi Arunachalam, Laboratorium Włóknin i Zaawansowanych Materiałów, Texas Tech University, Lubbock, Teksas.

2.3.2 Słabe strony i zagrożenia

2.3.2.1 Słabe strony:

- Małe i średnie przedsiębiorstwa o ograniczonych możliwościach inwestowania.
- Trudniejszy dostęp do kredytów.
- Nieatrakcyjność przemysłu włókienniczego dla młodych absolwentów.
- Spadek produkcji włókien naturalnych i chemicznych w UE prowadzący do trudności we wprowadzaniu innowacji ze względu na małą liczbę dostępnych klas włókien oraz rosnące ryzyko uzależnienia od importu.
- Obecnie słabe w porównaniu z tradycyjnymi materiałami możliwości recyklingu technicznych wyrobów włókienniczych.
- Wysoka energochłonność przemysłu.
- Specjalizacja w zakresie dojrzałych rynków zastosowań, takich jak *Mobiltech* (z uwagi na trudną sytuację przemysłu motoryzacyjnego w UE) czy *Hometech* – w szczególności dywany, tkaniny dekoracyjne i materace.

2.3.2.2 Zagrożenia:

- Niedostatek surowców i ich rosnące ceny (szczególnie włókien syntetycznych, regenerowanych czy nieorganicznych, polimerów, przędzy i włókien ciągłych).
- Wzrost kosztów energii (gazu i elektryczności) w UE może doprowadzić do przeniesienia do USA lub Azji zakładów

produkcyjnych przez producentów potrzebujących większych ilości energii (producentów włókien chemicznych i włóknin, farbiarnie i wykańczalnie itd.).

- Rosnąca konkurencja ze strony krajów wschodzących oraz coraz większe utrudnienia w dostępie do rynków tych państw. Azja już w 2010 r. stała się regionem o największej produkcji wyrażonej w tonach, zwiększywszy o 2,6 razy wielkość produkcji.
- Rosnąca presja cenowa, zwłaszcza na rynkach dojrzałych.
- Coraz większe zagrożenie podrabianiem i kopiowaniem wyrobów.

3. Wkład tego dynamicznego sektora w stawianie czoła wyzwaniom związanym ze strategią „Europa 2020”

3.1 Inteligentny wzrost

Podstawą inteligentnego wzrostu będzie bardziej innowacyjny przemysł UE, oszczędniej wykorzystujący energię, stosujący nowe materiały, wspierany przez technologie informacyjno-komunikacyjne oraz obejmujący bardziej konkurencyjne przedsiębiorstwa, w tym MŚP.

Sektor technicznych wyrobów włókienniczych może w sposób proporcjonalny przyczynić się do osiągnięcia takiego inteligentnego wzrostu na szereg sposobów, m.in. poprzez:

- propagowanie sprawdzonych rozwiązań w zakresie transferu technologii między sektorami (owocnej wymiany);
- starania o poprawę efektywności energetycznej produkcji;

- zdolność do łączenia innowacji technologicznych i nietechnologicznych, np. pas lędźwiowy powinien być nie tylko skuteczny, ale też estetyczny dla pacjenta;
- zdolność do wspierania kreatywności w fazie projektowania, wykorzystania wyrobów/materiałów oraz postępowania ze zużyтыми wyrobami/materiałami;
- doświadczenia w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu zdobycia nowych rynków;
- upowszechnianie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w codziennym życiu dzięki inteligentnym wyrobom włókienniczym komunikującym się z otoczeniem: na przykład „inteligentne” ubrania dla osób starszych monitorujące podstawowe parametry życiowe i przekazujące dane do szpitali umożliwią tym osobom pozostanie we własnym domu.

3.2 Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu

W unijnym sektorze technicznych wyrobów włókienniczych w szeregu państw członkowskich odnotowano w niedawnej przeszłości pozytywną tendencję w zakresie tworzenia miejsc pracy. Doszło już nawet do sytuacji niedoboru pracowników i wykwalifikowanej siły roboczej, czemu trzeba zaradzić.

Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w UE pozwoli utrzymać i rozwinąć nasz model społeczny oparty na wysokim poziomie norm, tradycji ochrony socjalnej i silnej tradycji dialogu społecznego. W polityce na szczeblu unijnym i krajowym należy zwracać szczególną uwagę na słabsze branże przemysłu, obszary i grupy ludności, aby zagwarantować, że będą one mogły w codziennym życiu odnosić korzyści ze wzrostu gospodarczego, postępu technologicznego i innowacji.

Sektor technicznych wyrobów włókienniczych może na swój sposób i różnymi metodami przyczynić się do osiągnięcia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu dzięki:

- zdolności wprowadzania na rynek odpowiednich i innowacyjnych towarów i usług dla osób niepełnosprawnych, chorych lub starszych: dostosowanych do potrzeb ubrań, ubrań zapobiegających upadkom, specjalnego sprzętu sportowego i wypoczynkowego;
- wynikającej z personalizacji zdolności zapewniania rozwiązań problemów demograficznych i społecznych generujących zapotrzebowanie na bardziej specjalistyczne i dostosowane do indywidualnych wymagań produkty i usługi (por. niektóre projekty europejskiej inicjatywy badań nad towarami konsumpcyjnymi Prosumer.net).

3.3 Zrównoważony wzrost gospodarczy

Zrównoważony wzrost gospodarczy w UE oznacza istnienie gospodarki, która oszczędnie korzysta z energii i zasobów oraz jest w stanie wypełnić swe zobowiązania związane z przeciwdziałaniem zmianie klimatu oraz wyłaniającym się problemem niedoboru zasobów. Gospodarka o pierwszej z tych cech jest zazwyczaj nazywana gospodarką niskoemisyjną, co oznacza ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Jednakże sektor technicznych wyrobów włókienniczych stanowi pierwszy przykład możliwości przestawienia się na gospodarkę wykorzystującą dwutlenek węgla jako surowiec.

Sektor technicznych wyrobów włókienniczych może w sposób proporcjonalny przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na trzy sposoby:

- ograniczając emisje CO₂ dzięki lżejszym materiałom w transporcie (kompozytom w aeronautyce i włóknom węglowym w przemyśle motoryzacyjnym);
- oferując konkretne rozwiązania wykorzystujące wyroby włókiennicze, np. w zakresie filtracji, wzmocnienia i izolacji w celu poprawy efektywności energetycznej w mieszkalnictwie i budownictwie;
- przetwarzając butelki PET, by wyprodukować poliestr.

Aby móc potencjalnie nadać technicznym wyrobom włókienniczym wizerunek wyrobów zgodnych z ideą rozwoju zrównoważonego, trzeba zachęcać przedsiębiorstwa unijne, by:

- opracowując produkty i metody produkcji, miały na uwadze ideę ekoprojektowania;
- przeprowadzały ocenę cyklu życia swych produktów, co będzie coraz ważniejsze w przyszłości, gdyż dotychczas recykling tradycyjnych materiałów, takich jak metale, jest często tańszy.

Nierozstrzygnięte pozostają trzy główne kwestie związane z włóknami węglowymi:

- pierwsza dotyczy opracowania w UE, w związku z przewidywanym końcem epoki ropy naftowej, nadającego się do recyklingu włókna węglowego wytwarzanego z włókien naturalnych⁽⁵⁾;
- druga dotyczy opracowania metod recyklingu, które umożliwiłyby pełny recykling wyrobów włókienniczych z tkanin mieszanych (80–90 %);
- trzecia – bardziej ambitna – dotyczy wspierania przemysłu i społeczności naukowej w opracowaniu odpowiednich procesów wykorzystywania węgla z CO₂ jako zasobu, np. poprzez przekształcanie go z wykorzystaniem przyspieszonej fotosyntezy lub innych technologii. Badania takie są już prowadzone w kontekście innych zastosowań, ale należy je nasilić (w kierunku „gospodarki opartej na CO₂”⁽⁶⁾).

[Zob. załącznik 2 – jakościowe porównanie wpływu na środowisko tradycyjnych materiałów i technicznych wyrobów włókienniczych w trzech przykładach.]

4. Główne czynniki sukcesu, które trzeba propagować na poziomie UE

4.1 Podnoszenie i przekazywanie umiejętności i know-how

4.1.1 W rozwoju tego sektora kluczową rolę odgrywa sektor edukacji – uniwersytety i wyższe szkoły techniczne zajmujące się wyrobami włókienniczymi, tworzywami sztucznymi, materiałami elastycznymi itd. Przedsiębiorstwa unijne muszą mieć dostęp do młodych specjalistów posiadających umiejętności potrzebne na tych nowych rynkach: do lepiej wykwalifikowanej siły roboczej, inżynierów o różnorodnych kompetencjach z zakresu włókiennictwa oraz chemikaliów, tworzyw sztucznych i żywic, produkcji samochodów, budownictwa itd.

Kluczowe znaczenie ma także szkolenie pracowników i nabywanie przez nich kwalifikacji. Na poziomie krajowym priorytet powinno mieć przenoszenie odpowiednich umiejętności z rynków dojrzałych na rynki rozwijające się.

⁽⁵⁾ Istnieją tu jednak ograniczenia związane z zapotrzebowaniem na grunty i sprzecznością interesów z sektorem produkcji żywności (podobnie jak miało to miejsce w przypadku biopaliw).

⁽⁶⁾ Zob. na przykład www.bio-based.eu, www.nova-institut.de, VCI /Dechema, 2009, „Positionspapier – Verwertung und Speicherung von CO₂”.

Dlatego też Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera prace prowadzone przez europejską radę ds. umiejętności w sektorze włókienniczym, odzieżowym i skórzanym (ESC-TCL), która została utworzona w 2011 r. przez partnerów społecznych przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Apeluje do tej rady o ocenę, jakich pracowników o jakich umiejętnościach potrzeba przedsiębiorstwom produkującym techniczne wyroby włókiennicze.

4.1.2 Ponieważ szybki rozwój rynków nowych zastosowań ma miejsce od niedawna, trzeba promować nowe możliwości zatrudnienia w tym sektorze. Należy zachęcać do realizacji projektu dotyczącego połączenia różnych istniejących centrów monitorowania umiejętności i rynku pracy. Promowanie tychże możliwości to zadanie szczególnie pilne ze względu na negatywny wizerunek przemysłu włókienniczego.

4.2 Dostęp do innowacji nietechnologicznych i technologicznych oraz sposoby wprowadzania na rynek nowych produktów i usług

W programie „Horyzont 2020” na lata 2014–2020 Komisja Europejska wskazała trzy główne priorytety:

- wyzwania społeczne,
- wiodąca pozycja w zakresie technologii wspomagających i przemysłowych,
- doskonała baza naukowa.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera główne zmiany wprowadzone w programie „Horyzont 2020” w porównaniu z siódmym programem ramowym:

- zwiększenie udziału przemysłu i MŚP oraz korzyści dla nich;
- więcej mniejszych projektów o mniejszym obciążeniu administracyjnym (maks. czas trwania 2 lata, od 3 do 6 partnerów);
- jasne zobowiązanie do wspierania innowacji, w tym innowacji nietechnologicznych.

4.2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera program COSME, ponieważ oferuje on możliwość wsparcia MŚP z sektora towarów konsumpcyjnych we wprowadzaniu na rynek towarów konsumpcyjnych za pośrednictwem projektów powielania rynkowego i inicjatyw wykorzystujących nowe modele biznesowe.

4.2.2 Na podstawie doświadczeń związanych z szeregiem (wspomnianych wyżej) wspólnych narzędzi stosowanych na poziomie krajowym i unijnym można stwierdzić, że sektor ten ma następujące specjalne potrzeby:

- opracowanie prostego, przyjaznego dla MŚP sposobu informowania o programach badawczo-rozwojowych powiązanych z nowymi produktami i nowymi materiałami, ponieważ duża część z nich jest powiązana z włókiennictwem;
- wspieranie współpracy w zakresie badań oraz struktur innowacyjnych obejmujących przemysł i środowiska naukowe (np. europejska platforma technologiczna na rzecz przy-

szłości przemysłu włókienniczego i odzieżowego, rady i sieci na poziomie krajowym, klastry innowacyjne na poziomie regionalnym);

- zadbanie o komunikację i interakcje między takimi strukturami w całej UE oraz podobnymi strukturami w innych sektorach, aby zachęcać do innowacji międzysektorowych;
- zaproponowanie nowego, ambitnego finansowania w programie „Horyzont 2020” dla recyklingu towarów włókienniczych (zarówno odpadów produkcyjnych, jak i gotowych towarów), aby poprawić wyniki przemysłu włókienniczego w zakresie recyklingu w porównaniu z przemysłem papierniczym czy szklanym; przegląd dyrektywy o odpadach jest okazją do uporządkowania sektora recyklingu towarów włókienniczych;
- nasilenie badań naukowych dotyczących traktowania CO₂ jako zasobu, w tym badań dotyczących przyspieszonej fotosyntezy.

4.3 Wyzwania związane z dostępem do finansowania

4.3.1 Dostęp do finansowania przez banki

Wdrażanie nowych przepisów dotyczących wypłacalności (Bazylea III) (7) doprowadzi do ograniczenia działalności kredytowej w sektorze bankowym ze względu na podniesienie wysokości kapitału własnego wymaganej przez organy regulacyjne tego sektora. To ograniczenie kredytów będzie miało duży wpływ na MŚP, zwłaszcza w sektorach przemysłowych.

Dostęp do środków finansowych na różne inwestycje (inwestycje w maszyny, nowe technologie, wzrost zewnętrzny, zakup patentów itd.) jest czynnikiem o kluczowym znaczeniu dla rozwoju sektora technicznych wyrobów włókienniczych.

Dostęp do finansowania przez banki jest zazwyczaj trudniejszy dla MŚP, które mają dość niski poziom kapitału własnego, a dodatkowo ich sytuację może utrudniać negatywny rating sektorowy.

4.3.2 Dostęp do finansowania pozabankowego

Udział finansowania pozabankowego w gospodarce UE jest ograniczony w porównaniu z gospodarką USA (1/3 w UE w porównaniu z 2/3 w USA). Trzeba zatem zachęcać do wysiłków mających na celu poprawę dostępu MŚP do rynków finansowych oraz promowanie działalności aniołów biznesu i funduszy *equity*.

Przedsiębiorstwa produkujące techniczne wyroby włókiennicze mają pewne cechy, które mogłyby przyciągać inwestycje prywatne: często są to przedsiębiorstwa rodzinne, nierzadko kierują nimi inżynierowie lub osoby wywodzące się ze środowisk naukowych (jak na przykład w przypadku szeregu francuskich nowych firm założonych przez chirurgów w celu opracowania nici chirurgicznych czy protez), a odsetek obrotów inwestowanych w działania badawczo-rozwojowe jest wyższy niż w tzw. tradycyjnych sektorach (zob. pkt 2.2.3.4 powyżej).

(7) Są to nowe przepisy dotyczące kapitału i płynności, którym podlegają banki.

4.4 Ochrona praw własności intelektualnej w UE i poza jej granicami

MŚP zazwyczaj zbyt nisko szacują posiadane wartości niematerialne. Należy pomóc im bronić swych praw własności intelektualnej, zwłaszcza w zakresie patentów i znaków towarowych, podczas gdy modele i projekty są ważniejsze na rynku mody i tekstyliów domowych.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny apeluje o szybkie wdrożenie patentu europejskiego, co w prosty sposób zapewni innowacyjnym MŚP w UE jednolitą i przystępną cenowo ochronę w ramach zdolności patentowej (specjalna analiza SWOT dla danego rodzaju innowacji, rynku i profilu przedsiębiorstwa).

Na poziomie światowym europejskie przedsiębiorstwa bardzo często padają ofiarą kopiowania i podrabiania. Komisja Europejska powinna pomóc im bronić ich praw na dużych rynkach wschodzących, takich jak Chiny, Indie, Brazylia czy Meksyk. Problemy związane z ochroną znaków towarowych, projektów i modeli są już dobrze znane w sektorach kreatywnych. W planie działania Komisji Europejskiej na rzecz praw własności intelektualnej należy wzmocnić ochronę patentową maszyn włókienniczych, nowych włókien i nowych procesów oferujących nowe funkcje.

4.5 Dostęp do zamówień publicznych w UE i poza jej granicami

Zamówienia publiczne są silnym motorem tworzenia miejsc pracy, wspierania zrównoważonego rozwoju i stymulowania innowacji w przedsiębiorstwach produkujących techniczne wyroby włókiennicze⁽⁸⁾. W UE należy stawiać wymagania obejmujące kryteria gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Publicznych nabywców należy zachęcać do łączenia kryteriów dotyczących ceny z innymi kryteriami i szkolić ich w tym zakresie (oraz zapewniać im praktyczne wytyczne).

Dostęp do europejskich zamówień publicznych należy ograniczyć w przypadku zagranicznych przedsiębiorstw działających poza granicami UE, niespełniających unijnych norm społecznych i norm w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie trzeba poprawić dostęp unijnych przedsiębiorstw do zagranicznych zamówień publicznych.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera wniosek dotyczący rozporządzenia z 21 marca 2012 r., którego celem jest zapewnienie pełnej wzajemności między dostępem do zamówień publicznych w EU dla przedsiębiorstw spoza UE a dostępem przedsiębiorstw z UE do zamówień publicznych w państwach nienależących do UE⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Zob. także raport informacyjny CCMI w sprawie zmian w europejskim przemyśle włókienniczym i obuwniczym (CCMI/041) CESE 1572/2007 przyjęty 4 lutego 2008 r., sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI.

⁽⁹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich, COM(2012) 124 final, 21.3.2012, dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:PL:PDF>.

4.6 Dostęp do rynków państw trzecich

Dyrekcja Generalna ds. Handlu jest obecnie w pełni świadoma ofensywnych interesów całego przemysłu włókienniczego i odzieżowego UE. Komisja Europejska zwraca już uwagę na zrozumienie i wyeliminowanie różnych barier taryfowych i pozataryfowych.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny apeluje do DG ds. Handlu, by w bieżących i przyszłych dwustronnych negocjacjach (z Indiami, Kanadą, Japonią, USA itd.) brała pod uwagę specyficzne potrzeby sektora technicznych wyrobów włókienniczych:

- zwracając większą uwagę na inwestycje (a nie tylko na eksport);
- zwracając większą uwagę na wszystkie pozycje taryfowe, które nie zostały włączone do działów 50–63 (od przędzy po odzież), takie jak na przykład tkaniny z włókien szklanych ((HS 70.19) czy produkty higieniczne z włókien (HS 96.19);
- dokładniej analizując problemy, jakie napotykają przedsiębiorstwa w UE, starające się o dostęp do zagranicznych zamówień publicznych w takich dziedzinach jak odzież robocza, szpitale itd.
- włączając, na przykład do przyszłego porozumienia transatlantyckiego, zobowiązania dotyczące normalizacji.

4.7 Dostęp do surowców krytycznych

Ponad 80 % włókien wykorzystywanych w technicznych wyrobach włókienniczych to włókna syntetyczne. Niektóre z nich są dostępne w dużych ilościach i po przystępnych cenach, jak np. poliester, natomiast inne, jak np. włókna węglowe, aramidowe, szklane, przędza o wysokiej wytrzymałości na rozciąganie, są droższe i zazwyczaj produkowane poza UE.

Sektor technicznych wyrobów włókienniczych w UE jest uzależniony od dostawców spoza UE, którzy mogą zechcieć zastosować ograniczenia w handlu, tak jak miało to miejsce w przypadku Indii w 2011 r. i ograniczeń sprzedaży surowca bawełnianego i przędzy bawełnianej.

Dlatego też Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską, by:

- prowadząc działania dyplomatyczne dotyczące surowców, miała na uwadze, gdy to konieczne, surowce krytyczne dla sektora technicznych wyrobów włókienniczych;
- zachęcała do produkcji włókien naturalnych – z lnu, konopi, wełny, celulozy – i biopolimerów, aby zapewnić sektorowi technicznych wyrobów włókienniczych dostęp do surowców z produkcji wewnętrznej.

5. Załącznik 1

Udział technicznych wyrobów włókienniczych w eksporcie wyrobów włókienniczych poza UE według państw członkowskich w 2011 r. (z wyłączeniem odzieży)

Państwo członkowskie	Udział tech. wyrobów włók. w eksporcie wyrobów włók.	Wielkość eksportu w EUR	Udział w całości	Państwo członkowskie	Udział tech. wyrobów włók. w eksporcie wyrobów włók.	Wielkość eksportu w EUR	Udział w całości
AT	21 %	545 836 380	2,5 %	LT	39 %	178 787 500	0,8 %
BE	28 %	1 664 943 280	7,5 %	NL	31 %	1 499 620 840	6,8 %
BG	23 %	94 353 020	0,4 %	PL	42 %	723 561 280	3,3 %
CZ	46 %	1 075 687 960	4,9 %	PT	23 %	383 053 520	1,7 %
DE	37 %	5 471 826 120	24,8 %	RO	24 %	237 749 020	1,1 %
DK	55 %	696 198 480	3,2 %	SE	65 %	558 986 660	2,5 %
EE	40 %	44 819 560	0,2 %	SK	36 %	262 766 180	1,2 %
FI	61 %	201 378 760	0,9 %	SL	37 %	221 994 210	1,0 %
FR	35 %	1 781 833 080	8,1 %	SP	28 %	963 521 670	4,4 %
GR	16 %	106 778 290	0,5 %	UK	40 %	1 683 055 490	7,6 %
HU	47 %	356 668 170	1,6 %	Pozostałe 5 (*)	65 %	712 194 990	3,2 %
IT	23 %	2 608 481 980	11,8 %	Państwa UE	33,3 %	22 074 096 440	100 %

(*) Cypr, Irlandia, Luksemburg, Łotwa i Malta
 Źródło: obliczenia Euratexu na podstawie danych CITH

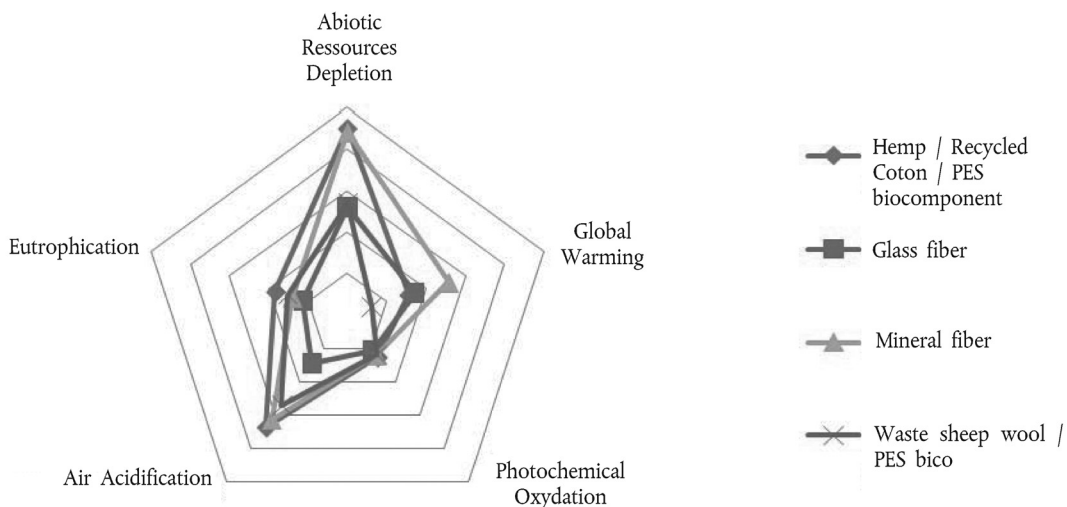
6. Załącznik 2 – trzy przykłady jakościowego porównania wpływu na środowisko tradycyjnych materiałów i technicznych wyrobów włókienniczych

Luty 2013 r., Francuski Instytut Wyrobów Tekstylnych i Odzieżowych (IFTH)

Szczegółowych i naukowo udokumentowanych porównań wpływu na środowisko najlepiej jest dokonywać z wykorzystaniem metody oceny cyklu życia (LCA – Life Cycle Assessment). Istotną wadą tego narzędzia jest ilość danych, jakie trzeba zgromadzić i wykorzystać, oraz duża ilość hipotez, które można zastosować, co utrudnia porównywanie ocen i ich interpretację.

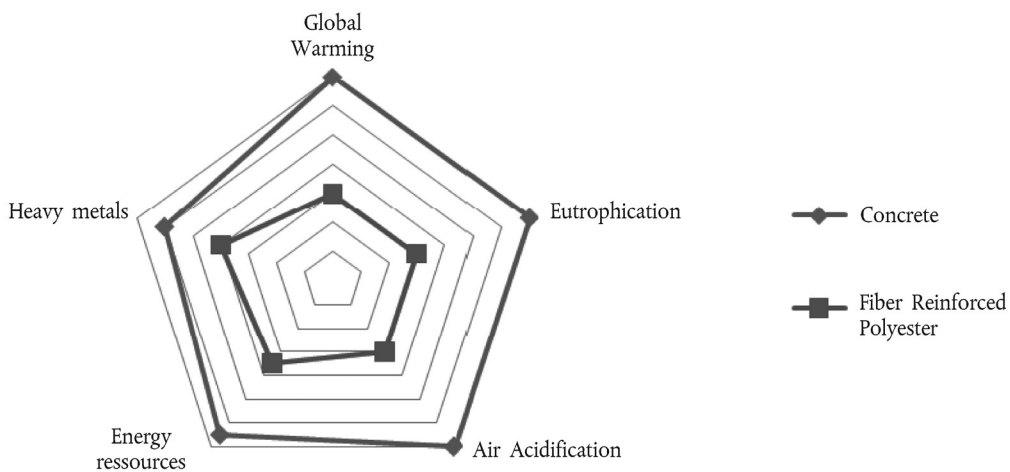
Aby dać wyobrażenie o korzyściach dla środowiska płynących z wykorzystywania technicznych wyrobów włókienniczych, przedstawiliśmy, jako przykład, wyniki oceny cyklu życia porównującej wykorzystanie wyrobów włókienniczych i materiałów tradycyjnych w trzech różnych zastosowaniach. Zastosowania te wybrano spośród produktów budownictwa i transportu. Te dwa sektory, wraz z sektorem żywności i napojów, odpowiadają za 70–80 % wpływu pełnego cyklu życia produktów w Europie (*Environmental Impact of Products (EIPRO), Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25*, http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf). Przedstawione wyniki są oparte na wartościach znormalizowanych (z wyjątkiem trzeciego przykładu, w którym na potrzeby analizy nie obliczono wartości znormalizowanej) i dotyczą głównych rodzajów wpływu poszczególnych produktów na środowisko. Wyniki te obrazują wyraźnie lepsze wyniki technicznych wyrobów włókienniczych, jeśli chodzi o oddziaływanie na środowisko.

6.1 1. Budownictwo – izolacja



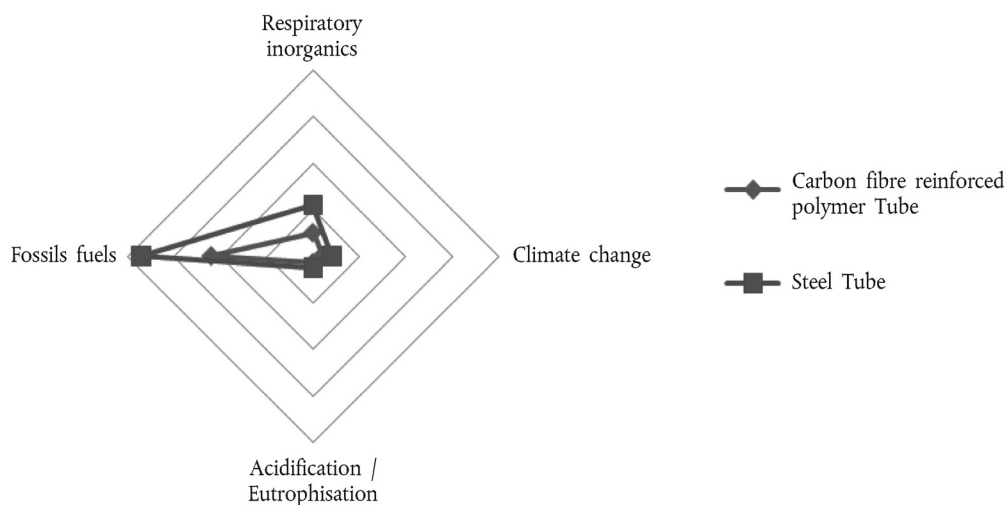
Źródło: Defra, 2008 r., Life Cycle Assessments of Natural Fibre Insulation Materials

6.2 2. Budownictwo – zbiornik na wodę



Źródło: E. Fekka, F. Flager, N. Frieden, T. Mercer, S. Russell-Smith, 2008 r., LCA comparison of two aquarium tank systems: fiber-reinforced plastic and concrete

6.3 3. Transport powietrzny – rura konstrukcyjna



Wyniki dla pełnego cyklu życia obejmującego 10 000 km.

Źródło: L. Scelsi, M. Bonner, A. Hodzic, C. Soutis, C. Wilson, R. Scaife, K. Ridgway, 2011 r., *Potential emissions savings of lightweight composite aircraft components evaluated through life cycle assessment*, „eXPRESS Polymer Letters”, t. 5, nr 3 (2011 r.), ss. 209–217

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Polityka UE wobec Arktyki w kontekście nowych światowych wyzwań w tym regionie – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego”

(2013/C 198/04)

Sprawozdawca: **Filip HAMRO-DROTZ**

Na sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Polityka UE wobec Arktyki w kontekście nowych światowych wyzwań w tym regionie – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 marca 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Arktyka przechodzi obecnie okres głębokich zmian. Zmiana klimatu ma znaczący wpływ na globalne ocieplenie i topnienie pokrywy lodowej w tym regionie, co z kolei wpływa na warunki pogodowe i zmiany środowiskowe na całym świecie. Kwestie te jednocześnie oddziałują na gospodarkę globalną, ponieważ stwarzają możliwości działalności gospodarczej w tym bogatym w zasoby regionie. Świat zaczął przyglądać się regionowi Arktyki, którego wrażliwy ekosystem i ludność wymagają odpowiedniej ochrony i uwagi. Zmiany te mogą mieć skutki geopolityczne.

1.2 EKES wzywa UE do opracowania jasnej strategii wobec Arktyki oraz wiarygodnego zaangażowania się we współpracę z państwami w tym regionie. Arktyka ma ogromne znaczenie dla UE, a UE może w dużym stopniu przyczynić się do współpracy w tym regionie. Komitet wzywa do inwestowania w odpowiedzialną działalność gospodarczą opartą na wiedzy na temat chłodnego klimatu oraz do rozwoju infrastruktury. Apeluje także o kontynuowanie współpracy w zakresie badań nad zmianą klimatu oraz o podjęcie zdecydowanych wysiłków na rzecz ochrony wrażliwego środowiska w tym regionie.

1.3 Należy wzmocnić pozycję Rady Arktycznej, a także pozycję UE w tej Radzie. Społeczeństwo obywatelskie powinno być szerzej zaangażowane we współpracę arktyczną. Potrzebna jest większa otwartość i zdecydowane wysiłki na rzecz poprawy komunikacji w ramach współpracy arktycznej.

1.4 Wysłuchanie publiczne, które Komitet zorganizował w północnej Finlandii (Rovaniemi) we współpracy z Centrum Arktycznym Uniwersytetu Lapońskiego⁽¹⁾ miało dla EKES-u dużą wartość. Komitet pragnie wnieść wkład we współpracę arktyczną i politykę UE wobec Arktyki, a także wzmocnić swoje powiązania ze społeczeństwem obywatelskim w tym regionie.

⁽¹⁾ Uniwersytet Lapoński jest najdalej położonym na północ uniwersytetem w UE, www.ulapland.fi; www.arcticcentre.org.

2. Główne poglądy i zalecenia społeczeństwa obywatelskiego

Opinia zawiera poglądy i zalecenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego UE dotyczące unijnej polityki wobec Arktyki, ze szczególnym odniesieniem do wspólnego komunikatu Komisji i Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z czerwca 2012 r. oraz związanego z nim wspólnego dokumentu roboczego służb tych instytucji⁽²⁾.

2.1 Znaczenie strategiczne Arktyki znacznie wzrosło, podobnie jak zainteresowanie świata tym regionem. Dlatego też ważne jest, by UE jak najszybciej zakończyła prace nad swoją polityką wobec Arktyki, aby mogła brać udział jako wiarygodny i konstruktywny podmiot i prekursor we współpracy w regionie Arktyki. UE powinna pokazać swoje zaangażowanie w kwestię Arktyki i we współpracę w tym regionie. Należy położyć nacisk przede wszystkim na północne części arktycznych państw członkowskich UE oraz na wzmocnienie współpracy z państwami arktycznymi, głównie z państwami sąsiadującymi leżącymi w Europie (w tym z Grenlandią). Sytuacja wymaga **w pełni rozwiniętej strategii UE wobec Arktyki**.

Konieczna jest koncentracja zasobów UE przeznaczonych dla regionu Arktyki w jednym miejscu lub ich efektywna koordynacja, w tym pozycji w budżecie UE dotyczącej regionu Arktyki, aby zapewnić wiarygodne wdrażanie polityki/strategii UE wobec Arktyki.

2.2 Polityka/strategia UE wobec Arktyki oraz strategię państw arktycznych powinny być ze sobą spójne. Zarządzanie w regionie Arktyki należy rozwijać i wdrażać w oparciu o konstruktywną współpracę z tymi państwami i kluczowymi

⁽²⁾ Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa „Kształtowanie polityki realizowanej przez Unię Europejską w regionie Arktyki: postępy poczynione od 2008 r. i dalsze działania”, Bruksela, JOIN(2012) 19 final, 26.6.2012.

partnerami. Współpraca i współistnienie w regionie Arktyki powinny w miarę możliwości opierać się na **porozumieniach międzynarodowych i współpracy w ramach organizacji międzynarodowych** (w tym ONZ, IMO, FAO i MOP). Współpracę ułatwia fakt, że uczestniczące w niej kraje ratyfikowały już najważniejsze z tych porozumień mających znaczenie dla Arktyki.

2.3 Nie można pozwolić, by wyścig trwający w regionie Arktyki przekształcił się w konflikt. UE powinna propagować dialog w sprawie międzynarodowego mechanizmu prawnego służącego rozwiązywaniu sporów, który byłby wiążący dla wszystkich zainteresowanych stron. Jest to jeden z powodów, dla których należy (zgodnie z propozycją z 2010 r. popartą przez Parlament Europejski⁽³⁾) jak najszybciej zorganizować pod egidą Rady Arktycznej **szczyt arktyczny**, umożliwiający kluczowym podmiotom zainteresowanym tym regionem i współpracą szansę na omówienie przyszłości regionu i osiągnięcie wzajemnego zrozumienia zasad współpracy w regionie. Takie szczyty powinny odbywać się w przyszłości regularnie, zaś udana współpraca między podmiotami w regionie Arktyki będzie wymagać skutecznych narzędzi, takich jak wspólna sieć komunikacji i monitorowania oparta na nowoczesnej technologii.

2.4 EKES zgadza się, że należy **wzmocnić pozycję Rady Arktycznej** i że powinna ona dysponować mandatem do działania jako międzynarodowe forum negocjacji na temat kluczowych kwestii arktycznych. Warunkiem udanej współpracy w ramach Rady Arktycznej jest równe traktowanie wszystkich państw arktycznych.

UE powinna mieć silniejszą pozycję w tej Radzie, ponieważ udział UE pozwoliłby na wniesienie większego wkładu w jej prace i wzmocnienie jej wpływu. UE może wnieść znaczący wkład we współpracę. Jedną z możliwości wzmocnienia pozycji UE jest uzyskanie statusu obserwatora, a arktyczne państwa członkowskie UE powinny uwzględniać w Radzie również poglądy UE.

UE powinna także dążyć do **wzmocnienia współpracy w ramach Euro-Arktycznej Rady Morza Barentsa** (oraz Rady Regionalnej Morza Barentsa), ponieważ odgrywają one kluczową rolę w relacjach transgranicznych między 13 należącymi do niej regionami (w Norwegii, Szwecji, Finlandii i Rosji) leżącymi nad bogatym w zasoby Morzem Barentsa. UE powinna propagować współpracę między różnymi forami współpracy regionalnej oraz wykorzystanie ich wiedzy fachowej. Chodzi między innymi o podmioty wymienione w punkcie 4, takie jak Nordycka Rada Ministrów, Rada Państw Morza Bałtyckiego lub nordycko-bałtycka ósemka.

2.5 EKES zgadza się co do potrzeby zgromadzenia bardziej kompleksowych i wiarygodnych danych dotyczących zmian klimatycznych zachodzących na całym świecie i w Arktyce,

która ma unikalne warunki środowiskowe i wrażliwe ekosystemy. Należy w dalszym ciągu kłaść zdecydowany nacisk na **badania naukowe i monitorowanie** w odniesieniu do zmiany klimatu oraz kwestii ekologicznych, środowiskowych i meteorologicznych. Ocena wpływu zmian klimatu na Arktykę (ACIA), ocena wpływu zmiany klimatu na śnieg, wodę, pokrywą lodową i wieczną zmarzlinę w regionie Arktyki (SWIPA), program Ice2sea, unijny projekt dotyczący śladu arktycznego i oceny polityki oraz udział w sieci stałej obserwacji Arktyki (SAON) mogą posłużyć do pobudzenia współpracy badawczej w regionie Arktyki. Należy zwiększyć efektywność ugruntowanych i dobrze funkcjonujących unijnych sieci współpracy w zakresie badań i monitorowania, aby poszerzyć wiedzę i wzmocnić potencjał.

2.5.1 Dotychczas badania skupiały się w dużej mierze na łagodzeniu zmiany klimatu i zarządzaniu nią w różnych częściach świata, lecz wydaje się, że zmiana klimatu i jej skutki już osiągnęły punkt, w którym niemal nie można ich powstrzymać⁽⁴⁾. Dlatego też należy położyć większy nacisk na badania nad zachowaniem środowiska arktycznego i zrównoważoną gospodarką zasobami naturalnymi, a także dostosowaniem się do skutków społeczno-gospodarczych zmiany klimatu. Działalność badawcza i wyniki badań powinny być ogłaszane publicznie, badania powinny obejmować wszystkie aspekty danego zagadnienia, powinny być jawne i otwarte na społeczeństwo obywatelskie oraz badaczy ze wszystkich krajów UE (zob. też punkt 2.9).

2.5.2 Badania na temat Arktyki powinny być w większym stopniu uwzględniane w programach badawczych UE. Należy na nie przeznaczyć odrębne środki w ramach finansowych UE na lata 2014–2020.

2.6 Region Arktyki ma istotne **znaczenie gospodarcze** dla lokalnej ludności, dla całej Europy i dla całego świata. Przedsiębiorczość w regionie, w tym branża przetwórcza i przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich, należy wspierać na różne sposoby, np. poprzez inicjatywy takie jak ArcticStartup i szkolenia. Powinno się promować inwestycje. Jeżeli chodzi o wydobycie surowców i inne rodzaje działalności gospodarczej, UE powinna inwestować w **technologie dostosowane do warunków arktycznych** oraz w rozwijanie i wykorzystywanie **odpowiedniej wiedzy na temat chłodnego klimatu**. Obejmuje to odwierty głębinowe na morzu, przemysł górniczy i morski, projektowanie i budowę statków i sprzętu, a także technologię związaną z portami, dokami i transportem.

2.6.1 Rozwój **infrastruktury**, a zwłaszcza transportu kolejowego, drogowego, powietrznego i morskiego oraz sieci przesyłowych energii, powinien także opierać się na technologii i wiedzy dostosowanej do surowych warunków środowiskowych Arktyki. Utworzenie dobrze funkcjonującej infrastruktury/logistyki (zarówno na odcinku północ-południe, jak i zachód-wschód) ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionu Arktyki.

⁽³⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie zrównoważonej polityki UE na dalekiej północy, P7_TA(2011)0024, s. 52.

⁽⁴⁾ Norsk Polarinstittutt, www.npolar.no oraz Matthews, J.A.: The Encyclopedia of Environmental Change, Sage, Londyn 2013 r.

2.6.2 Inne ważne dziedziny rozwoju, które wymagają finansowania w regionie, to budowa osiedli dla ludności, wykorzystanie technologii informacyjnych na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia (kształcenie na odległość, elektroniczne usługi opieki zdrowotnej) oraz turystyka.

2.6.3 Rozwijając żeglugę Północną Drogą Morską, jako efektywną kosztowo i pod pewnymi względami bezpieczniejszą alternatywę do trasy południowej przez Kanał Sueski, UE powinna należycie uwzględnić zagadnienia związane z ochroną środowiska. UE powinna prowadzić działania na rzecz udostępnienia nowych **tras żeglugi** w regionie Arktyki w ramach zasady „nieszkodliwego przepływu”, zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi (UNCLOS), także w przypadkach, gdy trasy przebiegają przez wyłączne strefy ekonomiczne różnych państw. Ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju transportu towarowego i pasażerskiego w regionie.

2.6.4 UE powinna w większym stopniu włączyć te priorytety do strategii „**Europa 2020**” na rzecz wzrostu oraz do innych programów, takich jak „Unia innowacji” i „Horyzont 2020”. Unijna polityka regionalna oraz polityka spójności, a także programy Interreg i ENPI mają duże znaczenie dla najbardziej wysuniętych na północ regionów UE. Konieczne jest, by nadal skutecznie docierały one do tych regionów oraz do regionów sąsiednich, wspierając działalność społeczno-gospodarczą oraz promując współpracę transgraniczną.

2.6.5 UE musi też inwestować w inicjatywy dotyczące współpracy w regionie, w porozumieniu ze swoimi partnerami. Projekt partnerstwa w dziedzinie transportu **Wymiaru Północnego** wymaga szczególnej uwagi i wystarczających zasobów, ponieważ może wspierać rozwój tras transportowych z bogatego w zasoby regionu Morza Barentsa, także na rynki europejskie. Niezbędne jest na przykład niezwłoczne rozwinięcie połączeń lądowych pomiędzy UE a kluczowymi portami Arktyki, takimi jak Murmańsk czy Narvik. Projekty takie należy uznać za pilne. (zob. także punkty 2.6.1 i 2.6.3)

Ukierunkowanie zasobów na propagowanie działalności gospodarczej w regionie może pozytywnie wpłynąć na zatrudnienie, wzrost gospodarczy oraz dobrobyt ludności lokalnej.

2.7 Ważne jest, by zapewnić **równowagę między ochroną środowiska a działalnością gospodarczą** w regionie Arktyki. UE powinna podjąć zdecydowane wysiłki, by pomóc państwom arktycznym osiągnąć tę równowagę, ze względu na szczególną wrażliwość ekosystemu tego regionu. Działalność w Arktyce powinna być zgodna z najwyższymi **międzynarodowymi standardami zrównoważonego rozwoju**, których wymagają warunki w regionie. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw ma kluczowe znaczenie, podobnie jak wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych. Przedsiębiorstwa powinny postępować **odpowiedzialnie i ostrożnie**, zwłaszcza w miejscach o szczególnych walorach przyrodniczych, które są święte dla ludności tubylczej. Odpowiedzialnie i ostrożnie należy postępować także w sektorze rybołówstwa, dbając

o zrównoważoną eksploatację głębinowych zasobów rybnych w oparciu o przepisy UE dotyczące połowów oceanicznych, odpowiednie wytyczne FAO, wspólny komunikat JOIN(2012) 19 final i towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 182 final oraz ewentualnie porozumienie w ramach Komisji ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (NEAFC/CPANE) ⁽⁵⁾. Jest to konieczne dla utrzymania dynamiki i dobrobytu w regionie Arktyki.

2.7.1 Unijne wytyczne i doświadczenia w zakresie **ocen oddziaływania na środowisko** oraz polityki morskiej powinny zostać udostępnione na potrzeby współpracy arktycznej. Oprócz dokonywania ocen wpływu działalności gospodarczej na środowisko, należy także zawsze oceniać wpływ na gospodarkę.

2.7.2 UE powinna działać na rzecz zapewnienia pełnego wdrożenia **nowego porozumienia Rady Arktycznej w sprawie zapobiegania wyciekom ropy naftowej** oraz rozpoczęcia negocjacji w sprawie zasad dotyczących odwiertów.

2.7.3 Konieczne jest także pomyślne zakończenie negocjacji w sprawie **kodeksu żeglugi IMO dla regionów polarnych (kodeks polarny)**. Jeżeli chodzi o arktyczne trasy żeglugi, UE powinna udostępnić swoje usługi **nadzoru satelitarnego Galileo**, aby poprawić nawigację i bezpieczeństwo, w miarę możliwości łącząc ten system z innymi podobnymi systemami.

2.8 EKES zdecydowanie popiera **dialog** zainaugurowany przez UE z **Samami i innymi ludami tubylczymi** oraz z grupami interesu w regionie Arktyki. Należy podjąć zdecydowane wysiłki na rzecz utrzymania i wzmocnienia tego dialogu. Konieczne jest respektowanie dziedzictwa kulturowego i tradycyjnych warunków życia (w tym hodowli reniferów) ludności tubylczej. Mieszkańcy regionu należą jednak głównie do grup nietubylczych (ok. 90 %), dlatego też powinno się jednocześnie rozszerzyć dialog na ogół ludności. EKES zgadza się również ze spostrzeżeniem poczynionym w komunikacie z czerwca 2012 r., że „**Arktyka oferuje zarówno wyzwania, jak i możliwości, które w dużej mierze wpłyną na życie kolejnych pokoleń obywateli Europy**”. Zmiany w regionie Arktyki będą miały wpływ na warunki życia ludności nie tylko w tym regionie i w regionach sąsiednich, lecz także w innych częściach świata (np. potencjał gospodarczy, częstsze występowanie ekstremalnych warunków pogodowych spowodowanych zmianą klimatu, zmiany prądów oceanicznych, podnoszenie się poziomu morza, susze, silne opady deszczu i śniegu).

2.8.1 **Spółczesność obywatelskie musi być szeroko i regularnie włączane w prace nad kwestiami związanymi z Arktyką, wraz z ludami tubylczymi**. Poszczególne podmioty społeczne, w tym przedsiębiorstwa, pracownicy i konserwatorzy przyrody powinni być zaangażowani w działania wielostronne i unijne związane z Arktyką. Należy zorganizować dialog, dyskusje przy okrągłym stole i wysłuchania z udziałem różnych grup społeczeństwa obywatelskiego.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 133 z 09.05.2013, s. 41.

2.8.2 EKES zaleca, by UE prowadziła prace na rzecz zwiększenia udziału społeczeństwa obywatelskiego na kilku poziomach:

- każde państwo arktyczne powinno zaangażować kluczowych partnerów ze społeczeństwa obywatelskiego w swoje prace związane z Arktyką;
- kluczowi partnerzy ze społeczeństwa obywatelskiego powinni pełnić większą rolę doradczą w Radzie Arktycznej oraz Euro-Arktycznej Radzie Morza Barentsa w kwestiach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego;
- UE powinna uwzględnić dialog z kluczowymi partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego UE w swojej przyszłej polityce/strategii wobec Arktyki.

2.8.3 Celem EKES-u jest wzięcie udziału w tych pracach oraz przedstawienie poglądów i propozycji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w UE. EKES zamierza również wzmocnić swoje powiązania ze społeczeństwem obywatelskim w regionie Arktyki, zarówno w obrębie UE, jak i poza jej granicami. Celem jest wspieranie głosu i zorganizowanej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach arktycznych. Należy również podjąć kroki na rzecz zapewnienia przestrzeni, w której podmioty szczebla lokalnego i niższego niż regionalny będą mogły wyrazić swoje poglądy na szczeblu UE.

2.9 EKES zgadza się z opinią, że potrzeba **więcej przejrzystości i informacji publicznej na temat Arktyki** oraz współpracy w tym regionie. UE powinna więc wezwać do stworzenia skutecznej **strategii komunikacyjnej** dotyczącej współpracy arktycznej. W tym celu EKES w pełni popiera propozycję **utworzenia unijnego ośrodka informacji o Arktyce**, przedstawioną przez Komisję w 2008 r. ⁽⁶⁾, która została odnotowana przez Radę Ministrów w 2009 r. ⁽⁷⁾, a następnie przez Parlament Europejski ⁽⁸⁾. Ośrodek ten odpowiadałby przede wszystkim za dostarczanie informacji na temat wyników badań i innych działań związanych ze współpracą w regionie Arktyki. Inicjatywa ta jest ważna szczególnie pod względem zwiększenia przejrzystości. Należy z zadowoleniem przyjąć fakt, że Komisja Europejska powierzyła Centrum Arktycznemu Uniwersytetu Lapońskiego zadanie przeprowadzenia prac przygotowawczych nad ośrodkiem. Ośrodek informacji mógłby działać na zasadzie sieci, z udziałem arktycznych organów ds. badań i komunikacji z Europy i innych części świata. Społeczeństwo obywatelskie powinno również odgrywać tutaj odpowiednią rolę.

3. Kontekst

3.1 Główne cechy charakterystyczne regionu Arktyki

Obszar pomiędzy Biegunem Północnym a arktycznym kołem podbiegunowym (szer. 66° 33' 44") jest powszechnie znany jako region Arktyki, co stanowi dobrą definicję.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Unia Europejska a region arktyczny”, COM(2008) 763 final, 20.11.2008.

⁽⁷⁾ Konkluzje Rady w sprawie Arktyki, 2985. posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych, 8 grudnia 2009 r.

⁽⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zrównoważonej polityki UE na dalekiej północy, 20.1.2011.

3.1.1 Większa część tego regionu leży na Oceanie Arktycznym, który jest w przeważającej mierze pokryty lodem – Biegun Północny znajduje się na środku Oceanu. Morze Barentsa, Morze Karskie, Morze Grenlandzkie, Morze Norweskie, Morze Beauforta, Morze Łaptiewów i niektóre inne baseny morskie są częścią Oceanu Arktycznego. Ocean Arktyczny otoczony jest szelfami kontynentalnymi. Osiem państw arktycznych – Kanada, Dania (w tym Grenlandia), Finlandia, Norwegia (w tym Svalbard), Rosja, Szwecja i Stany Zjednoczone (w tym Alaska) – częściowo znajduje się na północy arktycznego koła podbiegunowego i posiada duże obszary Arktyki. Islandia jedynie dotyka arktycznego koła podbiegunowego. Przynajmniej pięć z tych państw – Norwegia, Rosja, Kanada, Dania/Grenlandia i Stany Zjednoczone („arktyczna piątka”) – posiada wybrzeże na Oceanie Arktycznym. Wśród państw arktycznych znajdują się trzy państwa członkowskie UE: Finlandia, Szwecja i Dania. Norwegia i Islandia są nienależącymi do UE członkami EOG, natomiast Islandia złożyła wniosek o przystąpienie do UE. Stany Zjednoczone, Rosja i Kanada są strategicznymi partnerami UE. Grenlandia należy do Danii, lecz dysponuje rozległą autonomią od 2009 r.; nie jest ona częścią UE, lecz zawarła z nią umowę o partnerstwie.

3.1.2 Arktyka ma powierzchnię 145 mln km² i liczy ok. 4 mln mieszkańców (większość z nich w Rosji). Ok. 10 % z nich należy do grup tubylczych (np. Samowie, Innuici, Nieńcy, Aleuci, Atabaskowie i Gwich'in). Samowie z Finlandii i Szwecji są jedynymi ludami tubylczymi mieszkającymi w granicach UE. Położony na północnym zachodzie Rosji Murmańsk jest największym portem Arktyki ⁽⁹⁾. W regionie funkcjonują społeczność i struktury planowania lokalnego, czego przykładem jest rada regionalna ds. programu rozwoju wiejskiego Laponii na lata 2014–2020 ⁽¹⁰⁾. W regionie praktykowane jest również rolnictwo, leśnictwo, hodowla zwierząt na futra i różne rodzaje działalności gospodarczej dostosowane do surowego klimatu Arktyki ⁽¹¹⁾.

3.2 Kluczowe wyzwania w regionie Arktyki

3.2.1 Arktyka jest tradycyjnie stabilnym regionem, zaś współistnienie państw arktycznych opiera się na konstruktywnej współpracy i zaufaniu. Arktyka ma duże znaczenie z geopolitycznego punktu widzenia, a zainteresowanie regionem znacznie wzrosło w ostatnich latach w państwach arktycznych, Europie i na świecie. Z różnych powodów region przechodzi okres głębokich zmian.

3.2.2 **Zmiana klimatu** na całym świecie, a przede wszystkim **globalne ocieplenie**, spowodowane działalnością człowieka mają szczególne znaczenie i postępują szybko w regionie Arktyki. Powodują **topnienie pokrywy lodowej i rozmarzanie wiecznej zmarzliny**, co z kolei wzmacnia efekt cieplarniany na całym świecie (częściowo w związku z

⁽⁹⁾ Aktualny przegląd dotyczący regionu Arktyki i zarządzania nim – zob. „Arctic Governance: balancing challenges and development” („Zarządzanie Arktyką: równowaga między wyzwaniami a rozwojem”), podsumowanie regionalne, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej, Departament ds. Strategii Politycznych. Fernando Garcés de los Fayos, DG EXPO/B/polDep/Note/2012_136, czerwiec 2012 r.

⁽¹⁰⁾ www.lapinliitto.fi.

⁽¹¹⁾ Np. <http://www.arcticbusinessforum.org>.

uwalnianiem się gazu metanowego). Efekt cieplarniany powoduje nasilenie ekstremalnych warunków pogodowych, zmiany w prądach wietrznych i oceanicznych, podnoszenie się poziomu morza, częstsze występowanie przedłużających się susz oraz silne opady deszczu i śniegu w różnych częściach świata. Topnienie lodu, zwłaszcza w regionie Antarktyki i Grenlandii, może spowodować podniesienie poziomu morza o 1–2 m. Do września 2012 r. arktyczna pokrywa lodowa rekordowo się zmniejszyła (do 3,41 mln km²). Lód gruntowy topnieje szczególnie szybko (ok. 70 % stopniało od 1980 r.) i jest zastępowany cienkim lodem, który utrzymuje się przez rok. Latem 2008 r. Ocean Arktyczny był w 65 % pozbawiony lodu, a duże obszary lodu mogą stopnieć w nadchodzących kilku dekadach⁽¹²⁾.

3.2.3 W regionie znajduje się **wiele niewykorzystanych surowców naturalnych**, zarówno w oceanie, jak i na lądzie. Pokrywa lodowa, która staje się coraz cieńsza i zmniejsza się w wyniku ocieplenia atmosfery, a także rozwój i stosowanie nowych technologii, stwarzają coraz większe możliwości w zakresie wydobycia nowych węglowodorów (ropy, gazu) i innych głębinowych złóż surowców mineralnych. Przykładowo jedna czwarta odkrytych światowych złóż gazu i 80 % odkrytych rosyjskich złóż gazu ziemnego znajduje się w regionie Arktyki. Szacuje się, że 13 % nieodkrytych złóż ropy na świecie, 30 % nieodkrytych złóż gazu oraz 20 % złóż gazu ciekłego znajduje się w tym regionie.

3.2.4 Większość największych światowych przedsiębiorstw naftowych i gazowych prowadzi działalność w Arktyce, istnieją już rozliczne instalacje odwiertów ropy na morzu, a nawet poszukuje się i bada możliwości odwiertów bardziej na północ (na przykład Norwegia ma 89 takich miejsc na Morzu Barentsa i wkrótce rozpocznie odwierty w dziewięciu nowych miejscach). Rosnące znaczenie energii łupkowej wcale nie zmniejsza atrakcyjności tych źródeł.

3.2.5 Od kilku dziesięcioleci prowadzi się intensywne wydobycie metali i minerałów w różnych częściach Arktyki, gdzie znajdują się znaczące ilości nieodkrytych złóż. Przykładowo 90 % wydobycia rud żelaza UE i 20 % światowego wydobycia niklu pochodzi z Arktyki, głównie z regionu Morza Barentsa. Arktyka ma również znaczącą ilość lasów, które są kluczowym odnawialnym zasobem naturalnym.

3.2.6 Ok. jedna czwarta światowych zasobów **ryb** znajduje się w Arktyce. Rosnąca temperatura wody ma wpływ na przemieszczanie się ryb, co z kolei wpływa na rybołówstwo. Ryby kierują się coraz bardziej na północ na wcześniej nieeksploatowane wody.

3.2.7 W miarę jak pokrywa lodowa staje się coraz bardziej krucha, a temperatura atmosfery wzrasta, powstają możliwości otwarcia/rozwoju **nowych tras żeglugi (Przejście Północno-Zachodnie i Północna Droga Morska)** biegnących przez

Ocean Arktyczny i z Azji Wschodniej. Trasy te są ok. 40 % krótsze niż obecne szlaki morskie do krajów graniczących z Oceanem Atlantyckim i państw położonych na wybrzeżach azjatyckich. Zmniejszy to znacznie koszty ruchu tranzytowego i związane z nim emisje dwutlenku węgla. Znaczny odsetek światowych przewozów oceanicznych odbywa się na statkach UE, zaś ok. 90 % światowych przewozów oceanicznych ma miejsce na tradycyjnym szlaku biegnącym przez morza południowe. W 2012 r. czterdzieści sześć statków przepłynęło Północną Drogą Morską z Morza Barentsa do Cieśniny Beringa. Nasila się transport towarowy, choć nadal istnieje poważne wątpliwości co do korzystania z tego szlaku, przede wszystkim jeśli chodzi o zasady nawigacji, koszty, bezpieczeństwo i ekstremalne warunki pogodowe w regionie.

3.2.8 **Potencjał gospodarczy** jest ogromny, a Arktyka mogłaby przekształcić się w kluczowy region dla gospodarki światowej ze względu na swoje zasoby energetyczne i surowcowe, a także nowe szlaki transportu morskiego.

3.2.9 Warunki środowiskowe w regionie Arktyki są unikalne, a jej **ekosystem jest delikatny i wrażliwy**. Wysiłki na rzecz lepszego radzenia sobie ze zmianami w środowisku oraz zapobiegania katastrofom ekologicznym wywołanym działalnością gospodarczą człowieka (wycieki ropy itp.) to priorytety współpracy regionalnej.

3.2.10 Zmiany te mają wpływ na warunki życia ludności tubylczej i innych mieszkańców Arktyki oraz sąsiednich regionów. Zmieniające się warunki pogodowe i środowiskowe, wyraźne możliwości gospodarcze i coraz większa liczba interesów geopolitycznych i związanych z bezpieczeństwem wpływają także na życie ludzi w innych miejscach Europy i na świecie.

3.2.11 Znalezienie w Arktyce strategicznej równowagi między zagrożeniami a szansami można uznać za ważne dla przyszłości całego świata.

4. Kluczowe podmioty polityczne w regionie Arktyki

4.1 Wszystkie **osiem państw arktycznych** ma swoją własną strategię wobec Arktyki⁽¹³⁾. Skupiają się one na podobnych priorytetach: polityczne i gospodarcze znaczenie Arktyki dla tych państw; określona pozycja danego państwa w regionie; warunki naturalne i ekosystem; potrzeba współpracy na rzecz rozwijania zarządzania regionem w sposób zrównoważony. Wszystkie te strategie przyjmują za kluczowy punkt wyjścia potencjał regionu Arktyki w zakresie energii, surowców i rozwoju szlaków tranzytowych. Państwa nawiązały też stosunki dwustronne, aby chronić i wspierać swoje wspólne interesy w regionie Arktyki. Zgromadzenie Parlamentarne NATO wydało rezolucję w sprawie Arktyki w październiku 2012 r.⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ **Norwegia:** *The High North: visions and strategies*, 2011; **Rosja:** *The Russian Federation's main state policy in the Arctic until 2020 and beyond*, 2008; **Kanada:** *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*, 2009; **Szwecja:** *The Arctic: Sweden's strategy for the region*, 2012; **USA:** *US: Arctic Region Policy*, 2009; **Finlandia:** *Finland's Strategy for the Arctic Region*, 2010 (zostanie zaktualizowana w kwietniu 2013); **Dania, Grenlandia i Wyspy Owcze:** *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020*, 2011; **Islandia:** <http://www.utanrikisraduneyti.is/>.

⁽¹⁴⁾ Zgromadzenie Parlamentarne NATO, rezolucja 396.

⁽¹²⁾ Ocena wpływu zmiany klimatu na Arktykę, ACIA.

4.2 Istnieją cztery regionalne fora współpracy na Północy:

Rada Arktyczna ⁽¹⁵⁾ jest najważniejszym instrumentem współpracy regionalnej i składa się z ośmiu członków (państwa arktyczne, w tym Wyspy Owce i Grenlandia jako terytoria zależne Danii), sześciu stałych uczestników (fora współpracy między ludami tubylczymi krajów arktycznych) ⁽¹⁶⁾ i znacznej liczby obserwatorów (Holandia, Hiszpania, Wielka Brytania, Polska, Francja, Niemcy oraz 18 organizacji międzyrządowych i pozarządowych). UE, Włochy, Chiny, Indie, Korea Południowa i Singapur wystąpiły o status stałych obserwatorów. W ostatnich latach Chiny znacznie nasiliły swoją działalność wobec regionu Arktyki i państw w tym regionie. Państwa członkowskie Rady Arktycznej zawarły porozumienia takie jak umowa dotycząca akcji poszukiwawczo-ratowniczych na morzu. Dąży się do zwiększenia roli Rady jako instrumentu współpracy międzynarodowej, nadając jej większe kompetencje i wagę.

4.3 **Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa** ⁽¹⁷⁾ obejmuje europejski region arktyczny i subarktyczny. Propaguje współpracę w bogatym w zasoby regionie Morza Barentsa, który wymaga lepszych tras transportowych na rynki europejskie i światowe. W skład Rady wchodzi siedmiu członków: Finlandia, Norwegia, Szwecja, Dania, Islandia, Rosja i Komisja Europejska. Rada obejmuje również **Radę Regionu Morza Barentsa (BRC)** ⁽¹⁸⁾, która składa się z 13 subregionów Morza Barentsa i ma na celu ułatwianie praktycznej współpracy.

4.4 **Nordycka Rada Ministrów** ⁽¹⁹⁾ (i Rada Nordycka) ma własną strategię wobec Arktyki. Pięć państw nordyckich tradycyjnie prowadzi ścisłą i daleko idącą współpracę, a także posiada kompetencje i wiedzę na temat warunków na północy. Grenlandia bierze udział w tej współpracy jako pełnoprawny członek.

4.5 **Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB)** ⁽²⁰⁾ utrzymuje współpracę między ośmioma państwami w regionie Morza Bałtyckiego. UE ma własną **makroregionalną strategię UE dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR)**.

4.6 **Wymiar Północny** ⁽²¹⁾, który jest wspólną polityką UE, Islandii, Norwegii i Rosji, obejmuje duży obszar geograficzny, w tym europejskie regiony arktyczne i subarktyczne od północno-zachodniej Rosji na wschodzie po Islandię i Grenlandię na zachodzie. Współpraca opiera się na czterech partnerstwach tematycznych (NDEP, NDPHS, NDPTL i NDPC) i oddzielnym „arktycznym oknie”. Partnerstwo na rzecz transportu i logistyki w ramach wymiaru północnego (NDPTL), w ramach którego opracowuje się obecnie propozycję regionalnej sieci transportowej, ma znaczenie dla współpracy arktycznej. Partnerstwo na rzecz środowiska w ramach Wymiaru Północnego (NDEP) także odgrywa kluczową rolę w regionie Arktyki, m.in. zapewnia ramy umożliwiające skuteczne usunięcie odpadów radioaktywnych na Półwyspie Kolskim. Trzecie posiedzenie ministrów spraw zagranicznych

Wymiaru Północnego odbyło się w lutym 2013 r. w Brukseli ⁽²²⁾. Rada Biznesu Wymiaru Północnego ⁽²³⁾ prowadzi przede wszystkim działalność na rzecz poprawy warunków inwestowania w regionie i zwiększenia jego konkurencyjności. Stany Zjednoczone i Kanada mają status obserwatora na posiedzeniach Wymiaru Północnego.

4.7 Parlamentarzyści państw regionu Arktyki uczestniczą we wszystkich wyżej wymienionych forach współpracy, a także regularnie współpracują w ramach **Konferencji Parlamentarzystów Regionu Arktycznego (CPAR)**.

4.8 Sześć **forów współpracy ludów tubylczych regionu** prowadzi regularną współpracę.

4.9 **Międzynarodowa Fundacja Polarna (IPF)** prowadzi międzynarodową współpracę między stronami zainteresowanymi kwestiami arktycznymi, a we wrześniu 2012 r. zorganizowała symposium na temat przyszłości Arktyki w siedzibie Komitetu Regionów.

5. Wytyczne dla współpracy regionalnej

5.1 Współpraca w kwestiach dotyczących regionu Arktyki opierała się dotąd w jak największym stopniu na **porozumieniach międzynarodowych** i była prowadzona w ramach **forów międzynarodowych**.

5.2 Najważniejszym porozumieniem międzynarodowym dotyczącym regionu Arktyki jest **Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)** z 1982 r. ⁽²⁴⁾, która dotyczy obszarów oceanicznych i morskich leżących pomiędzy niezależnymi państwami i na mocy której utworzono **Komisję Granic Szelfu Kontynentalnego (CLCS)**.

5.3 Poprzez te porozumienia państwa graniczące z Oceanem Arktycznym próbują wypracować wspólne stanowisko dotyczące granic swoich wód terytorialnych oraz wyłącznych stref ekonomicznych (w tym 200 mil morskich poza szelfem kontynentalnym). Dokłada się starań na rzecz uniknięcia sporów terytorialnych, lecz niektóre geograficzne punkty sporne pozostają bez rozwiązania. Istnieje ryzyko, że konflikty te mogą się nasilić. W 2008 r. państwa nadbrzeżne doszły do porozumienia w sprawie wspólnej deklaracji w Ilulissat na Grenlandii, podkreślając suwerenne prawo wszystkich państw-sygnatariuszy do regulowania działalności we własnych wyłącznych strefach ekonomicznych.

5.4 Rozwój potencjalnych szlaków żeglugowych – Przejście Północno-Zachodnie (które przebiega przez wyłączną strefę ekonomiczną Kanady) oraz Północna Droga Morska (który przebiega przez wyłączną strefę ekonomiczną Rosji) – oraz infrastruktura, warunki i bezpieczeństwo podczas korzystania z nich są obecnie szeroko badane i omawiane w ramach różnych forów współpracy. Celem jest osiągnięcie jak najlepszego wzajemnego zrozumienia między stronami, jeżeli chodzi o zasady korzystania z tych szlaków i zarządzania nimi. Istnieją

⁽¹⁵⁾ www.arctic-council.org.

⁽¹⁶⁾ Sekretariat ds. Ludów Tubylczych (IPS) w Radzie Arktycznej, www.arcticpeoples.org.

⁽¹⁷⁾ www.beac.st.

⁽¹⁸⁾ www.beac.st.

⁽¹⁹⁾ www.norden.org.

⁽²⁰⁾ www.cbss.org.

⁽²¹⁾ http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm.

⁽²²⁾ www.consilium.europa.eu/6597/13.

⁽²³⁾ <http://www.northerndimension.info/component/content/article/10-innerpage/9-ndbc>.

⁽²⁴⁾ www.UN.org.

porozumienia międzynarodowe w tej sprawie, np. **UNCLOS** i porozumienie **Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO)** ⁽²⁵⁾ w sprawie prawa nieszkodliwego przepływu. **Trwają też prace nad kodeksem polarnym IMO.**

5.5 Kwestie związane ze zmianą klimatu i rozwojem zrównoważonym mają szczególne znaczenie w regionie Arktyki. **Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)** ⁽²⁶⁾ jest nadal kluczowym punktem wyjścia dla stosunków międzynarodowych. Ma to również bardzo istotne skutki dla Arktyki.

Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (**UNEP**) ⁽²⁷⁾ uruchomił własny program monitorowania Arktyki.

5.6 Organizacje ochrony środowiska są aktywnie zaangażowane w te prace. **Greenpeace** zaproponował, by działalność gospodarcza nie była bezwarunkowo dopuszczana w regionie Arktyki bez wcześniejszego porozumienia w sprawie zasad ochrony regionu.

6. Działalność UE i rozwój polityki wobec regionu Arktyki

6.1 UE ma istotne i coraz ważniejsze interesy geopolityczne, ekologiczne i gospodarcze w regionie Arktyki. Jest stroną współpracy w regionie, m.in. ze względu na arktyczne państwa członkowskie.

6.2 **Polityka UE wobec Arktyki jest nadal w opracowaniu.** Nabrała rozpędu w 2008 r., głównie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego ⁽²⁸⁾. Komisja wydała dwa komunikaty (w 2008 i 2012 r.) w tej sprawie (zob. przypis 2 i 7). Rada Ministrów wydała dwie rezolucje (w 2008 i 2009 r.) ⁽²⁹⁾. Rada omówiła obecną sytuację na posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2013 r.

6.3 **W 2008 r. i w czerwcu 2012 r. UE ogłosiła zamiar przyjęcia kompleksowego podejścia** do polityki wobec Arktyki, obejmującego trzy kluczowe cele:

- ochrona środowiska Arktyki we współpracy z jej ludnością;
- promowanie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych;
- wspieranie współpracy międzynarodowej, z naciskiem na znaczenie porozumień międzynarodowych.

Polityka ta opiera się obecnie na trzech kluczowych pojęciach: wiedza, odpowiedzialność, zaangażowanie.

⁽²⁵⁾ www.imo.org.

⁽²⁶⁾ www.un.org.

⁽²⁷⁾ www.unep.org.

⁽²⁸⁾ Rezolucja P6_TA(2008)0474, 9.10.2008.

⁽²⁹⁾ Konkluzje Rady w sprawie Arktyki, 2985. posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych, 8 grudnia 2009 r. Zob. także przypis 9.

6.4 W ramach stosunków dwustronnych z państwami arktycznymi UE prowadzi także współpracę w tym regionie. UE ma odrębne porozumienie z Grenlandią, ważną rolę w regionie Arktyki odgrywa też wielostronna współpraca w ramach Wymiaru Północnego.

6.5 **Wiele istniejących programów UE można również wprowadzić w regionie Arktyki.** W latach 2007–2013 UE zainwestowała ok. 1,4 mld EUR w propagowanie rozwoju zrównoważonego w regionie Arktyki i w regionach sąsiednich. Współpraca w zakresie badań naukowych jest traktowana priorytetowo: szósty program ramowy w zakresie badań, który rozpoczął się w 2002 r., obejmował projekty związane z Arktyką. W ostatnich latach UE zainwestowała ponad 200 mln EUR w badania związane z Arktyką. Jest też zaangażowana w wiele wspólnych projektów, przede wszystkim w obrębie **siódmego programu ramowego w zakresie badań** ⁽³⁰⁾. Istnieje dobrze funkcjonująca sieć ułatwiająca współpracę między poszczególnymi instytutami badawczymi (w UE i poza nią). Główne projekty badawcze w latach 2008–2012 oraz programy finansowania współpracy regionalnej na lata 2007–2013 zostały ujęte w wykazie ⁽³¹⁾. W regionie Arktyki przeprowadzono szereg projektów w ramach unijnej polityki regionalnej, programu Interreg i europejskiej współpracy terytorialnej, wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Instrument „Łącząc Europę” i TEN-T nie obejmują Arktyki.

Komisja Europejska postanowiła ostatnio zbadać, w jaki sposób można w UE uporządkować informacje dotyczące badań nad Arktyką. Rozważa się utworzenie ośrodka informacji o Arktyce.

6.6 UE jest stroną Wymiaru Północnego i członkiem Euro-Arktycznej Rady Morza Barentsa. Jest obserwatorem ad hoc w Radzie Arktycznej i ubiega się o status stałego obserwatora. UE jest od kilku lat pełnoprawnym uczestnikiem prac poszczególnych grup roboczych Rady.

6.7 Posłowie do Parlamentu Europejskiego uczestniczą w Konferencji Parlamentarzystów Regionu Arktycznego (CPAR) (zob. punkt 3.3.7) i biorą udział we współpracy parlamentarnej czterech rad regionalnych Północy i Wymiaru Północnego. Parlament Europejski wydał dwie rezolucje w sprawie Arktyki (w 2008 i 2011 r.) (zob. przypis 9 i P6_TA(2008)0474).

6.8 UE zainaugurowała regularny dialog z organizacjami regionu reprezentującymi ludy tubylcze i innymi grupami społeczeństwa obywatelskiego. Uczestniczy także w działaniach Międzynarodowej Fundacji Polarnej (IPF).

⁽³⁰⁾ Siódmy program ramowy w zakresie badań.

⁽³¹⁾ SWD(2012) 182, załącznik I, oraz Europejska Współpraca Terytorialna, załącznik II.

6.9 EKES wydał opinie mające znaczenie dla współpracy arktycznej, w tym opinie w sprawie Wymiaru Północnego, polityki regionalnej i morskiej, rozwoju zrównoważonego oraz stosunków z krajami sąsiednimi. EKES nawiązał relacje instytucjonalne ze społeczeństwem obywatelskim Norwegii, Islandii i Rosji (za pośrednictwem Komitetu Konsultacyjnego ds. Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego z Islandią i Izby Społecznej Federacji Rosyjskiej), a także zorganizował dwa fora Wymiaru Północnego na rzecz społeczeństwa obywatelskiego (w 2002 i 2006 r.) oraz spotkanie zainteresowanych stron w związku z posiedzeniem ministerialnym Wymiaru Północnego w lutym 2013 r.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

489. SESJA PLENARNA W DNIACH 17 I 18 KWIETNIA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania”

COM(2012) 722 final

(2013/C 198/05)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Dnia 12 marca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania”

COM(2012) 722 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 16, 17 i 18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 1 – nikt nie wstrzymał się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES opowiada się za planem przedstawionym przez Komisję i popiera jej wysiłki na rzecz znalezienia konkretnych rozwiązań w celu zmniejszenia oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Prawdziwy postęp możliwy jest jedynie wówczas, jeśli państwa członkowskie postanowią zwrócić większą uwagę na zwiększenie skuteczności służb podatkowych, przyznając na ten cel wystarczające zasoby ludzkie i finansowe, i zapewnią ich lepszą koordynację.

1.2 EKES zaleca Komisji i Radzie, by włączyły do dorocznej analizy wzrostu i semestru europejskiego kwestie oszustw podatkowych i unikania opodatkowania oraz agresywnego planowania podatkowego, a także by wdrożyły konkretne środki zwalczania tych zjawisk, tak by zapewnić postępy w zakresie płacenia i ściągania podatków, sprawić by były one sprawiedliwsze, poprawić redystrybucję i sprawniej zwalczać ubóstwo.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by wpisywać na czarną listę państwa, które działając w ramach podatkowych, nie przestrzegają zasad dobrych rządów w

dziedzinie opodatkowania, i postuluje, by wspólne kryteria pozwalające na identyfikację tych państw i terytoriów zostały ustalone na poziomie europejskim, tak by uniknąć różnic w ich stosowaniu na poziomie krajowym. Na czarną listę należałoby wpisywać nie tylko państwa trzecie, lecz powinna ona dotyczyć również terytoriów lub jurysdykcji należących do państw członkowskich, a także przedsiębiorstw, które działają w tych strefach.

1.4 Zdaniem Komitetu Komisja mogłaby uzupełnić wniosek dotyczące wpisywania na czarną listę o kary dla przedsiębiorstw, polegające na przykład na ich wykluczeniu z zamówień publicznych lub pozbawianiu ich finansowania unijnego lub pomocy państwa.

1.5 EKES uważa, że agresywne planowanie podatkowe, powodując erozję podstawy opodatkowania, a w konsekwencji zmuszając państwa członkowskie do podnoszenia poziomu opodatkowania, stanowi samo w sobie praktykę niemoralną, która poważnie wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zniechęcając do prawidłowej konkurencji między przedsiębiorstwami ogólnie, a zwłaszcza między małymi i średnimi przedsiębiorstwami, a także burzy sprawiedliwość systemu

podatkowego wobec podatników. Biorąc pod uwagę złożony charakter tego zjawiska, konieczne jest dostatecznie jasne sprecyzowanie wniosków Komisji dotyczących ogólnej zasady zwalczania nadużyć oraz zdefiniowanie pojęcia „sztucznych” dwustronnych porozumień, tak by można je było z łatwością stosować we wszystkich państwach członkowskich.

1.6 EKES docenia znaczenie starań Komisji o wynegocjowanie umów między państwami ościennymi a UE dotyczących dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Zaleca, aby Rada upoważniła Komisję do prowadzenia tych negocjacji, gdyż te środki mogą się okazać niezwykle użyteczne do walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków.

1.7 EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie kontynuowały zadanie polegające na uproszczeniu i ujednoczeniu istniejących ram prawnych, zarówno na poziomie europejskim, jak i na poziomie poszczególnych państw. Uproszczone i bardziej zharmonizowane ramy prawne w dziedzinie opodatkowania, które zagwarantują sprawiedliwe opodatkowanie, uzupełnione o nowoczesne narzędzia informatyczne w celu weryfikacji, kontroli i wymiany danych, pozwoliłyby znacząco zmniejszyć możliwość popełniania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania.

1.8 EKES zaleca Komisji, Radzie i Parlamentowi Europejskiemu zniechęcać państwa członkowskie do utrzymywania między sobą dużych różnic w poziomie opodatkowania, bezpośredniego lub pośredniego, ponieważ sprzyja to konkurencji podatkowej.

1.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji dotyczącą przeanalizowania możliwości wprowadzenia europejskiego systemu TIN. EKES ponawia już sformułowaną w wielu swoich opiniach prośbę do państw członkowskich o zharmonizowanie systemu opodatkowania pośredniego. Zachęca Komisję do sporządzenia wniosków w tej dziedzinie. Takie ujednoczenie, równoległe do wprowadzenia europejskiego systemu TIN, pozwoliłoby znacząco zmniejszyć oszustwa podatkowe typu „znikający podmiot gospodarczy”.

2. Wstęp

2.1 Oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania, ale także uchylanie się od opodatkowania poprzez stosowanie metody agresywnego planowania podatkowego napędzają rosnące nierówności wywołane kryzysem gospodarczym i programami oszczędnościowymi. Stanowią też poważne zagrożenie dla państw członkowskich UE, które starają się zapewnić skuteczne działania systemów podatkowych w celu zapewnienia środków finansowych na służby użyteczności publicznej, redystrybucję bogactwa oraz zwalczanie ubóstwa, unikając jednocześnie konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Ocenia się, że skala finansowa strat ponoszonych z tego tytułu przez państwa członkowskie przekracza 1 000 miliardów euro rocznie ⁽¹⁾.

2.2 Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała Radę i Komisję Europejską do przygotowania konkretnych środków w celu zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania.

2.3 W czerwcu 2012 r. Komisja przyjęła komunikat ⁽²⁾, w którym zawarte są wskazówki dotyczące sposobów poprawy przestrzegania zobowiązań fiskalnych oraz ograniczenia oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. W niniejszym komunikacie Komisja planowała przedstawienie planu działania na rzecz konsolidacji zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania.

2.4 W grudniu 2012 r. Komisja przedstawiła rzeczony plan działania, który zawiera ostatnio podjęte inicjatywy oraz nowe środki, które mogą być wprowadzone w krótszej lub dłuższej perspektywie czasowej. Planowi temu towarzyszy zalecenie Komisji dotyczące środków mających zachęcać kraje trzecie do stosowania minimalnych standardów dobrego zarządzania w sprawach podatkowych ⁽³⁾ oraz zalecenie Komisji w sprawie agresywnego planowania podatkowego ⁽⁴⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES opowiada się za planem przedstawionym przez Komisję i popiera jej wysiłki na rzecz znalezienia konkretnych rozwiązań w celu zmniejszenia oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania ⁽⁵⁾. Jednakże Komitet wyraża swój sceptycyzm odnoszący się do realizacji niektórych z zaproponowanych środków, biorąc pod uwagę istniejące między państwami członkowskimi liczne różnice, które powodują, że decyzje na szczeblu Rady są podejmowane powoli. Ponadto zmniejszenie w większości państw członkowskich zasobów finansowych i kadrowych w organach podatkowych ⁽⁶⁾ z powodu wprowadzanych w ostatnich latach oszczędności, stanowi główną przeszkodę we wprowadzeniu w życie tych nowych środków. Prawdziwy postęp możliwy jest jedynie wówczas, jeśli państwa członkowskie zwrócą większą uwagę na zwiększenie skuteczności służb podatkowych, w oparciu o wystarczające zasoby ludzkie i finansowe, i zapewnią ich lepszą koordynację.

3.2 Przyczyną istotnej części strat w systemie ściągania podatków generowanej przez szarą strefę gospodarki jest agresywne planowanie podatkowe. Komisja przyznaje, że w tych praktykach wykorzystuje się niespójności między systemami podatkowymi dwóch lub większej liczby państw członkowskich. O ile w skali światowej takie działanie jest uznawane za uprawnione, stanowi ono pogwałcenie zasady społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. EKES uważa, że agresywne planowanie podatkowe, powodując erozję podstawy opodatkowania, a w konsekwencji zmuszając państwa członkowskie do podnoszenia poziomu opodatkowania, stanowi samo w sobie praktykę niemoralną, która poważnie wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zniechęcając do prawidłowej

⁽²⁾ COM(2012) 351 final.

⁽³⁾ C(2012) 8805 final.

⁽⁴⁾ C(2012) 8806 final.

⁽⁵⁾ Komitet wielokrotnie wypowiadał się za środkami na rzecz ograniczenia oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania: zob. Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 31, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73 oraz Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61.

⁽⁶⁾ "Impact of austerity on jobs in tax services and the fight against tax fraud and avoidance in EU-27 + Norway" [„Wpływ oszczędności na zatrudnienie w służbach podatkowych i zwalczanie i unikanie oszustw podatkowych w państwach UE-27 i Norwegii”], sprawozdanie zlecone przez Europejską Federację Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) Departamentowi Badań Rynku Pracy (Labour Research Department Lionel Fulton <http://www.lrd.org.uk/>), marzec 2013 r.

⁽¹⁾ COM(2012) 351 final, s. 2.

konkurencji między przedsiębiorstwami ogólnie, a zwłaszcza między małymi i średnimi przedsiębiorstwami, a także burzy sprawiedliwość systemu podatkowego wobec podatników.

3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji dotyczące agresywnego planowania podatkowego, ale ocenia, że zaproponowane środki na rzecz zwalczania tego procederu są niewystarczające. Biorąc pod uwagę złożony charakter tego zjawiska (agresywnego planowania podatkowego), stosowanie w umowach między państwami członkowskimi ogólnego przepisu o zwalczaniu nadużyć i definicji „sztucznych” dwustronnych porozumień może się okazać trudne. EKES ocenia też, że zaproponowane środki przyniosą państwom członkowskim więcej problemów przy ich wprowadzaniu, niż gdyby natychmiast zaprzestano stosowania takich umów, zwłaszcza tych, które dotyczą jurysdykcji uważanych za raje podatkowe lub nieprzestrzegających minimalnych norm w zakresie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania.

3.4 Komisja proponuje państwom członkowskim przyjęcie zespołu kryteriów pozwalających zidentyfikować państwo trzecie nieprzestrzegające norm minimalnych w zakresie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania i wpisać takie państwo na czarną listę. EKES zwraca uwagę na fakt, że niniejszy środek musi obejmować także obszary należące do państw członkowskich i przedsiębiorstwa, które kontynuowałyby prowadzenie transakcji z jednostkami znajdującymi się na terenie takiego terytorium.

3.5 Komisja zaproponowała zmiany do niektórych dyrektyw⁽⁷⁾ w celu uzupełnienia braków, które mogłyby zachęcać do oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków. Ponadto Komisja wniosła do Rady o udzielenie jej pełnomocnictwa do przeprowadzenia negocjacji porozumień w dziedzinie współpracy podatkowej i zwalczania oszustw z czterema ościennymi państwami trzecimi oraz do podpisania projektu umowy między UE i państwami członkowskimi z jednej strony a Lichtensteinem z drugiej strony. EKES zaleca, aby Rada uwzględniła jego propozycje jak najszybciej, gdyż te środki mogą się okazać niezwykle użyteczne do walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków.

3.6 Zdaniem EKES-u Komisja i państwa członkowskie w ramach realizacji planu działania powinny kontynuować zadanie polegające na uproszczeniu i ujednoczeniu istniejących ram prawnych, zarówno na poziomie europejskim, jak i na poziomie poszczególnych państw. Uproszczone i bardziej zharmonizowane ramy prawne w dziedzinie opodatkowania, które zagwarantują sprawiedliwe opodatkowanie, uzupełnione o nowoczesne narzędzia informatyczne w celu weryfikacji, kontroli i wymiany danych oraz dobrze wyszkolony personel pozwoliłyby znacząco zmniejszyć możliwość popełniania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Pozwoliłyby to na zmniejszenie obciążenia administracyjnego i podatkowego zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw, jak i obywateli, oraz przelożyłyby się na bezpośrednie korzyści w kontekście dochodów państwowych.

3.7 EKES zaleca Komisji, Radzie i Parlamentowi Europejskiemu zniechęcać państwa członkowskie do utrzymywania między sobą dużych różnic w poziomie opodatkowania,

bezpośredniego lub pośredniego, ponieważ sprzyja to konkurencji podatkowej. Jednocześnie EKES zwraca uwagę na bezpośrednie powiązanie między poziomem opodatkowania a unikaniem płacenia podatków. Skuteczne zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, a także agresywnego planowania podatkowego może doprowadzić do zmniejszenia ogólnego poziomu opodatkowania, z korzyścią dla wszystkich podatników.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komisja przyznaje, że, ze względu na swobody przysługujące przedsiębiorstwom działającym w obszarze rynku wewnętrznego, mogą one zawierać umowy z jurysdykcjami uważanymi za raje podatkowe, wykorzystując do tego celu państwa członkowskie o najsłabiej rozwiniętych systemach sankcji. Zjawisko takie powoduje erozję podstawy opodatkowania państw członkowskich i zakłóca warunki prawidłowej konkurencji między przedsiębiorstwami ogólnie, a zwłaszcza między małymi i średnimi przedsiębiorstwami, zniekształcając funkcjonowanie rynku wewnętrznego. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do wpisywania na czarną listę przedsiębiorstw, które prowadzą tego typu praktyki. Oprócz środków stosowanych na poziomie krajowym, państwa członkowskie powinny przewidzieć takie kroki jak zawieszenie praw tych przedsiębiorstw do przystępowania do ogłoszeń o przetargach publicznych albo odmowę przyznania pomocy państwa – w przypadku, gdy o nią wystąpią.

4.2 Zgodnie z oceną Komisji agresywne planowanie podatkowe powoduje połowę rejestrowanych przez państwa członkowskie strat wynikających z działań w szarej strefie gospodarki. Zdaniem EKES-u środki zaproponowane przez Komisję w celu zwalczania tych działań są niewystarczające⁽⁸⁾, dlatego zaleca ich doprecyzowanie poprzez skonkretyzowanie sformułowania ogólnego przepisu dotyczącego zwalczania nadużyć oraz definicji „sztucznych” porozumień. W ten sposób państwa członkowskie będą mogły szybko przystąpić do realizacji tych wytycznych, unikając tworzenia skomplikowanych sytuacji na poziomie prawnym, w przypadkach sporów związanych z agresywnym planowaniem podatkowym.

4.3 EKES ocenia, że propozycja Komisji dotycząca stworzenia platformy na rzecz dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania jest korzystna. Zaleca też, aby Komisja włączyła do uczestnictwa w tej platformie partnerów społecznych, szczególnie takich, których członkami są pracownicy organów administracji finansowej dysponujący bogatym doświadczeniem w dziedzinie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Należy również wyjaśnić, w jaki sposób platforma będzie współpracować z innymi strukturami, które działają w dziedzinie podatkowej na poziomie europejskim.

4.4 W ramach koordynowanych przez OECD negocjacji nad kodeksem postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw, Komisja zaproponowała, że podejmie działania na rzecz wycofania z obowiązujących dyrektyw przepisów, które – w pewnych sytuacjach – dają możliwość agresywnego planowania podatkowego lub nie pozwalają wprowadzić odpowiednich rozwiązań, zezwalając na podwójny brak opodatkowania. EKES z zadowoleniem przyjmuje niniejszą inicjatywę Komisji i zaleca jak najszybsze podjęcie tych działań.

⁽⁷⁾ COM(2008) 727 final – 2008/0215 (CNS); COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

⁽⁸⁾ C(2012) 8806 final.

4.5 Komisja proponuje pogłębienie prac nad specjalnymi systemami podatkowymi dla osób pracujących za granicą oraz osób o wysokim statusie finansowym, gdyż ma to negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz powoduje zmniejszenie ogólnych przychodów z tytułu opodatkowania. EKES zachęca państwa członkowskie do zniesienia tych specjalnych systemów podatkowych. EKES ponawia ponadto swoje wezwanie (już sformułowane w innych opiniach⁽⁹⁾) skierowanych do instytucji UE do przyjęcia środków zapobiegających nadużywaniu „zasady siedziby”, które polega na nadawaniu fikcyjnego statusu zamieszkania lub własności, co umożliwia właścicielom spółek holdingowych nieprowadzących żadnej działalności lub przedsiębiorstw działających na zasadzie „skrzynki pocztowej” niepłacenie podatków w kraju zamieszkania.

4.6 EKES wyraża zadowolenie z uruchomienia portalu „TIN on EUROPA”. Ten instrument pozwala każdej osobie trzeciej, zwłaszcza instytucjom finansowym, szybko, łatwo i prawidłową identyfikację i rejestrację numerów TIN (TIN – *tax identification number*; [numer identyfikacji podatkowej, NIP]). Ponadto niniejszy portal może przyczynić się do skuteczniejszej automatycznej wymiany informacji. Uwzględniając decyzję Komisji dotyczącą przeanalizowania możliwości wprowadzenia europejskiego systemu TIN, EKES ponawia już sformułowaną w wielu swoich opiniach prośbę do państw członkowskich o zharmonizowanie systemu opodatkowania pośredniego. EKES zachęca Komisję do sporządzenia wniosków w tej dziedzinie. Takie ujednoczenie, równoległe do wprowadzenia europejskiego systemu TIN, pozwoliłoby znacząco zmniejszyć oszustwa podatkowe typu „znikający podmiot gospodarczy”, ponieważ taki instrument w przyszłości mógłby stać się uniwersalnym identyfikatorem podatnika w odniesieniu do wszystkich rodzajów podatków.

4.7 Komisja rozpoczęła prace nad normalizacją formularzy w celu wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. Opracowano aplikację informatyczną do administrowania tymi standardowymi formularzami we wszystkich językach UE, która została udostępniona w dniu 1 stycznia 2013 r. EKES docenia fakt, że ten nowy format może odegrać ważną rolę we współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie opodatkowania, zwłaszcza wówczas, gdy rozwój systemu informatycznego pozwoli na automatyczną wymianę informacji.

4.8 EKES szczególnie docenia decyzję Komisji dotyczącą przeglądu dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz przeanalizowania przepisów w sprawie zapobiegania nadużyciom zawartych w innych dyrektywach. Ten przegląd jest niezbędny, aby zapewnić realizację zalecenia Komisji w sprawie agresywnego planowania podatkowego. EKES zaleca państwu członkowskiemu, by poparły wysiłki Komisji, co pozwoli na przeprowadzenie tego przeglądu w odpowiednim terminie. W ramach tego przeglądu należy zobowiązać przedsiębiorstwa międzynarodowe do prowadzenia oddzielnych systemów księgowości w każdym z państw, w których prowadzą działalność, oraz do wyszczególnienia osiągniętej wielkości produkcji oraz zysków. Przedstawienie danych księgowych w tej formie ułatwiłoby zidentyfikowanie przedsiębiorstw, które nadużywają cen transferowych lub propagują agresywne

planowanie podatkowe. EKES zaleca również ustanowienie przepisów dotyczących opodatkowania zysków przedsiębiorstw w oparciu o zestaw wspólnych zasad.

4.9 EKES popiera wysiłki Komisji na rzecz wprowadzenia narzędzi informatycznych opracowanych przez UE na forum OECD. Jeśli OECD zatwierdziłaby opracowane przez UE formularze elektroniczne służące spontanicznej wymianie informacji oraz przekazywaniu informacji zwrotnej w dziedzinie podatków bezpośrednich, to stanowiłyby one niezwykle użyteczne narzędzia zwalczania poważnych przypadków oszustw lub uchylania się od opodatkowania.

4.10 Komisja proponuje opracowanie kodeksu podatnika europejskiego, w którym przedstawione zostaną najlepsze praktyki istniejące w państwach członkowskich w celu zwiększenia zaufania między administracjami podatkowymi i podatnikami, tak by zapewnić przejrzystość praw i obowiązków podatników oraz położyć nacisk na podejście skierowane na usługi. EKES zwraca uwagę na fakt, że uproszczenie systemów podatkowych mogłoby zmniejszyć obciążenia administracyjne spoczywające na podatnikach i przedsiębiorstwach, i zapewniłoby wzrost poziomu ich zaufania. Państwa członkowskie powinny przewidzieć zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla dobrych podatników, zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw, i wzrost obciążeń dla tych, którzy naruszają prawo. Generalnie wiadomo, że to przede wszystkim wielkie korporacje transnarodowe mają na sumieniu działania związane z agresywnym planowaniem podatkowym.

4.11 Komisja zaleca państwom członkowskim propagowanie koncepcji punktów kompleksowej obsługi, które pozwolą na przekazywanie podatnikom, w tym podatnikom niebędącym rezydentami, informacji na temat wszystkich rodzajów podatków. EKES popiera propozycję Komisji i ocenia, że taka inicjatywa pozwoli usunąć część przeszkód, które piętrzą się przed płatnikami prowadzącymi działalność transgraniczną. Ponadto poprzez centralizację danych z punktów kompleksowej obsługi we wszystkich państwach członkowskich Komisja będzie w stanie zbudować europejski portal internetowy poświęcony podatkom na wzór sieci *e-Justice*.

4.12 Komisja proponuje, by w oparciu o zebrane doświadczenie Eurofisc w zakresie zwalczania oszustw związanych z VAT, dzięki szybkiej wymianie informacji, ta sieć została poszerzona w przyszłości o dane dotyczące podatków bezpośrednich. Zdaniem EKES-u rozszerzenie Eurofisc-u na dziedzinę podatków bezpośrednich pozwoli uzupełnić zestaw instrumentów zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od podatków oraz agresywnego planowania podatkowego istniejących w chwili obecnej w UE.

4.13 EKES popiera pomysł ujednoczenia definicji pewnych rodzajów przestępstw podatkowych i sankcji administracyjnych i karnych z nimi związanych w odniesieniu do wszystkich rodzajów podatków. Utworzenie takiego ujednoczenia pozwoliłoby zniechęcić przedsiębiorstwa do wykorzystywania obecnej sytuacji w celu prowadzenia działalności w państwach członkowskich, które mają najslabiej rozwinięte systemy sankcji. Komisja zaproponowała dokonanie analizy, czy takie ujednoczenie jest korzystne.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 7.

4.14 Komisja w komunikacie z czerwca 2012 r. przedstawiła pewną liczbę możliwych do podjęcia działań, których Rada nie uznała za priorytetowe. Zdaniem EKES-u zapewnienie bezpośredniego dostępu do krajowych baz danych w zakresie podatków bezpośrednich – jedna z propozycji Komisji – stanowiłoby jeden z najsilniejszych instrumentów oddanych do dyspozycji państw członkowskich w celu zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Komisja proponuje więc ocenę możliwości wprowadzenia jednolitego instrumentu prawnego na potrzeby współpracy administracyjnej w dziedzinie wszystkich rodzajów podatków. EKES popiera niniejsze propozycje Komisji, jako że mogą one przyczynić się do zwiększenia skuteczności zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie sektora kultury i sektora kreatywnego na rzecz wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w UE”

COM(2012) 537 final

(2013/C 198/06)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Nicola KONSTANTINOU**

Dnia 19 grudnia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie sektora kultury i sektora kreatywnego na rzecz wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w UE”

COM(2012) 537 final.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 175 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet jest przekonany, że kultura i kreatywność stanowią dla Europy:

- podstawę wartości, na których opierają się tożsamość wspólnotowa i model społecznej gospodarki rynkowej;
- połączenie przynoszące korzyści pod względem wysokiej jakości rozwoju gospodarczego, społecznego i produkcyjnego na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i wspólnotowym;
- zasadniczy element przewagi komparatywnej, jaką stanowi europejska wartość dodana w zakresie projektowania, rozwijania, produkcji i konsumpcji dóbr materialnych i niematerialnych;
- kluczowy czynnik konkurencyjności, który dotyczy wszystkich sektorów gospodarczych i społecznych;
- źródło dużego potencjału wzrostu zatrudnienia i poprawy jego jakości;
- międzynarodową wizytówkę UE, ukazującą jej prestiż i oryginalność na świecie.

1.2 EKES uważa, że – wobec coraz większej roli sektora kreatywnego i sektora kultury (SKK) w rozwoju gospodarki europejskiej i w jej prognozach międzynarodowych – konieczna jest strategia średnio- i długookresowa mająca na celu zapewnienie:

- silnego i spójnego wymiaru społecznego SKK, który umożliwiłby przededefiniowanie istniejących umiejętności zawodowych oraz przekwalifikowanie, zagwarantowanie sprawiedliwych warunków pracy i rozwój ukrytych możliwości i który mógłby:

- uwolnić cały potencjał tworzenia miejsc pracy w sektorze kultury i sektorze kreatywnym oraz zagwarantować wysokiej jakości zatrudnienie w ramach chroniących prawa podstawowe;
- przededefiniować i udoskonalić istniejące umiejętności zawodowe;
- zmniejszyć obciążenia administracyjne i biurokratyczne MŚP, mikroprzedsiębiorstw i samozatrudnionych;
- wesprzeć za pomocą szkoleń służących przekwalifikowaniu, w oparciu o przejrzyste informacje i konsultacje z pracownikami, proces reorganizacji i restrukturyzacji, z pełnym poszanowaniem praw i godności ludzkiej;
- propagować zorganizowany dialog społeczny w całym sektorze kultury i sektorze kreatywnym, skoordynowany między szczeblem europejskim i krajowym oraz szczeblem przedsiębiorstw;
- doprowadzić do stworzenia odpowiednich europejskich ram regulacyjnych zapewniających różnorodność kulturową i szeroki wybór, ograniczających obciążenia administracyjne, ułatwiających mobilność w UE i w skali międzynarodowej;
- wymiaru technologicznego i dodatkowej wartości kreatywnej, które chroniłby prawa własności intelektualnej na rynku wewnętrznym, a także – lub przede wszystkim – na arenie międzynarodowej, sprzyjałyby poszukiwaniu nowych technologii i innowacyjnych zastosowań produktów i procesów, wspierałyby nowe procesy i możliwości cyfrowe za pomocą europejskiego oznakowania jakości, a także zapewniałyby rozwój łańcuchów wartości w oparciu o wspólne sieci i systemy dystrybucji;

- wymiaru dialogu terytorialnego ze społeczeństwem obywatelskim, który miałby w SKK zorganizowany charakter i odbywał się na szczeblu europejskim, krajowym i terytorialnym; przyczyniał się do rozwoju sektora kreatywnego i sektora kultury niezbędnego dla rewitalizacji i podnoszenia kwalifikacji lokalnych społeczności, rozwoju ich ekspresyjnych i kreatywnych umiejętności, a także rozwoju zawodów umysłowych i zatrudnienia;
- międzynarodowego wymiaru kreatywnej i kulturalnej Europy, zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi przyjętymi na mocy konwencji UNESCO w sprawie różnorodności form wyrazu kulturowego, który to wymiar promowałby nowe modele biznesowe uwzględniające wzornictwo w łańcuchu wartości, umożliwiałby wszystkim podmiotom wnoszenie wartości do produktów i procesów, które można uznać za europejską doskonałość na światowych rynkach, i chroniłby ich dzieła przed piractwem i podrabianiem za pomocą sprawnych, dostępnych i skutecznych instrumentów;
- wymiaru finansowego i dostępu do kredytu wspierającego inicjatywy sektora na rynku wewnętrznym i na rynkach międzynarodowych – między innymi dzięki ulgom podatkowym i wyeliminowaniu podwójnego opodatkowania – i gwarantującego instrumenty dostępu do kredytu odpowiadające specyfice sektora, zwłaszcza jeśli chodzi o systemy gwarancji dostosowane do mikroprzedsiębiorstw i do projektów o charakterze niematerialnym.

1.3 EKES zwraca się do Komisji, by uważnie skontrolowała zastosowanie wspólnotowego dorobku prawnego w SKK, zwłaszcza gdy chodzi o odpowiednie reguły polityki konkurencji, prawa własności intelektualnej i prawo pracy, a także o ochronę klauzul umów międzynarodowych zawartych przez UE z państwami trzecimi.

1.4 Komitet proponuje Komisji, by rozważyła możliwości i sposoby organizacji poszerzonego forum zainteresowanych stron sektora kreatywnego i sektora kultury w celu lepszego wskazania – między innymi za pomocą wspólnych prognoz – wszystkich podmiotów w tej dziedzinie, określenia istotnych elementów strategicznego średnio- i długookresowego planu działania z myślą o ożywieniu wzrostu i stworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy. Tenże plan powinien się opierać na przekrojowej strategii na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim i obejmować czynny udział państw członkowskich, władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Komitet wnosi o natychmiastowe rozpoczęcie konkretnych inicjatyw na rzecz zwalczania niepewnych form zatrudnienia w SKK, zapewnienia wszystkim pracownikom w tym sektorze sprawiedliwych warunków pracy, zwłaszcza w wypadku samozatrudnienia lub nietypowego zatrudnienia odbywającego się w systemie podwykonawstwa, a szczególnie pracy dorywczej, by zagwarantować powszechny, pewny i równy dostęp do sieci cyfrowych.

1.6 EKES zwraca uwagę Komisji na potrzebę dostosowania ram regulacyjnych do specyfiki SKK, zwłaszcza w dziedzinie własności intelektualnej, a także na potrzebę uproszczenia administracyjnego i podatkowego oraz równego traktowania podatku VAT w odniesieniu do komunikacji papierowej i cyfrowej, szczególnie dla małych przedsiębiorstw tego sektora.

1.7 Zdaniem EKES-u należy zastanowić się nad możliwością stworzenia struktur dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, ukierunkowanych na obywateli, wykorzystując możliwości Europejskiego Roku Obywateli.

2. Sektor kultury i sektor kreatywny w Europie

2.1 Sektor kultury i sektor kreatywny są w Europie niezbędnym zasobem strategicznym. Doskonałość i konkurencyjność Europy w tych sektorach jest wynikiem starań artystów, autorów, twórców, profesjonalistów i przedsiębiorców, czyli podmiotów posiadających zarówno tradycyjne, jak i innowacyjne zdolności, a także kompetencje formalne i nieformalne, które należy, chronić, wspierać i promować.

2.2 Komitet podkreślił już, że „W strategii »Europa 2020« uznaje się, że europejska branża kultury i branża twórcza (PTK) odgrywają kluczową rolę we wzroście i konkurencyjności oraz mają istotne znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej i jej obywateli. [...] Są one również czynnikiem przewagi komparatywnej, którego nie można odtworzyć w innych dziedzinach, oraz czynnikiem rozwoju lokalnego i motorem przemian przemysłowych”⁽¹⁾.

2.3 Zgodnie z definicjami zawartymi w zielonej księdze z 2010 r.⁽²⁾ „Przedsiębiorstwa branży kultury» są to przedsiębiorstwa produkujące i rozpowszechniające towary i usługi, które w momencie ich opracowywania postrzegane są jako mające specyficzne atrybuty, zastosowanie lub cel, które obejmują lub niosą ze sobą ekspresję kulturalną, niezależną od ich wartości handlowej”, a zgodnie z konwencją UNESCO z 2005 r.⁽³⁾ „Przedsiębiorstwa branży twórczej» są to przedsiębiorstwa wykorzystujące kulturę jako materiał i posiadające wymiar kulturowy, ale których produkty mają głównie charakter użytkowy. Należą do nich architektura i projektowanie, które włączają elementy kreatywne w szersze procesy, a także ich sektory, takie jak grafika, projektowanie mody lub reklama”.

2.4 Określenie dziedzin, które wchodzą w skład sektora kultury i/lub sektora kreatywnego, jest jednak wciąż niejasne⁽⁴⁾, co utrudnia ustalenie ich rzeczywistego znaczenia dla rozwoju zatrudnienia i wzrostu produktu krajowego brutto.

2.5 W propozycji dotyczącej programu ramowego „Kreatywna Europa”⁽⁵⁾, na temat której Komitet miał już okazję się wypowiedzieć⁽⁶⁾, jako sektor kultury i sektor kreatywny określono (art. 2) „wszystkie sektory, których działalność opiera się na wartościach kulturowych lub artystycznej i twórczej ekspresji, niezależnie od tego, czy ta działalność ma charakter zorientowany czy niezorientowany na rynek i bez względu na rodzaj struktury, która ją prowadzi”. W zakres ten powinny wchodzić wyraźnie przemysł wydawniczy i graficzny, media drukowane i cyfrowe.

⁽¹⁾ Dz.U. C 051 z 17.2.2011, s. 43–49.

⁽²⁾ COM(2010) 183 final.

⁽³⁾ Zob. <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/2005-convention>.

⁽⁴⁾ *European Statistical System Network on Culture ESSnet-Culture* – końcowe sprawozdanie 10/2012.

⁽⁵⁾ COM(2011) 785 final.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 35–39.

2.6 W 2008 r. wspomniane sektory składały się na 4,5 % całego europejskiego PKB i było w nich zatrudnionych ok. 3,8 % siły roboczej, czyli ponad 8,5 mln pracowników⁽⁷⁾.

2.7 Parlament Europejski zgadza się z powyższą definicją i dodaje wyraźnie dwa elementy: muzea i modę.

2.8 Chociaż sektor kultury i sektor kreatywny mają bardzo duże – i coraz większe – znaczenie dla europejskiej produkcji gospodarczej i wywierają znaczny wpływ na zatrudnienie⁽⁸⁾, wielość definicji sporządzonych przez WIPO, OECD, UNCTAD, UNESCO i Radę Europy uniemożliwia oparcie się na pewnych podstawach i na statystykach porównywalnych w skali międzynarodowej: w UE odsetek PKB waha się od 2,6 %, (zielona księga), 3,3 % (program „Kreatywna Europa”) i 4,5 %⁽⁹⁾ aż do 6,5 % (Rada Europy), a liczba zatrudnionych od ponad 5 mln i 8,5 mln⁽¹⁰⁾ do prawie 18 mln⁽¹¹⁾.

2.9 Zróżnicowanie europejskiego sektora kultury i sektora kreatywnego wyraża się poprzez specyficzne struktury tego sektora, który cechuje się dużym nagromadzeniem małych i średnich przedsiębiorstw, a także mikroprzedsiębiorstw, odpowiedzialnych za około 80 % całej produkcji. Duże przedsiębiorstwa stanowią wśród nich mniej niż 1 %, lecz zatrudniają ponad 40 % pracowników⁽¹²⁾.

2.10 Taki kształt sektora kultury i sektora kreatywnego w Europie stwarza wielorakie problemy: od rozwoju umiejętności po dostęp do finansowania; od promowania nowych modeli biznesowych po ochronę praw własności intelektualnej; od trudności z dostępem do rynków międzynarodowych po poprawę powiązania z innymi sektorami, nie wspominając o trudnościach związanych ze wzajemnym uznawaniem kwalifikacji (formalnych i nieformalnych itp.)⁽¹³⁾.

2.11 O ile w Europie sektory składające się na trzon o charakterze nieprzemysłowym, czyli sztuki wizualnej i widowiskowej, a także dziedzictwo historyczno-artystyczne, zachowują często duże znaczenie strategiczne, w Stanach Zjednoczonych istotne są przede wszystkim sektory przemysłowe w dużym stopniu ukierunkowane na rynek.

2.12 Amerykański model wydaje się naturalnym punktem odniesienia dla tych krajów, w których głównym przedmiotem troski jest stworzenie systemu produkcji kulturalnej w niewielkim stopniu zależnym od finansów publicznych, a w dużym stopniu ukierunkowanym na zysk.

2.13 Jako punkt odniesienia, nie tylko w kontekście azjatyckim, można postrzegać Japonię, gdyż z czasem wypracowała ona sobie wielowiekową tradycję specyficznych form produkcji

wraz z nowymi i oryginalnymi formami przemysłu kultury, które są adresowane do szerokiego grona odbiorców i mają zapewnić popularność rynkową.

2.14 Olbrzymich inwestycji infrastrukturalnych w dziedzinie kultury dokonuje się w Chinach, w oparciu o określoną strategię, która ogranicza napływ amerykańskich treści kulturalnych i której towarzyszy duże zainteresowanie europejskimi modelami organizacji, a także rolą działań publicznych w kształtowaniu i wspieraniu lokalnych systemów kultury.

2.15 W Indiach najszybciej rozwija się przemysł kinowy, w którym nastąpił niewiarygodny wręcz wzrost obrotów, chociaż opiera się on w dużej mierze na tradycyjnej kulturze Indii i dlatego też nie jest zbyt interesujący dla odbiorców spoza tego kręgu kulturowego.

2.16 Ameryka Łacińska przeżywa obecnie imponujący wzrost swego przemysłu kultury, między innymi dzięki wpływowi kultury hiszpańskiej w Stanach Zjednoczonych oraz szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i demograficznemu Meksyku, podczas gdy w Brazylii następuje rozkwit kultury, nie tylko w sektorze muzycznym. Ponadto Afryka rozwija swojego oryginalnego ducha kultury, korzystając między innymi z wielu kontaktów z ogólnoeuropejskim światem kultury. Interakcja między oboma kontynentami, a także edukacja artystyczna mogą nas wiele nauczyć o życiu codziennym i całokształcie kultury danego regionu, znosząc bariery utrudniające współpracę.

2.17 EKES nieustannie podkreśla znaczenie rozpoczęcia strategii mającej na celu pełne wykorzystanie potencjału sektora kultury i zawodów kreatywnych w UE dla ożywienia zatrudnienia i wzrostu. Już w 2004 r. w opinii sporządzonej na wniosek komisarzy Viviane Reding zwrócono uwagę na szereg problemów europejskiego sektora kultury i sektora kreatywnego⁽¹⁴⁾. Stanowisko to podkreślano i analizowano w wielu następnych opiniach⁽¹⁵⁾.

2.18 Europa odgrywa wiodącą rolę w eksporcie produktów sektora kreatywnego. By utrzymać tę pozycję, musimy inwestować w zdolność tych sektorów do działania poza granicami krajowymi – tak brzmiało przesłanie Rady z 12 maja 2009 r. i rezolucji Parlamentu z 12 maja 2011 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet ma świadomość, że doskonałość i konkurencyjność Europy w sektorze kultury i sektorze kreatywnym jest wynikiem starań artystów, autorów, twórców, profesjonalistów, przedsiębiorstw i podmiotów posiadających zarówno tradycyjne, jak i innowacyjne zdolności, a także kompetencje formalne i nieformalne, które należy, chronić, wspierać i promować.

⁽⁷⁾ Zob. sprawozdanie TERA Consultants 2010 i sprawozdanie w sprawie konkurencyjności UE 2010, COM(2010) 614 final.

⁽⁸⁾ Według Eurostatu „Między 2008 r. a 2011 r. zatrudnienie w sektorze kultury i sektorze kreatywnym okazało się bardziej odporne na kryzys niż cała gospodarka UE”.

⁽⁹⁾ TERA Consultants, 2010 r.

⁽¹⁰⁾ TERA Consultants, 2010 r.

⁽¹¹⁾ Zob. sprawozdanie za 2006 r. – „The Cultural Economy of Europe” (CEOE).

⁽¹²⁾ Zob. „The study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries”.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 63–72.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, p. 68–77.

⁽¹⁵⁾ Opinie: Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 35–39; Dz.U. 228 z 22.9.2009, s. 52–55; Dz.U. 132 z 3.5.2011, s. 39–46; Dz.U. 68 z 6.3.2012, s. 28–34; Dz.U. 48 z 15.2.2011, s. 45–50; Dz.U. 27 z 3.2.2009, s. 119–122; Dz.U. 51 z 17.2.2011, s. 43–49; Dz.U. 112 z 30.4.2004, s. 57–59; Dz.U. 110 z 9.5.2006, s. 34–38; Dz.U. 248 z 25.8.2011, s. 144–148; Dz.U. 229 z 31.7.2012, s. 1–6; Dz.U. 255 z 14.10.2005, s. 39–43; Dz.U. 117 z 30.4.2004, s. 49–51; Dz.U. 228 z 22.9.2009, s. 100–102; Dz.U. 77 z 31.3.2009, s. 63–68.

3.2 EKES jest przekonany, że kultura i kreatywność w swych różnorodnych formach wyrazu stanowią kluczowy element tożsamości i legitymacji UE. Jest to jedność w różnorodności kultury i kreatywności, które muszą być cechą charakterystyczną rozwoju europejskiej gospodarki opartej na wiedzy.

3.3 Dla respektowania i promowania europejskiej tożsamości kulturowej oraz dla zapewnienia pełnej zgodności SKK z zasadami zrównoważonego rozwoju, środki UE na rzecz SKK muszą zostać przedsięwzięte z poszanowaniem europejskiego modelu społecznego, zasad demokracji i norm ochrony środowiska.

3.4 Z wielu analiz przeprowadzonych na szczeblu europejskim i krajowym jasno wynika, że przed sektorem kultury i sektorem kreatywnym (SKK) stoją wspólne wyzwania:

- bardzo duże rozproszenie rynku europejskiego;
- struktura przedsiębiorczości składająca się w 80 % z MŚP oraz mikroprzedsiębiorstw;
- coraz większy wpływ przestawiania się na technologie cyfrowe i rozpowszechnienia nowych technologii na procesy produkcji i dystrybucji;
- przyspieszony proces globalizacji obejmujący nowe podmioty i nowych konkurentów;
- szybka dezaktualizacja umiejętności wraz z nieustannym pojawianiem się nowych potrzeb;
- ograniczenia ochrony praw własności intelektualnej, zwłaszcza na szczeblu międzynarodowym;
- trudności w dostępie do finansowania i do inwestycji w innowacje technologiczne;
- niedociągnięcia związane z gromadzeniem danych;
- brak jednoznacznej, przyjętej na szczeblu międzynarodowym definicji omawianych sektorów, która uwzględniałaby także cechy szczególne podsektorów;
- potrzeba większej synergii między światem kultury i kreatywności a innowacjami technologicznymi;
- potrzeba rozwoju partnerstw między sektorem kształcenia i szkolenia, przedsiębiorstwami a działalnością kreatywną i kulturalną;
- poprawa jakości i rozwój perspektyw zawodowych dzięki uznaniu „kreatywnej wartości” w łańcuchu wartości;
- walka z dumpingiem socjalnym w sektorze kreatywnym i sektorze kultury.

3.5 EKES uważa, że sektor kultury i sektor kreatywny, ze względu na ich znaczenie i złożoność, wymagają spójnego

wspólnotowego planu strategicznego realizowanego przez znacznie dłuższy czas i obejmującego szczegółowe krajowe i regionalne programy prac oraz wymierne cele. Realizacja tychże celów byłaby weryfikowana na podstawie harmonogramu monitorowanego przez Komisję i Parlament, w którym określono by wkład i zakres odpowiedzialności poszczególnych poziomów działania: lokalnego, regionalnego, krajowego i wspólnotowego.

3.6 Komitet apeluje zatem do Komisji, by opracowała nową skoordynowaną strategię średnio- i długookresową, opierającą się na wspólnej wizji do 2020 r., która uwzględniałaby w pełni specyfikę SKK i ustanawiała pewne ramy, niezbędne dla innowacyjnych inwestycji w tychże sektorach i dla rozwoju wykwalifikowanych zasobów ludzkich.

3.7 Ponadto wspomniana strategia musi uwzględniać fakt, że SKK cechują się nieproporcjonalnie dużym odsetkiem nietypowego zatrudnienia, zwłaszcza pracy dorywczej, które obejmuje pracę tymczasową na zlecenie, dużą liczbę samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorstw, często jednoosobowych, a także sporą grupę MŚP zatrudniających mniej niż 10 pracowników⁽¹⁶⁾. Wynagrodzenie pracowników tego sektora jest zatem często nieregularne, a czasami zbliża się do granicy ubóstwa lub pozostaje poniżej tej granicy.

3.8 Wielu pracowników boryka się z trudnymi warunkami pracy i brakiem praw do podstawowej ochrony socjalnej. Szczególnie dyskryminowane są kobiety, które stanowią duży odsetek siły roboczej w tym sektorze. Dyskryminacja ta dotyczy przede wszystkim warunków zatrudnienia i pracy, które cechują się dużymi nierównościami płac i wynagrodzeń.

3.9 W sektorze pracuje stosunkowo duża liczba samozatrudnionych. Ta kategoria często dzieli się na dwie odmienne grupy: na wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych profesjonalistów, którzy mają silną pozycję na rynku, oraz na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, których status opiera się wykonywaniu pracy po niskich kosztach, by obniżyć obciążenia administracyjne i finansowe klientów. MOP już od dłuższego czasu alarmuje, że w tym sektorze zdarzają się nadużycia⁽¹⁷⁾.

3.9.1 Prawdą jest również, że kryzys gospodarczy dotyka całego SKK z powodu środków oszczędnościowych i niespotykanych do tej pory cięć, które dotyczą wsparcia publicznego na kulturę w całej Europie.

3.10 Zdaniem EKES-u środki omówione w jego opiniach w sprawie antycypowania procesów restrukturyzacji należy zastosować również w SKK⁽¹⁸⁾. Technologie i modele biznesowe w tym sektorze szybko się zmieniają i wiele dużych przedsiębiorstw przeprowadza reorganizację produkcji w związku z cyfryzacją prasy drukowanej, obniżką wsparcia publicznego, przejściami i połączeniami.

⁽¹⁶⁾ W sektorze kultury na szczeblu UE-27 25 % pracowników jest zatrudnionych tymczasowo (w wypadku wszystkich zatrudnionych odsetek ten wynosi 19 %), zaś odsetek osób pracujących w domu jest dwa razy większy (25 %) niż w wypadku ogółu zatrudnionych. Odsetek osób wykonujących więcej niż jedną pracę jest również wyższy w sektorze kultury (6 %) niż wśród ogółu zatrudnionych (4 %). Zob. „Cultural Statistics, Eurostat pocketbooks”, wydanie 2011 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia CESE „Nadużywanie statusu samozatrudnienia”, Dz.U. 161 z 6.6.2013.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. 299 z 4.10.2012, s. 54–59.

3.11 Zmiany mają bezpośredni wpływ na pracowników SKK, często w formie zwolnień, presji na wynagrodzenie, programów wczesnych emerytur, szerszego wykorzystania pracy tymczasowej, pogorszenia warunków pracy i nasilenia się stresu, skrócenia czasu trwania umów o pracę oraz braku informacji i konsultacji z pracownikami.

3.12 Komitet uważa, że dla zagwarantowania różnorodności i bogactwa kulturowego UE należy unikać nadmiernej koncentracji zarówno w zakresie produkcji, jak i dystrybucji. EKES proponuje, by dano pierwszeństwo sieciom cyfrowym i metao-kreogom, które umożliwiają osiągnięcie masy krytycznej inwestycji, rozwój badań i penetrację rynków międzynarodowych, tak by utrzymać zatrudnienie.

3.13 Zdaniem EKES-u konieczne są również wspólne wysiłki na szczeblu wspólnotowym i krajowym, by wesprzeć programy szkolenia i doskonalenia kwalifikacji zawodowych pracowników reprezentujących nowe i zaktualizowane specjalizacje zawodowe, poprzez uczenie się przez całe życie, tak by uwzględnić przemiany zachodzące w sektorze oraz rozwinąć odpowiednie umiejętności i wiedzę fachową. Przyspieszenie inwestycji w modernizację systemów kształcenia i szkolenia artystów, projektantów i pracowników SKK jest konieczne do utrzymania wyjątkowej pozycji UE i osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

3.13.1 Działania te stają się jeszcze pilniejsze z uwagi na głębokie przemiany związane z rozwojem światowej konkurencji, widoczne również w dziedzinie pracy umysłowej, które wymagają opracowywania coraz nowszych koncepcji i metod wykonywania pracy w dużej mierze opartej na wiedzy, takich jak europejskie spółdzielnie wiedzy.

3.14 Skoro Komisja podkreśla, że „instytucje finansowe muszą poszerzyć wiedzę o potencjale gospodarczym tych sektorów i rozwinąć swoje możliwości oceny przedsiębiorstw, w oparciu o wartości niematerialne”, to powinno to dotyczyć przede wszystkim ram budżetu wspólnotowego na lata 2014–2020 i doprowadzić do usunięcia niejasności, które są znamienne dla programu Erasmus, a także do zmiany kształtu programów i instrumentów działania wspólnotowego (funduszy strukturalnych, EBI, EFI itp.), by uwzględnić innowacje o innym charakterze niż technologiczny i dać im pierwszeństwo oraz umożliwić ekspansję międzynarodowej konkurencyjności SKK.

3.15 Opracowanie przyszłej polityki spójności od 2014 r. powinno opierać się na projektach i badaniach dotyczących zastosowania instrumentów, które uwalniają cały potencjał sektorów przemysłu kreatywnego. Zdaniem EKES-u sektor kultury i sektor kreatywny powinny zostać włączone do zintegrowanej strategii rozwoju regionalnego lub lokalnego, we współpracy z władzami publicznymi i istotnymi przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

3.16 Niezbędne są ramy wspólnotowe ułatwiające mobilność artystów i twórców, ich dzieł, usług i systemów dystrybucji, wraz z wzajemnym uznawaniem kwalifikacji, a także z zaawansowanymi instrumentami edukacyjnymi i szkoleniowymi w europejskiej przestrzeni kulturalnej i kreatywnej oraz poza nią, które to ramy wprowadzałyby w życie zalecenia sporządzone przez grupę ekspertów Komisji ds. mobilności artystów⁽¹⁹⁾.

3.17 EKES podkreśla, że sektor kultury i sektor kreatywny przyczyniają się do restrukturyzacji gospodarek lokalnych, sprzyjając powstawaniu nowych obszarów działalności gospodarczej, tworzeniu nowych i trwałych miejsc pracy⁽²⁰⁾, a także zwiększając atrakcyjność regionów i miast europejskich, jak stwierdzono w badaniu „*The rise of the creative class*” („Narodziny klasy kreatywnej”)⁽²¹⁾.

3.18 Głównym elementem nowej strategii na rzecz SKK powinien być zdaniem EKES-u wspólnotowy plan działania „*Creative Europe Open to the World-CEOW*”, który zapewniałby udział artystów oraz przemysłu kultury i przemysłu kreatywnego, zwłaszcza MŚP, w kluczowych rynkach międzynarodowych dzięki stworzeniu specjalnych systemów i ułatwień wymiany z krajami trzecimi, a także zawarciu ścisłych i wiążących klauzul w umowach dwustronnych i wielostronnych UE.

4. Uwagi szczególne

4.1 Propagowanie odpowiedniego kontekstu prawnego

4.1.1 Państwa członkowskie i Komisja powinny przyjąć – z pełnym wsparciem i aktywnym zaangażowaniem partnerów społecznych – konkretne środki regulacyjne dostosowane do specyfiki SKK, do których należałyby odpowiednie reguły konkurencji zapobiegające nadmiernej koncentracji rynku, a także chroniące różnorodność kulturową, szeroki wybór dla konsumentów i wielorakie formy przedsiębiorczości.

4.1.2 Państwa członkowskie powinny zmniejszyć obciążenia administracyjne i biurokratyczne, które dotyczą zwłaszcza MŚP w sektorze kultury i w sektorze kreatywnym, a także osób samozatrudnionych, poprzez uproszczenie procedur świadczenia usług oraz ułatwienie mobilności usług, artystów i podmiotów działających w obszarze kultury.

4.2 Dostęp do finansowania, wsparcie finansowe UE i partnerstwa publiczno-prywatne

4.2.1 Również wtedy, gdy SKK są ukierunkowane przede wszystkim na rynek, są one zawsze owocem pracy indywidualnych twórców, autorów, artystów, aktorów i wykonawców, którzy potrzebują łatwego dostępu do finansowania i kredytu. Istotne jest zatem powiązanie wsparcia finansowego dla SKK z tworzeniem i utrzymaniem dobrych warunków pracy dla wszystkich kategorii pracowników, między innymi z finansowego punktu widzenia.

⁽¹⁹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/culture/documents/moc_final_report_en.pdf.

⁽²⁰⁾ Zob. inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, szczyt europejski, 8 lutego 2013 r.

⁽²¹⁾ Richard Florida, amerykański ekspert ds. rozwoju obszarów miejskich.

4.2.2 Zasadnicze znaczenie ma zatem stworzenie otoczenia podatkowego, które wspierałoby rozwój MŚP i samozatrudnionych, wraz z odstępstwami od podwójnego opodatkowania w wypadku mobilności transgranicznej i transnarodowej, a także z odpowiednimi systemami zabezpieczenia społecznego.

4.2.3 UE i państwa członkowskie powinny zachęcać do współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, by zapewnić zgodność funkcjonowania SKK z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz promować różnorodność kulturową towarów i usług.

4.2.4 UE i państwa członkowskie powinny wspierać analizę porównawczą zasad dotyczących gwarancji, pożyczek, inwestycji i zachęt do eksportu, by ułatwić dostęp do prywatnych mechanizmów finansowania projektów SKK i wesprzeć powiązania między sektorami niekomercyjnymi, które często korzystają ze środków publicznych, a sektorami w większym stopniu ukierunkowanymi na biznes, takimi jak wzornictwo, moda i reklama.

4.2.4.1 EKES zaleca sporządzenie:

— mapy głównych inicjatyw europejskich dotyczących SKK w ciągu ostatnich 3 lat;

— rachunku specjalnego finansowania SKK w ciągu ostatnich 3 lat;

— podsumowania wyników osiągniętych dzięki zastosowaniu metody otwartej koordynacji w SKK.

4.3 *Kreatywna i kulturalna przedsiębiorczość a modele biznesowe*

4.3.1 Rozwój nowych modeli biznesowych wymaga przyjęcia nowych postaci cyfryzacji, remiksowania, łączenia form i próbkowania (ang. *mashing and sampling*), czyli zdolności do przetworzenia multimedialnych plików cyfrowych, które zawierają jeden element lub wszystkie elementy tekstu, grafiki, nagrania, wideo lub animacji zaczerpniętych z już istniejących źródeł, w nowe dzieło pochodne lub próbkę.

4.3.2 Model „kreatywność na rzecz jakości społecznej” (*creativity for social quality*) odnosi się w istocie do kultury, terytorium i społeczeństwa w okręgach twórczych, łącząc w sobie środki na rzecz wykorzystania wiedzy oraz promowania roli projektantów jako pośredników procesu interakcji między rozwojem, technologią i produkcją lub też podmiotów ułatwiających ten proces.

4.3.3 EKES uważa, że konieczne jest propagowanie nowych modeli biznesowych, w których wzornictwo zostałoby włączone do łańcucha wartości, a wszystkie podmioty byłyby w stanie wnieść wartość do produktów i procesów, które można uznać za europejską doskonałość na rynkach światowych.

4.3.4 Zdaniem EKES-u istotne znaczenie ma również zachęcanie do mobilności transgranicznej i transnarodowej, rozwijanie zdolności przyciągania profesjonalistów i talentów, transferu wiedzy, wymiany doświadczeń i umiejętności z zakresu przedsiębiorczości, a także promowanie tworzenia sieci i klastrów między różnymi podmiotami i sektorami gospodarki w UE.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej i jej przedsiębiorstw”

COM(2012) 433 final

(2013/C 198/07)

Sprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Dnia 7 września 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej i jej przedsiębiorstw”

COM(2012) 433 final.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje plan działania w sprawie zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej, opublikowany przez Komisję w lipcu 2012 r.

1.2 EKES uznaje strategiczne znaczenie branży budowlanej dla gospodarki europejskiej pod względem jej udziału w PKB, roli budownictwa w tworzeniu zatrudnienia, a także w generowaniu wzrostu gospodarczego.

1.3 EKES postrzega branżę budowlaną jako ważny czynnik ograniczania unijnego popytu na energię, zmniejszania śladu ekologicznego ludzkości i przyczyniania się do łagodzenia zmiany klimatu i dostosowywania się do jej skutków. EKES oczekuje, że plan działania ułatwi branży sprostanie tym tak istotnym dla społeczeństwa wyzwaniom.

1.4 Branża budowlana, która generuje prawie 10 % PKB UE, jest kluczem do zdrowej gospodarki. Dążąc do osiągnięcia wzrostu, krajowi decydenci polityczni muszą zająć się branżą budowlaną, tak jak uczyniła to Komisja za pośrednictwem swojego komunikatu, i dostrzec, że branża ta może tworzyć wzrost i zatrudnienie i przyczyniać się do ochrony środowiska – które się słusznie obywatelom UE należą – jeśli tylko stworzy się jej odpowiednie warunki finansowe i regulacyjne.

Zdaniem EKES-u branża budowlana nie potrzebuje bezpośredniej pomocy finansowej w rodzaju subsydiów, natomiast celem planu działania powinno być stworzenie ram politycznych i regulacyjnych umożliwiających optymalne przyczynianie się tej branży do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, dobrostanu społecznego i zarządzania środowiskowego, co obejmuje dbałość o odpowiedni przepływ inwestycji publicznych i prywat-

nego finansowania w celu wspierania wykonalnych projektów, a także zapewnienie finansowania gospodarek państw członkowskich w większości przez kredyty bankowe dzięki wprowadzeniu takich natychmiastowych i skutecznych środków, które poprawią dostęp MŚP do kredytów, w tym poprzez ustanowienie specjalnych mechanizmów gwarancji i regwarancji.

1.5 Prostota, stabilność i spójność unijnych ram regulacyjnych i normalizacyjnych jest także kluczowym czynnikiem wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności branży budowlanej w Europie.

1.6 EKES ma pełną świadomość, że podczas gdy środki oszczędnościowe równoważą luki strukturalne, to nie prowadzą one do przywrócenia wzrostu, lecz przeciwnie, w wielu krajach pogarszają jeszcze kryzys gospodarczy. Niezbędne są inwestycje w zrównoważone budownictwo i infrastrukturę, by zapewnić Europie perspektywy wzrostu i zatrudnienia.

1.7 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie zwraca się do Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady i rządów państw członkowskich, by postrzegały inwestycje w zrównoważone budownictwo i w niezbędną infrastrukturę jako strategiczny czynnik przyszłego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a nie jako po prostu kolejną formę wydatkowania pieniędzy publicznych. Ponadto EKES zaleca, by nie uwzględniać tego rodzaju inwestycji przy ocenie stopnia spełnienia przez dany kraj kryteriów określonych w pakcie stabilności i wzrostu.

1.8 Renowacja starzejących się zasobów budowlanych w UE oferuje duże możliwości ograniczenia popytu na energię z myślą o osiągnięciu celów UE dotyczących ograniczenia o 20 % emisji gazów cieplarnianych i zmniejszenia o 20 % popytu na energię. Tego rodzaju działania ograniczyłyby także import kopalnych źródeł energii i sprawiłyby, że więcej bogactw

UE pozostawałoby w Europie, przyczyniając się tym samym do utrzymania i tworzenia zatrudnienia podczas trwającego kryzysu finansowo-gospodarczego. By zrealizować ten potencjał poszczególne państwa muszą zapewnić odpowiednie bodźce finansowe i fiskalne, by zachęcać rynek do większych oszczędności energii i zmniejszyć niedobór kwalifikacji.

1.9 Innym istotnym wyzwaniem jest modernizacja europejskiej infrastruktury transportowej, energetycznej i szerokopasmowej, by zaspokoić potrzeby przyszłych generacji i zapewnić konkurencyjność i atrakcyjność Europy na arenie światowej jako celu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Bez uznania przez rządy znaczenia tych inwestycji Europie grozi opóźnienie w stosunku do reszty świata, zarówno gospodarcze, jak i pod względem dobrostanu społecznego.

1.10 Zmiany demograficzne stawiają środowisko zbudowane przed nowymi wyzwaniami, z którymi branża ta będzie musiała się uporać. Chodzi tu między innymi o skutki starzenia się społeczeństwa dla dostępu do środowiska zbudowanego. EKES odnotowuje w tym miejscu działania prowadzone z upoważnienia Komisji Europejskiej przez Europejski Komitet Normalizacyjny, by przystosować odpowiednie normy do zasad „projektowania dla wszystkich”. Ponadto branża budowlana stoi przed wyzwaniem związanym ze starzeniem się siły roboczej. W tym kontekście EKES przypomina strategię „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu ⁽¹⁾ oraz wyzwanie, jakie starzenie się społeczeństwa stawia przed całą gospodarką.

1.11 Oprócz tego, że sektor budownictwa przyczynia się do łagodzenia zmiany klimatu, dostosowanie się do skutków zmiany klimatu tworzy nowe problemy w środowisku zbudowanym, którymi sektor będzie się musiał zająć. Obejmują one skutki ekstremalnych zjawisk pogodowych, które wymagają bardziej odpornego środowiska zbudowanego oraz odpowiednich struktur ochronnych. EKES podkreśla, że należy to uwzględnić w obowiązujących obecnie znormalizowanych metodologiach technicznych, takich jak Eurokody.

1.12 Branża budowlana może odegrać kluczową rolę w sprośnaniu tym wyzwaniom pod warunkiem zapewnienia wymaganych inwestycji. Chociaż obligacje projektowe pomagają w pozyskiwaniu dodatkowego finansowania prywatnego projektów, nie mogą zastąpić inwestycji publicznych.

1.13 Wiele przedsiębiorstw branży budowlanej, zwłaszcza MŚP, znajduje się pod ogromną presją z powodu opóźnień w płatnościach ze strony klientów reprezentujących sektor publiczny, a także prywatny. By zapewnić tym spółkom przetrwanie należy należycie wdrożyć dyrektywę 2011/7/UE w sprawie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Aby należycie wprowadzić w życie postanowienia dyrektywy 2011/7/UE i zrealizować jej cele, EKES kładzie szczególny nacisk na zmniejszenie do 30 dni maksymalnego terminu

uregulowania płatności/odbioru w przetargach oraz na zagwarantowanie wypełniania tego zobowiązania w formie faktycznego uregulowania faktur, poprzez przyjęcie odpowiednich środków budżetowych i administracyjnych (zwłaszcza dotyczących uzyskiwania kredytów bankowych w celu uregulowania odsetek). EKES zgadza się, że priorytetowe znaczenie ma rozwiązanie problemu odsetek zarejestrowanych przed transpozycją dyrektywy 2011/7/UE. Bardzo poważne opóźnienia w płatnościach faktur w związku z różnymi przetargami publicznymi kładą się cieniem na konkurencyjność, rentowność i stabilność przedsiębiorstw. Chodzi zwłaszcza o to, by te kraje, które do tej pory miały krótsze terminy wypłat, nie wykorzystały przewidzianych w dyrektywie odstępstw do przedłużenia tych okresów. W tym kontekście EKES zaleca, by maksymalny dozwolony termin uregulowania płatności faktur (w tym ich przyjęcia i weryfikacji) wynosił 30 dni.

1.14 EKES podkreśla, że aby nie przekreślić ani nie ograniczać szans na ożywienie gospodarcze, należy wznowić i wzmocnić kredyty bankowe dla inwestorów i gospodarki realnej. Zaleca, by uniknąć nadmiernego nadzoru ostrożnościowego przy udzielaniu kredytów i nie dawać pierwszeństwa rozwijaniu lokat w formie papierów wartościowych ze szkodą dla kredytów dla przedsiębiorstw, które przetrwały okres kryzysu. Kredyty pomostowe są niezbędne do codziennego przetrwania wielu firm, zwłaszcza MŚP. W związku z tym stosowane obecnie przez banki ograniczenia w przyznawaniu pożyczek faktycznie zagrażają przetrwaniu tych przedsiębiorstw. By nie pogarszać jeszcze obecnych trudności z uzyskaniem pożyczek, finansowe normy ostrożnościowe, w rodzaju tych wprowadzonych umową Bazylea III, nie powinny prowadzić do dalszych ograniczeń w kredytowaniu przez banki gospodarki realnej. Aby to osiągnąć, pożyczanie tanich pieniędzy z EBI należy obwarunkować obowiązkiem wykorzystania znacznej ich części na gospodarkę realną.

1.15 Zapewnienie dobrych warunków pracy jest bardzo istotne dla tworzenia zrównoważonej i konkurencyjnej branży budowlanej. W konkluzji sprawozdania Atkina z 1993 r. ⁽²⁾ stwierdzono, że zależność sektora budowlanego od niepewnych form zatrudnienia, takich jak fikcyjna praca na własny rachunek, jest czynnikiem zniechęcającym do wydajności. A zatem plan działania powinien także określać strategie stabilizacji zatrudnienia w branży i zwalczania nielegalnych praktyk takich jak pozorne samozatrudnienie.

1.16 Niezależnie od form zatrudnienia należy wprowadzić zachęty do podnoszenia umiejętności siły roboczej i oferowania możliwości uczenia się przez całe życie.

1.17 Obchodzenie regulacji i zobowiązań społecznych zakłóca funkcjonowanie rynku budownictwa. Należy zatem zapewnić równe reguły konkurencji oparte na zgodności z istniejącymi regulacjami i warunkami socjalnymi obowiązującymi w państwie przyjmującym. W tym celu należy zastosować odpowiednie mechanizmy egzekwowania, by zadbać o stosowanie warunków państwa przyjmującego.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji, COM(2010) 2020 z 3 marca 2010 r. „Europa 2020”: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

⁽²⁾ *Secteur, Strategic Study on the Construction Sector: Final Report: Strategies for the Construction Sector*, WS Atkins International (1993) [Strategiczna analiza branży budowlanej: Sprawozdanie końcowe: Strategie na rzecz branży budowlanej].

1.18 EKES wzywa instytucje europejskie i państwa członkowskie do bardziej zdecydowanej polityki i podjęcia konkretnych działań, by zwalczać wpływ korupcji i organizacji kryminalnych na udzielanie zamówień publicznych, zwłaszcza w dziedzinie dużych projektów infrastrukturalnych. Wywieranie takiego wpływu za pomocą pogroźek i przemocy prowadzi do niemożliwej do zaakceptowania, nieuczciwej konkurencji ograniczającej wolność i demokrację.

1.19 Komitet podkreśla, że należy pozwolić państwom członkowskim na stosowanie obecnych i dodatkowych środków kontroli lub formalności administracyjnych, które okazały się skuteczne i konieczne. Obejmuje to obowiązek zapewnienia, by takie kontrole, mechanizmy monitorowania i egzekwowania oraz skuteczne i adekwatne inspekcje były faktycznie prowadzone, tak by zadbać o zgodność z prawem krajowym oraz dyrektywą o delegowaniu pracowników (96/71/WE).

1.20 Należy zapewnić pracownikom migrującym minimalne warunki socjalne i/lub równe traktowanie na podstawie warunków i regulacji obowiązujących w państwie przyjmującym. Należy także wprowadzić odpowiednie mechanizmy egzekwowania w celu zwalczania dumpingu socjalnego i nierównego traktowania pracowników migrujących w odniesieniu do przepisów prawa.

1.21 Badania i rozwój muszą odgrywać istotniejszą rolę w branży budowlanej jako narzędzie zwiększania wydajności. Należy prowadzić politykę na rzecz ciągłych innowacji, zwiększonej wydajności opartej na kompetencjach siły roboczej, inteligentnych nowych produktów i inteligentnej organizacji pracy, a także wysokiej jakości miejsc pracy. Pod tym względem technologia środowiskowa może być jednym z motorów nowego rozwoju.

1.22 EKES popiera wprowadzenie we wszystkich państwach członkowskich sprawiedliwych i wyważonych warunków umowy obejmujących przedsiębiorstwa spoza UE działające na unijnym rynku budowlanym. Promowanie najkorzystniejszej ekonomicznie oferty (zamiast „najniższej ceny”), a także konsekwentne odrzucanie rażąco niskich ofert, to niezbędne filary skutecznej i uczciwej konkurencji.

1.23 Aby branża budowlana mogła lepiej przyczynić się do rozwoju zrównoważonego EKES zaleca przeprowadzanie oceny i wyceny aktywów na podstawie ich całego cyklu życia. W stosownych przypadkach tego rodzaju oceny powinny być oparte na normach opracowanych przez Europejski Komitet Normalizacyjny bądź przez niego przyjętych.

1.24 EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie przez UE strategicznego forum wysokiego szczebla i wyraża gotowość udziału w nim z myślą o zwiększeniu spójności polityk UE dotyczących branży budowlanej.

2. Kontekst

2.1 Branża budowlana w UE-27 dotkliwie odczuwa skutki kryzysu finansowego, który wybuchł w 2008 r. i doprowadził do pogorszenia koniunktury gospodarczej w budownictwie. Początek kryzysu zadłużeniowego w strefie euro i wprowadzenie programów oszczędnościowych w wielu państwach członkowskich opóźniły powrót na ścieżkę wzrostu.

2.2 Niemniej w 2011 r. branża budowlana osiągnęła obrót w wysokości 1 208 mld EUR, co stanowi 9,6 % PKB UE-27 i 51,5 % nakładów brutto na środki trwałe ⁽³⁾.

2.3 W branży budowlanej działa 3,1 mln przedsiębiorstw – 95 % z nich to MŚP zatrudniające mniej niż 20 pracowników, a 93 % z nich zatrudnia mniej niż 10 pracowników.

2.4 Budownictwo jest największym pracodawcą spośród wszystkich sektorów przemysłowych w Europie: w 2011 r. zatrudniało 14,6 mln pracowników, co stanowi 7 % całkowitego zatrudnienia i 30,7 % zatrudnienia w przemyśle. Od 2008 r. zatrudnienie w tej branży systematycznie spada.

2.5 Biorąc pod uwagę efekt mnożnikowy (jedna osoba zatrudniona w budownictwie tworzy zatrudnienie dla dwóch osób pracujących w innym sektorze), 43,8 mln pracowników w UE jest pośrednio lub bezpośrednio zależnych od branży budowlanej.

2.6 Na sektor budowlany w różnych państwach członkowskich wpływa ten sam rodzaj czynników gospodarczych, do których można zasadniczo zaliczyć:

- trwałe skutki zapaści kredytowej, która ograniczyła udzielanie pożyczek;
- rezygnacja z pozostałych działań na rzecz naprawy gospodarki;
- początek kryzysu zadłużeniowego latem 2010 r.;
- a następnie wprowadzenie środków oszczędnościowych w całej Europie.

2.7 Działanie na rzecz konsolidacji budżetowej i fiskalnej oraz istotne cięcia w inwestycjach w celu rozwiązania kryzysu zadłużeniowego osłabiają wysiłki podejmowane przez poszczególne państwa.

2.8 Zachwiało to jeszcze bardziej wciąż kruchym zaufaniem przedsiębiorstw i konsumentów.

2.9 Przewiduje się, że całkowita produkcja budowlana obniży się o ponad 2 % w 2012 r. w wyniku spadków we wszystkich segmentach tej branży.

2.10 Przeprowadzona przez Bank Światowy analiza wymienia branżę budowlaną wśród sektorów, w których korupcja i przestępczość zorganizowana objawiają się:

- udzielaniem zamówień pod dyktando interesów politycznych, a nie w drodze procedury przetargowej;
- sposobem udzielania akredytacji w ramach procedury certyfikacji w budownictwie.

Państwa członkowskie UE określiły zjawiska korupcji jako przejawiające się:

⁽³⁾ FIEC Statistical Report R54. [Sprawozdanie statystyczne Europejskiej Federacji Przemysłu Budowlanego (European Construction Industry Federation)].

- praktykami w zakresie inżynierii finansowej i niepłacaniem w terminie za pracę wykonywaną przez firmy budowlane;
- utrzymywaniem barier technicznych, administracyjnych bądź regulacyjnych wypaczających procedurę przetargową.

3. Propozycja Komisji

3.1 Proponowana strategia ma na celu:

- ustosunkowanie się do najważniejszych wyzwań, z którymi będzie musiała zmierzyć się branża budowlana do 2020 r., a które dotyczą inwestycji, kapitału ludzkiego, energii i wymagań w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, regulacji i dostępu do rynku;
- przedstawienia projektu krótko- i średnioterminowego planu działania z myślą o sprośtaniu tym wyzwaniom.

3.2 Celem niniejszego wniosku jest:

- pobudzanie popytu na zrównoważone środowisko zbudowane, zwłaszcza na renowację budynków;
- poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw/łańcucha wartości i rynku wewnętrznego na produkty i usługi budowlane;
- rozszerzanie perspektyw rynkowych unijnych przedsiębiorstw budowlanych na arenie międzynarodowej.

3.3 Proponowany plan działania koncentruje się na następujących pięciu celach:

- 3.3.1 stymulowanie korzystnych warunków inwestycyjnych;
- 3.3.2 zapewnienie lepszych podstaw kapitału ludzkiego;
- 3.3.3 poprawa efektywnego gospodarowania zasobami, efektywności środowiskowej i możliwości biznesowych;
- 3.3.4 wzmocnienie wewnętrznego rynku budownictwa;
- 3.3.5 wspieranie konkurencyjnej pozycji unijnych przedsiębiorstw budowlanych na rynkach światowych.

3.4 Co się tyczy zarządzania, to proponuje się utworzenie trójstronnego forum strategicznego (z udziałem Komisji, państw członkowskich i zainteresowanych stron) w celu monitorowania postępów we wdrażaniu strategii.

4. Obecny stan branży budowlanej – analiza SWOT

4.1 Mocne strony

4.1.1 Łagodzenie zmian klimatu i przystosowanie się do ich skutków oraz zmniejszanie śladu ekologicznego ludzkości.

Działalność budowlana ma charakter lokalny i cechuje się wysoką pracochłonnością. Z tego względu nie można przenieść produkcji na inne kontynenty, co daje nam pewność, że miejsca pracy pozostaną w Europie.

Praca 43,8 mln osób w UE-27 jest wciąż pośrednio lub bezpośrednio zależna od branży budowlanej.

Duża liczba mikroprzedsiębiorstw i MŚP działających w branży budowlanej oznacza, że działalność ta jest głęboko zakorzeniona w społecznościach lokalnych i odzwierciedla różnorodność lokalnych tradycji i kultur.

W wielu państwach członkowskich branża budowlana, wraz z instytucjami kształcenia zawodowego, odgrywa centralną rolę w przyuczaniu do zawodu, zapewniając tym samym mobilność społeczną.

4.2 Słabe strony

4.2.1 W wielu krajach branżę budowlaną ograniczają uregulowania, które utrudniają tworzenie partnerstw między przedsiębiorstwami, np. przepisy dotyczące odpowiedzialności, a ponadto złożony łańcuch wartości oraz duże prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów i braku efektywności, co stanowi przeszkodę w zwiększeniu konkurencyjności.

4.2.2 Pomimo niedawno notowanego postępu, na przykład publikacji manifestu pt. *Building Prosperity for the Future of Europe* [Budowanie dobrobytu dla przyszłości Europy] – pierwotnie opublikowanego w listopadzie 2010 r. przez nieformalną platformę, jaką jest Europejskie Forum Budowlane [*European Construction Forum*], a następnie ponownie opublikowanego w styczniu 2013 r. specjalnie pod kątem komunikatu Komisji – branża ta składa się z tak wielu różnych zainteresowanych podmiotów, że trudno jest koordynować wszystkie zróżnicowane poglądy i przemawiać jednym głosem na szczeblu krajowym czy europejskim.

4.2.3 Niekiedy sektor ten poddaje się spekulacyjnym boomom budowlanym, jak w przypadku kilku państw członkowskich w pierwszej dekadzie XXI wieku, które są napędzane dostępnością niskoprocentowanego kredytu na projekty deweloperskie.

4.2.4 Podejmowane w ramach polityki środki mające na celu propagowanie szczególnych rodzajów budownictwa, takie jak zachęty fiskalne do renowacji służących zwiększaniu efektywności energetycznej lub do przeróbek technicznych bądź taryfy gwarantowane służące wspieraniu mikrogeneracji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych mają często nieprzewidywalny i krótkoterminowy charakter. Ponadto często rezygnuje się z nich zanim ich korzyści staną się odczuwalne.

4.2.5 Najniższa cena jest tradycyjnie podstawą udzielania zamówień publicznych. Tego rodzaju presja na obniżanie cen oferty przetargowej zniechęca przedsiębiorstwa do wprowadzania innowacji procesów i do inwestowania w nowe, innowacyjne materiały. Ponadto procedury przetargowe rzadko zezwalają na przedstawianie wariantów. Brak tej możliwości oraz restrykcyjne systemy ubezpieczenia są dodatkową przeszkodą w zwiększaniu innowacyjności.

4.2.6 Branża budowlana niewiele inwestuje w badania i rozwój w porównaniu z innymi gałęziami przemysłu z uwagi na rozdrobnienie tego sektora, wysoce uregulowany i normatywny charakter prac budowlanych i tradycyjnie małe marże zysku w budownictwie. Niemniej EKES odnotowuje utworzenie publiczno-prywatnego partnerstwa na rzecz efektywności energetycznej, które łączy wsparcie UE dla badań i rozwoju z współfinansowaniem przez sektor prywatny.

4.2.7 Pomimo dokonanego w ostatnich latach ogromnego postępu branża budowlana nadal ma problem wizerunkowy, toteż priorytetem pozostaje faktyczna poprawa bezpieczeństwa i higieny pracy. Ogólniej rzecz biorąc, pomimo pogorszenia koniunktury branża ta nadal nie przyciąga dostatecznej liczby wykwalifikowanych absolwentów studiów inżynierskich. Zmiany demograficzne tylko nasiliły ten problem. Sektor ten musi sam uporać się z problemem wizerunku i przyciągnąć młodych i wykwalifikowanych pracowników.

4.3 Możliwości

4.3.1 Charakterystyka energetyczna zasobów budowlanych oferuje tej branży ogromne możliwości zwiększenia działalności z wykorzystaniem istniejących technologii. Niemniej rządy krajowe muszą dostrzec ten potencjał i zapewnić odpowiednie wsparcie finansowe i zachęty fiskalne.

4.3.2 Państwa członkowskie oraz Unia Europejska powinny koordynować realizowane na szeroką skalę programy inwestycyjne dotyczące kluczowej infrastruktury i budynków, przyczynając na ten cel większe środki niż zaproponowano w instrumencie „Łącząc Europę” w kontekście następnych wieloletnich ram finansowych.

4.3.3 W średniej i długiej perspektywie branża ta może przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonej i niskoemisyjnej gospodarki, jeżeli wprowadzi się niezbędne zachęty regulacyjne i finansowe.

4.3.4 Sektor budowlany będzie odgrywać pierwszoplanową rolę w sprostaniu wyzwaniom związanym z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej.

4.3.5 Rozwój nowych technologii opartych na informatyce, takich jak modelowanie informacji o budynku (BIM) pomaga pobudzać innowacje i zwiększać efektywność branży.

4.4 Zagrożenia

4.4.1 Głównym zagrożeniem dla branży budowlanej jest brak inwestycji publicznych i prywatnych, co już doprowadziło do bankructwa skądinąd rentownych przedsiębiorstw, a od 2008 r. do znaczącego spadku zatrudnienia. Przedłużająca się recesja w budownictwie doprowadzi do trwałego odplywu architektów, projektantów, inżynierów i rzemieślników.

4.4.2 Jeszcze innym zagrożeniem związanym z wyżej opisaną sytuacją jest starzenie się siły roboczej i brak wykwalifikowanych młodych pracowników, którzy mogliby ją zastąpić. Według danych z Niemiec w 2011 r. 44 % siły roboczej miało ponad 45 lat.

4.4.3 Jeszcze innym zagrożeniem jest pojawienie się na rynku zamówień publicznych UE wykonawców z krajów trzecich. Spółki te, będące często własnością państwa, wykorzystują finansowanie oferowane przez kraj macierzysty do podcinania uczciwej konkurencji, tak jak miało to miejsce w przypadku budowy autostrady A2 w Polsce w 2009 r. z udziałem chińskiej firmy państwowej. Tego rodzaju nieuczciwa konkurencja pogarsza jakość budownictwa oraz obniża wynagrodzenia lokalnych pracowników tej branży.

4.4.4 Wywierana przez władze presja na oszczędność środków przy udzielaniu zamówień publicznych często

prowadzi do przedstawiania rażąco niskich ofert. Tego rodzaju przetargi obniżają jakość środowiska zbudowanego, zagrażają społecznemu dobrobytowi pracowników i na dłuższą metę zwiększają koszty.

4.4.5 Budownictwo jest już wysoce uregulowaną działalnością i to z całkiem zasadnych względów, lecz jeśli nie będziemy koordynować przyjmowanego na szczeblu UE prawodawstwa dotyczącego tego sektora, to może ono przynieść skutki odwrotne do zamierzonych.

4.4.6 Jedną z głównych cech budownictwa w UE jest wysoce mobilny charakter zatrudnienia. Wykorzystywanie siły roboczej z innych krajów, zwłaszcza osób samozatrudnionych i pracowników czasowo delegowanych, nie powinno stanowić formy dumpingu socjalnego, które stosuje się, by uniknąć płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i obejść zobowiązania socjalne obowiązujące w kraju przyjmującym.

4.4.7 Istotnym wyzwaniem dla branży materiałów budowlanych jest przyszły dostęp do surowców, a także efektywna gospodarka zasobami.

5. Poglądy partnerów gospodarczych i społecznych oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

5.1 Na wysłuchaniu zorganizowanym przez komisję CCMI 19 grudnia 2012 r. podkreślono następujące główne aspekty:

5.1.1 Komunikat Komisji został opublikowany o czasie; ponadto zawiera wiele elementów oczekiwanych przez branżę budowlaną.

5.1.2 Proponowana strategia nie przedstawia taktyki radzenia sobie z wpływem zmiany klimatu na branżę budowlaną.

5.1.3 Rozwiązanie kwestii finansowania projektów i tendencji do opóźniania płatności zajmuje ważne miejsce w programie działania branży budowlanej.

5.1.4 W sektorze tym mamy do czynienia z intensywnym starzeniem się siły roboczej, któremu należy zaradzić poprzez przyciąganie młodych, wykwalifikowanych pracowników.

5.1.5 Niezbędne jest bardziej zdecydowane podejście, by sprostać głównym zagrożeniom, przezwyciężyć słabe strony i zapewnić osiągnięcie celów związanych ze strategią „Europa 2020” i sieciami transeuropejskimi.

5.1.6 Jedynie wysoka jakość projektowania i wykonawstwa zapewni realizację celów w zakresie zrównoważonego budownictwa i zapewni zrównoważoną konkurencyjność branży. Nie można osiągnąć wysokiej jakości projektowania i wykonawstwa na podstawie przetargów opartych wyłącznie na „kryterium najniższej oferowanej ceny” z pominięciem kosztów długoterminowych.

5.1.7 Tradycyjne kierowanie się chęcią uzyskania najniższych kosztów przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi budowlane zniechęca przedsiębiorstwa do wprowadzania innowacji w procesy i do inwestowania w nowe, innowacyjne materiały. Dalszą przeszkodą w innowacjach są systemy ubezpieczeniowe, które karzą te przedsiębiorstwa, które pragną różnicować swoje metody pracy lub stosować innowacyjne materiały.

5.1.8 Należy wprowadzić konkretne środki, by zaradzić nierównym warunkom konkurencji między przedsiębiorstwami w krajach OECD a krajach BRIC.

5.1.9 Jako możliwą zachętę należy ponownie rozważyć zmniejszenie stawek VAT-u, by uprzystępnąć ceny mieszkań.

5.1.10 Państwa członkowskie muszą ponadto rozwijać i wzmacniać partnerstwo społeczne w branży budowlanej, które zaowocowało utworzeniem szeregu tzw. parytetowych organizacji pozarządowych. Należy także rozwijać i wzmacniać dialog społeczny w celu sprostania bardzo konkretnym wyzwaniom stojącym przed tą branżą (bezpieczeństwo i higiena pracy, szkolenia, płatne urlopy itp.).

5.1.11 Równie celowe i niezbędne jest przyjęcie kodeksu etycznego, by zmniejszyć wpływ korupcji.

5.1.12 Należy także lepiej komunikować się w kwestii polityki inwestycyjnej, by ulepszyć strategie przedsiębiorstw, które obecnie opierają się głównie na dążeniu do przetrwania w krótkiej perspektywie czasowej.

5.1.13 Utworzone przez Komisję forum wysokiego szczebla w budownictwie, które rozpocznie działalność w styczniu 2013 r., jest bardzo potrzebne i EKES powinien brać w nim udział.

6. Uwagi ogólne

6.1 Przewiduje się, że rozwój branży budowlanej będzie obejmować:

- charakterystykę energetyczną budynków, efektywne gospodarowanie zasobami w produkcji, transport i stosowanie prefabrykatów w budownictwie i infrastrukturze;
- niskoemisyjną gospodarkę mającą istotny wpływ na budownictwo i branżę budowlaną;
- globalne wyzwania związane z:
 - nierówną konkurencją światową;
 - efektywnością energetyczną;
 - ekologicznymi budynkami;
 - odpornością na klęski żywiołowe;

- klimatem wewnętrznym;
- odzyskiem, recyklingiem i ponownym wykorzystywaniem budynków i materiałów;
- projektowaniem dostosowanym do przyszłych potrzeb klienta;
- starzeniem się siły roboczej;
- procedurami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych;
- PPP;
- konkretnymi kwestiami związanymi z BHP;
- etyką przedsiębiorstw.

6.2 Konieczne jest utworzenie „łańcucha troficznego” w branży budowlanej między zainteresowanymi podmiotami: należy zaangażować spółki budowlane, planistów, architektów, projektantów, developerów itp. w dziedziny wiedzy takie jak finanse, ubezpieczenia, udzielanie zamówień, marketing i edukacja.

6.3 W celu zwalczania zjawiska korupcji i zorganizowanej przestępczości spółki budowlane proponują szeroki zakres działań i reform strukturalnych obejmujących:

- Usuwanie obecnych barier technicznych, administracyjnych i regulacyjnych zakłócających procedury przetargowe dotyczące prac infrastrukturalnych, budowlanych i montażowych poprzez uproszczenie konkretnych ram regulacyjnych i stawianie zaangażowanym podmiotom wiążących zobowiązań.
- Zmianę bieżących umów i mechanizmów płatniczych z udziałem funduszy UE poprzez lepszy obieg dokumentów, zwiększenie odpowiedzialności jednostek monitorujących i kontrolnych i wykorzystywanie rachunków powierniczych w przypadku każdego projektu. Przeprowadzanie, zarówno w odniesieniu do beneficjenta, jak i spółki budowlanej, audytu i wspólnej kontroli oraz kontroli krzyżowej dotyczącej należnych płatności i prac współfinansowanych przez poszczególne państwa i UE w ramach projektów realizowanych ze środków UE.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa – jak sprostać przyszłym wyzwaniom?”

COM(2012) 556 final

(2013/C 198/08)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 19 grudnia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa – jak sprostać przyszłym wyzwaniom?”

COM(2012) 556 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Mając na uwadze coraz większą zależność Europy od handlu zewnętrznego oraz kluczową rolę portów lotniczych w połączeniach między naszym kontynentem a resztą świata, EKES w pełni popiera ambitny plan w dziedzinie lotnictwa.

1.2 Szczególnie liczy na gwałtowny postęp w budowaniu poszerzonej jednolitej przestrzeni lotniczej obejmującej naszych sąsiadów na Bliskim Wschodzie, Europę Wschodnią, Rosję, Turcję oraz – po drugiej stronie Morza Śródziemnego – państwa Afryki Północnej. Stworzyłyby to szanse rozwoju dla lotnisk drugorzędnych i regionalnych z uwagi na bliskość geograficzną tych rynków i fakt, że wiele z nich przeżywa boom gospodarczy.

1.3 Komitet zdecydowanie popiera także ambitny program liberalizacji, który będzie realizowany z krajami BRIC i ASEAN. Ma on dać przewoźnikom europejskim możliwość natężenia współpracy z innymi liniami lotniczymi i skierować dodatkowy ruch do portów lotniczych w Europie.

1.4 Komisja słusznie podkreśla potrzebę zapewnienia równych warunków w branży przewoźników lotniczych. W komunikacie wśród elementów zakłócających konkurencję, którymi należy się zająć, wymieniono podatki nakładane na sektor lotnictwa, niestosowną pomoc państwa, zatłoczenie lotnisk i przestrzeni powietrznej, odpowiedzialność związaną z ochroną konsumentów oraz koszty emisji dwutlenku węgla.

1.5 EKES podziela obawy Komisji w związku z potrzebą inwestowania w przepustowość portów lotniczych. Należy pilnie zagwarantować przepustowość portów lotniczych w Unii Europejskiej, aby nie utraciły konkurencyjności w stosunku do innych regionów odnotowujących wzrost; pozwoli to zapobiec sytuacji przeniesienia ruchu lotniczego do sąsiednich regionów.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa.

2.2 Komitet całkowicie zgadza się, iż lotnictwo odgrywa fundamentalną rolę w gospodarce europejskiej, zarówno z perspektywy obywateli, jak i przemysłu. Sektor lotnictwa zapewnia 5,1 mln miejsc pracy i wytwarza 365 mld EUR, czyli 2,4 % europejskiego PKB, przez co ma zasadniczy wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia w Unii.

2.3 W wyniku wysiłków podejmowanych przez Komisję i UE, zawarto 1 000 dwustronnych umów o komunikacji lotniczej ze 117 państwami spoza UE. Poczyniono postępy w rozwijaniu szerszej wspólnej przestrzeni lotniczej wraz z krajami sąsiedzkimi. Podpisano już umowy z Bałkanami Zachodnimi, Marokiem, Jordanią, Gruzją i Mołdawią.

2.4 Niemniej przechodzenie z dwustronnych stosunków między państwami członkowskimi UE a krajami partnerskimi w kierunku kombinacji dwustronnych umów oraz umów zawieranych na poziomie unijnym doprowadziło do niejakiego zamieszania wśród krajów partnerskich, a interesy UE nie zawsze definiowano i nie zawsze ich broniono w najlepszy sposób.

2.5 Ponadto rozdrobnienie na poziomie krajowym powoduje, że sektor lotnictwa nadal w nadmiernym stopniu podlega interesom lokalnym i zależy od inicjatyw ad hoc opartych na indywidualnych upoważnieniach do negocjacji warunków skutecznego wejścia na rynek oraz wzrostu. Tempo nieskoordynowanej liberalizacji rynku między państwami członkowskimi UE a niektórymi państwami spoza UE, a także wyraźny zamiar niektórych państw członkowskich, by dalej przyznawać krajom trzecim – na zasadzie dwustronnej – prawa przewozowe

bez otrzymywania współmiernych praw w zamian lub bez uwzględnienia implikacji takich działań dla całej UE, może doprowadzić do sytuacji, w której za kilka lat za późno już będzie na działania, jeśli teraz nie wdrożymy ambitniejszej i skuteczniejszej polityki zewnętrznej UE.

2.6 Rada udzieliła też Komisji upoważnienia do negocjacji kompleksowych umów z Australią i Nową Zelandią. Negocjacje te nie zostały jeszcze ukończone. W chwili obecnej jedynie dwie europejskie linie latają do Australii: British Airways i Virgin Atlantic. Wcześniej tych przewoźników było więcej.

2.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje obszerne konkluzje Rady w sprawie wniosku Komisji⁽¹⁾, lecz sądzi, że państwa członkowskie mogłyby wyraźniej wyrażać poparcie dla niektórych kluczowych procesów negocjacyjnych prowadzonych przez UE, np. upoważniając Komisję do normalizacji napiętych stosunków w dziedzinie lotnictwa z Rosją.

2.8 Ameryka Łacińska to szybko rozwijający się rynek, a połączenie LAN i TAM stanowi realne zagrożenie dla Iberii, TAP-u i innych linii europejskich obsługujących ten region. Pilnym krokiem jest podpisanie jak najwcześniej umowy z Brazylią.

3. Znaczenie węzłów lotniczych

3.1 Pomimo wzrostu tanich przewoźników lotniczych oferujących loty na drugorzędne porty lotnicze, europejskie węzły mają istotne znaczenie dla lotnictwa w wymiarze międzynarodowym i dla stosunków zewnętrznych w tej dziedzinie, gdyż porozumienia dotyczące przewozów lotniczych często koncentrują się właśnie na nich.

3.2 Rozwój głównych węzłów w takich miejscach, jak Abu Dhabi i Dubaj, jest niebezpieczny z punktu widzenia konkurencyjności unijnych lotów długodystansowych. Dla przykładu, podpisana niedawno umowa między Qantas a Emirates poważnie zagraża europejskiej branży przewoźników lotniczych.

3.3 Aby węzeł był rentowny, musi istnieć spory popyt lokalny oraz rozbudowana sieć połączeń dowozowych. Właśnie dlatego najlepiej funkcjonujące węzły zlokalizowane są zazwyczaj w portach lotniczych dużych miast, które stają się coraz bardziej zatłoczone i nie są w stanie się dalej rozwijać, głównie z powodów zagadnień związanych ze środowiskiem.

3.4 Niektóre europejskie węzły lotnicze już obecnie ograniczają liczbę możliwych do obsłużenia tras dowozowych ze względu na brak przepustowości. Należy skutecznie zająć się tym problemem, jeśli pragniemy utrzymać konkurencyjność Europy w tym obszarze.

4. Stworzenie warunków dla uczciwej i otwartej konkurencji

4.1 Przewoźnicy unijni, z których wielu boryka się z trudnościami finansowymi, tracą na konkurencyjności w sytuacji, gdy obciążenia ekonomiczne, zwiększające jednostkowe koszty produkcji, są wyższe niż w przypadku przewoźników z innych regionów na świecie.

4.2 Należy uwzględnić zarówno cały łańcuch wartości w sektorze lotnictwa (porty lotnicze, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, producentów, systemy rezerwacji komputerowych, podmioty prowadzące działalność w zakresie obsługi naziemnej itp.), zaś oceniając konkurencyjność unijnego sektora lotnictwa, a zwłaszcza unijnych linii lotniczych na świecie, trzeba wziąć pod uwagę strukturę kosztową, poziom konkurencji w innych częściach łańcucha wartości oraz mechanizmy finansowania infrastruktury na innych kluczowych rynkach.

4.3 W kontekście unijnym nie udało się stworzyć równych warunków na szczeblu państw członkowskich oraz lokalnym lub regionalnym, ponieważ np. nie zapobiegnięto licznym przypadkom, w których małe porty lotnicze udzielały przewoźnikom lotniczym specjalnych taryf, nie przestrzegając zasady testu prywatnego inwestora. Wszczęte ostatnio dogłębne postępowania w sprawach potencjalnej pomocy państwa przydzielonej przewoźnikom lotniczym w regionalnych portach lotniczych w kilku państwach członkowskich dowodzą konieczności podjęcia pilnych działań w celu sfinalizowania wciąż odkładanych w czasie wytycznych KE w sprawie pomocy państwa dla portów lotniczych. Przyjęte niedawno przepisy UE regulujące kwestie zabezpieczeń społecznych pracowników mobilnych, takich jak załogi latające, również usprawnią funkcjonowanie jednolitego rynku. Komisja podjęła już działania w wielu przypadkach domniemania nieuczciwej konkurencji.

5. Strategia wzrostu oparta na zasadzie „więcej Europy”

5.1 Według szacunków pochodzących z niezależnego badania przeprowadzonego dla Komisji zawarcie kolejnych kompleksowych umów o transporcie lotniczym na szczeblu UE z krajami sąsiadującymi i kluczowymi partnerami, w szczególności z szybko rozwijających się rynków lub rynków o ograniczonym dostępie, przyniosłoby znaczące korzyści gospodarce na poziomie ponad 12 mld EUR rocznie.

5.2 Dla UE utrzymanie silnej i konkurencyjnej branży lotniczej łączącej UE ze światem ma znaczenie strategiczne. Najszybciej rozwijające się rynki lotnictwa znajdują się dziś poza Europą, dlatego też kluczowe jest, aby branża europejska miała możliwość rozwijać się także na tych rynkach.

5.3 Ważne jest, aby zyskać pewność, że w miarę upływu czasu efektem tego procesu będzie prawdziwie zintegrowany wspólny obszar lotniczy, w ramach którego także relacje między samymi krajami sąsiadującymi staną się otwarte i zintegrowane. Rozpatrywanie przez Radę osobnych upoważnień udzielanych do negocjowania umów z poszczególnymi krajami nie ma już sensu. Dużo skuteczniejszym rozwiązaniem byłoby nadanie Komisji jednego upoważnienia do prowadzenia negocjacji ze wszystkimi pozostałymi krajami sąsiadującymi, przy czym negocjacje te nadal prowadzone byłyby osobno z każdym państwem.

5.4 W ramach trzeciego filara (kompleksowe umowy z kluczowymi partnerami) wynegocjowano szereg ważnych umów. Jest to jednakże również obszar, w którym nie osiągnięto jeszcze kilku kluczowych celów, tj. w kwestii umów UE ze Stanami Zjednoczonymi i UE z Kanadą dotyczących liberalizacji przepisów o prawach własności przewoźników lotniczych i o sprawowaniu kontroli nad tymi przewoźnikami.

5.5 Większość krajów wciąż zachowuje przepisy, zgodnie z którymi udziałowcami większościowymi przewoźników powietrznych muszą być obywatele danego kraju i to oni muszą sprawować kontrolę nad tymi przewoźnikami, przez co przewoźnicy lotniczy pozbawiani są dostępu do szerszej

⁽¹⁾ Konkluzje 3213, posiedzenia Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, które odbyło się w Brukseli 20 grudnia 2012 r.

gamy inwestorów i rynków kapitałowych. W efekcie sektor lotniczy funkcjonuje według sztucznie wymuszonego modelu, niespotykanego w innych branżach. Na przykład w Stanach Zjednoczonych ilość akcji z prawem głosu przewoźników lotniczych posiadana przez podmioty zagraniczne nie może przekraczać 25 %. Te narodowościowe ograniczenia w zakresie praw własności i sprawowania kontroli doprowadziły do powstania trzech globalnych aliansów przewoźników lotniczych (Star Alliance, SkyTeam i Oneworld), a ściślej mówiąc wspólnych przedsięwzięć utworzonych przez niektórych z ich członków na niektórych trasach. Model ten sprawdza się jako najbliższy kształtowi globalnego przewoźnika lotniczego.

5.6 Natomiast na mocy obowiązujących przepisów unijnych przewoźnicy unijni nie podlegają narodowościowym ograniczeniom w kwestii prawa własności i sprawowania kontroli, a prawa ich własności może nabyć dowolny podmiot z UE.

5.7 Trend konsolidacyjny w Europie jest wyjątkowy, a wyjątkowość ta wynika z faktu, że transgraniczne fuzje i wykupienia dopuszcza się jedynie w UE, a przepisy dotyczące praw własności i sprawowania kontroli zasadniczo nie zmieniły swojego kształtu od czasu ich wynegocjowania w 1944 r. w ramach Konwencji chicagowskiej. Trudności wynikające z bieżącego kształtu przepisów dotyczących praw własności i sprawowania kontroli są znaczące i wymagają negocjacji z krajami partnerskimi oraz wysoce złożonych struktur zarządzania. Członkowie aliansów współpracują coraz ściślej, aby zapewnić klientom płynne, zintegrowane, globalne połączenia sieciowe wykorzystujące wiele węzłów.

5.8 Nadszedł czas, aby podjąć kolejne kroki przewidziane w umowie o transporcie lotniczym między UE i USA w celu liberalizacji przepisów o prawach własności i sprawowaniu kontroli, aby umożliwić przewoźnikom lotniczym przyciąganie inwestycji niezależnie od narodowości inwestora.

6. Główne zasady wyznaczające kierunek przyszłej unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa

6.1 UE powinna nadal odważnie promować otwartość i liberalizację w sektorze lotnictwa, jednocześnie dopilnowując, aby towarzyszył im zadowalający poziom konwergencji regulacyjnej. W negocjacjach z krajami partnerskimi należy także poświęcić należytą uwagę normom pracy i ochrony środowiska oraz poszanowaniu dla konwencji i umów międzynarodowych w obu obszarach, tak aby zapobiec zakłóceniom rynku i nie dopuścić do „równania w dół”. Ważne jest, aby przewoźnicy lotniczy obsługujący Europę stosowali się do przepisów i regulacji MOP.

6.2 Mając na uwadze coraz większą zależność Europy od handlu zewnętrznego oraz kluczową rolę portów lotniczych w połączeniach między naszym kontynentem a resztą świata, EKES w pełni popiera ambitny plan w dziedzinie liberalizacji lotnictwa.

6.3 Aby zmaksymalizować korzyści, Unia powinna jak najszybciej podjąć działania (jeszcze przed nasileniem działań liberalizacyjnych między rynkami wschodzącymi). Zapewni jej to przewagę wynikającą z bycia pionierem w tej dziedzinie. Służyłoby to ochronie i wzmocnieniu pozycji europejskiego rynku lotniczego w wymiarze międzynarodowym. W przeciwnym razie UE grozi kompletne pominięcie w przyszłym przepływie globalnego ruchu lotniczego.

6.4 Pozycja lidera w liberalizacji lotnictwa miałaby również istotne znaczenie dla rozpowszechniania europejskich norm technicznych, co mogłoby przynieść znaczące korzyści europejskiemu przemysłowi lotniczemu.

6.5 EKES od dawna popiera zniesienie ograniczeń w zakresie własności i kontroli⁽²⁾, aby zapewnić przewoźnikom lotniczym dostęp do szerszej gamy inwestorów i rynków kapitałowych. Ze względu na znaczenie tych dwóch rynków, zdecydowane realizowanie tej polityki powinno początkowo koncentrować się na wprowadzeniu dalszych zmian do umów UE – USA. Może to potencjalnie stanowić wyznacznik nowej, postchicagowskiej epoki w lotnictwie.

6.6 Komisja będzie musiała wykazać, że skoordynowane podejście do negocjacji przyniesie wyniki szybciej, tak iż powstaną zbytnie opóźnienia w korzystaniu z nadarzających się okazji w porównaniu z umowami dwustronnymi. Niestety opóźnia się podpisanie dwustronnej umowy z Brazylią. Należy też wspomnieć, że na państwach członkowskich również spoczywa odpowiedzialność za wzmocnienie polityki UE w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Komisja potrzebuje silniejszego mandatu negocjacyjnego, zwłaszcza gdy propaguje zasady rynkowe UE w rozmowach z państwami i regionami, w których lotnictwo działa na podstawie zupełnie innych norm.

6.7 Jeśli jeden z bliskowschodnich przewoźników przejmie indyjskie linie lotnicze, które borykają się obecnie z trudnościami finansowymi, będzie to kolejnym ciosem dla pozycji sektora europejskiego.

7. Poszerzanie relacji z kluczowymi partnerami

7.1 Europejska branża przewozów towarowych i przesyłek ekspresowych, zważywszy na jej specyfikę, jest w szczególności poszkodowana na arenie światowej ze względu na surowe ograniczenia zawarte w dwustronnych umowach o komunikacji lotniczej; należy zatem potraktować ją wysoce priorytetowo w walce z ograniczeniami dostępu do rynków.

7.2 EKES liczy szczególnie na gwałtowny postęp w tworzeniu poszerzonej jednolitej przestrzeni lotniczej obejmującej naszych sąsiadów na Bliskim Wschodzie, Europę Wschodnią, Rosję, Turcję oraz – po drugiej stronie Morza Śródziemnego – państwa Afryki Północnej. Stworzyłyby to szanse rozwoju dla lotnisk drugorzędnych i regionalnych z uwagi na bliskość geograficzną tych rynków i fakt, że wiele z nich przeżywa boom gospodarczy. Pozytywny i pragmatyczny program współpracy z Turcją umożliwiłby poczynienie korzystnego dla obydwu stron postępu w rozwiązaniu konkretnych problemów w regionie. W szczególności należy rozwiązać kwestię dwustronnej umowy o bezpieczeństwie.

7.3 Komitet zdecydowanie popiera również ambitny plan liberalizacji, który będzie realizowany z państwami BRIC i ASEAN. Kraje te szybko stają się głównymi dostawcami surowców oraz gotowych wyrobów i usług, a ich społeczeństwa w coraz większym stopniu nastawione są na podróże. Kompleksowe umowy o transporcie lotniczym z Chinami, Indiami, Japonią i Ameryką Łacińską, które należy kontynuować, wykazałyby znaczące korzyści gospodarcze. Liberalizacja ruchu

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie stosunków transatlantyckich w sektorze transportu lotniczego, Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 1–6.

powietrznego dałaby przewoźnikom europejskim możliwość nateżenia współpracy z innymi liniami lotniczymi w tych regionach i skierowałaby dodatkowy ruch do portów lotniczych w Europie.

7.4 Ważne jest również, by wszelkie umowy opierały się na zasadzie wzajemności i oferowały korzyści zarówno UE, jak i krajom trzecim. W tym kontekście Rosja powinna jak najszybciej wykazać swoje zaangażowanie w realizację porozumienia z 2011 r. przewidującego wdrożenie „Uzgodnionych zasad modernizacji istniejącego systemu korzystania z tras transsyberyjskich”. Komisja, ze wsparciem państw członkowskich, powinna podjąć niezbędne działania, jeśli zobowiązania te nie zostaną wypełnione.

7.5 Relacje z państwami z Zatoki Perskiej w ostatnich latach ograniczały się do jednostronnego procesu otwarcia rynków unijnych na przewoźników z Zatoki Perskiej, co doprowadziło do znaczącego zachwiania równowagi pod kątem możliwości biznesowych. Z uwagi na ryzyko dalszej utraty przewozów, w kolejnych negocjacjach nie zaleca się skupiania uwagi na tych państwach.

8. Inwestycje w portach lotniczych

8.1 EKES podziela obawy Komisji w związku z potrzebą inwestowania w przepustowość portów lotniczych. Niemniej ten fragment wniosku wymaga dalszego wyjaśnienia, jakie działania należy podjąć, aby osiągnąć planowane cele; ponadto należy wyraźniej wskazać związek ze wcześniejszym wnioskiem Komisji w sprawie pakietu dotyczącego portów lotniczych⁽³⁾.

8.2 Należy pilnie zagwarantować przepustowość portów lotniczych w Unii Europejskiej, aby nie utracić konkurencyjności w stosunku do innych regionów odnotowujących wzrost; pozwoli to zapobiec sytuacji przeniesienia ruchu lotniczego do sąsiednich regionów.

8.3 Straty gospodarki europejskiej zaczną się, jeszcze zanim popyt przewyższy podaż. Według Eurocontrol, gdy węzły lotnicze zaczną wykorzystywać ponad 75 % teoretycznej maksymalnej przepustowości, ich zdolność skutecznego radzenia sobie ze złymi warunkami pogodowymi i opóźnieniami spowodowanymi problemami operacyjnymi oraz zdolność zapewniania niezawodnych połączeń gwałtownie maleje.

8.4 Ponadto w godzinach szczytu pasażerowie płacą więcej, niż płaciliby w sytuacji większej przepustowości. Dla przykładu, Komisja Transportu w Izbie Gmin Zjednoczonego Królestwa uzyskała ostatnio informację, iż koszty taryf lotniczych dla pasażerów mogą sięgnąć w 2030 r. nawet 1,2 mld GBP, jeśli nie rozbuduje się portów lotniczych w południowo-wschodniej Anglii.

8.5 Przepustowość lotnisk należy monitorować na szczeblu UE, jak też należy wdrożyć wytyczne unijne, które zapewnią wspólne kompleksowe ramy władzom lokalnym rozważającym programy rozbudowy portów lotniczych.

8.6 Choć rozwijanie przepustowości na największych lotniskach jest absolutną koniecznością w długiej perspektywie, istnieje także potrzeba jak najlepszego wykorzystania istniejącej przepustowości, zwłaszcza w odniesieniu do przydziału czasowego. Należy umożliwić portom lotniczym reagowanie na

zmiany podaży i popytu oraz przydzielanie czasu na start i lądowanie w sposób, który zagwarantuje optymalne wyniki gospodarcze. W tym kontekście jest ważne, aby związany z przydziałem czasowym aspekt pakietu dotyczącego portów lotniczych⁽⁴⁾ nadal sprzyjał uzyskiwaniu lepszych wyników w zakresie wykorzystania przepustowości portów lotniczych, dzięki uwzględnianiu lokalnej specyfiki w przydzielaniu czasu na start i lądowanie. Dla niektórych portów lotniczych jest to w istocie jedyna możliwość rozwoju w przyszłości. Pasy startowe na największych lotniskach często wykorzystywane są w maksymalnym stopniu, choć pobliskie lotniska regionalne nadal dysponują sporą przepustowością.

8.7 Porty lotnicze niebędące węzłami mogą też odgrywać ważną rolę w zmniejszaniu zagęszczenia ruchu na głównych węzłach lotniczych UE, co pozwala sektorowi europejskiemu utrzymać wiodącą pozycję. Ze względu na czas potrzebny na rozbudowę pasów startowych lub infrastruktury terminali na największych lotniskach, częstsze korzystanie z portów lotniczych niebędących węzłami oraz odpowiednie inwestowanie w nie mogą stanowić szybszą odpowiedź na problemy związane z ograniczoną przepustowością. Dobrze rozwinięta sieć takich mniejszych lotnisk i lotnisk regionalnych poprawi również bezpieczeństwo pasażerów, między innymi gwarantując zapewnienie sieci lotnisk awaryjnych bądź zastępczych na wypadek pogorszenia pogody lub wystąpienia innych przyczyn.

8.8 EKES ponawia także apel o bezzwłoczne wprowadzenie jednolitego obszaru ochrony, co wygeneruje spore oszczędności zarówno kosztów ponoszonych przez przewoźników lotniczych, jak i czasu podróży. Temat ten powinien zostać potraktowany priorytetowo i omówiony z kluczowymi partnerami.

9. Jednolita przestrzeń powietrzna / SESAR

9.1 Aby jednolita europejska przestrzeń powietrzna stała się faktem, potrzeba funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB). Wszystkie FAB miały być operacyjne 4 grudnia 2012 r. Mając na uwadze znaczenie tej kwestii dla optymalizacji zapewniania służb żeglugi powietrznej i dla skutecznego zarządzania natężeniem ruchu powietrznego, Komisja musi koniecznie rozpocząć postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości wobec państw członkowskich, które nie zrealizowały wyznaczonych celów.

9.2 Szybkie i spójne wdrożenie wniosków Komisji może posłużyć zrównoważonemu wzrostowi tego sektora i tym samym w pełni przyczynić się do ożywienia gospodarki europejskiej.

10. Instrumenty, które należy zastosować

10.1 Kompleksowe umowy o komunikacji lotniczej z krajami sąsiadującymi oraz głównymi partnerami o podobnych zapatrzeniach powinny obejmować kwestię synchronizacji warunków stwarzanych przez przepisy prawa dla uczciwej konkurencji i zrównoważonego rozwoju branży lotniczej, w tym kluczowe aspekty, takie jak bezpieczeństwo, ochrona, środowisko i przepisy gospodarcze.

⁽³⁾ COM(2011) 823 final; Dz.U. C 277 z 13.9.2012, s. 110–124.

⁽⁴⁾ COM/2011/0827 final/2 – 2011/0391 (COD).

10.2 Nie jest jeszcze jasne, jaką formę miałby przyjąć proponowany nowy instrument ochrony interesów europejskich przed nieuczciwymi praktykami; powinien on niemniej przypominać szerzej zakrojoną procedurę dochodzenia roszczeń skierowaną przeciwko „ukrytym dotacjom” odzwierciedlanym w cenach. Przepuszczalnie uzyskałby on ciężar prawny dzięki „klauzulom o uczciwej konkurencji” uwzględnianym w umowach, które Komisja zamierza podpisać z państwami trzecimi.

10.3 Komisja słusznie wskazuje, że zapewnianiu równych warunków w skali międzynarodowej muszą towarzyszyć podobne wysiłki w Europie. Europejski sektor lotniczy podlega coraz większym obciążeniom i niespójnościom regulacyjnym. W komunikacie wśród elementów zakłócających konkurencję, którymi należy się zająć, słusznie wymieniono podatki nakładane na sektor lotnictwa, niestosowną pomoc państwa, zatło-

czenie lotnisk i przestrzeni powietrznej, odpowiedzialność związaną z ochroną konsumentów oraz koszty emisji dwutlenku węgla.

10.4 Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) zasługuje na szczególną uwagę. Okazał się bardzo sporną kwestią w dyskusjach nad polityką w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Chiny i Indie odmówiły przestrzegania jego zasad, a Kongres USA przyjął prawo zakazujące amerykańskim przewoźnikom lotniczym przestrzegania tych norm unijnych. Choć zapewnienie zrównoważenia środowiskowego ma fundamentalne znaczenie, UE musi dać ICAO możliwość wypracowania globalnego rozwiązania, które wszystkie kraje partnerskie będą mogły zaakceptować jesienią 2013 r. na forum Zgromadzenia ICAO, gdyż w przeciwnym razie unijny sektor lotniczy będzie musiał zmierzyć się z niekorzystnymi warunkami konkurencji ⁽⁵⁾.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Zob. także opinia EKES-u „Unijny system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w lotnictwie”, 697 final 2012/0328 (COD), Kat. B1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD)

(2013/C 198/09)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Parlament Europejski i Rada 19 listopada 2012 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 26 – 23 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES stale opowiadał się za większym wykorzystaniem energii odnawialnych – także w postaci bioenergii. Niemniej już w opinii na temat dyrektywy w sprawie energii odnawialnej krytycznie ocenił stosowanie agropaliw w dziedzinie mobilności. Dlatego też przyjmuje obecnie z zadowoleniem zamiar Komisji dotyczący ograniczenia udziału konwencjonalnych biopaliw do 5 %.

1.2 Komisja zamierza promować wykorzystywanie produktów odpadowych i ubocznych w charakterze źródeł energii przy produkcji paliw. EKES zasadniczo pozytywnie ocenia to zamierzenie, ale i tu trzeba bardzo uważać, by politykę tę realizować spójnie i nie doprowadzić do nowych problemów. Jednak właśnie w tym zakresie EKES dostrzega we wniosku Komisji pewne ryzyko.

1.3 Choć biomasa jest odnawialna, to grunty, na których się ją uprawia, są zasobem ograniczonym. Zrozumiałe więc, że czynnik pośredniej zmiany użytkowania gruntów spowodowanej korzystaniem z biopaliw (tzw. czynnik ILUC) – o ile chodzi tu o konkurowanie o grunty – jest uwzględniany w tworzeniu strategii i polityki w tym zakresie. Należy zauważyć, że tego typu zmiany lub konkurowanie o grunty dokonują się tylko wtedy, gdy dotychczasowa produkcja żywności bądź paszy zostaje zastąpiona np. produkcją bioenergii, natomiast nie mamy z nimi do czynienia w przypadku regionalnych przesunięć w uprawach.

1.4 Przyjęte przez Komisję podejście oparte na czynniku ILUC jest częścią oceny porównawczej kopalnych i biogenicznych źródeł energii. Przy czym ocenę tę ukierunkowano wyłącznie na aspekt emisji gazów cieplarnianych. Kwestie takie, jak np. bezpieczeństwo dostaw czy też wyczerpanie paliw kopalnych, nie pasują do tego matematycznego schematu, więc je pominięto. Jednak przez to podejście ILUC nie spełnia wymogów polityki zrównoważonego rozwoju.

1.5 Podejście w oparciu o czynnik ILUC jest także wątpliwe z tego względu, że dotyczy ono jedynie ciekłych źródeł energii, pomija zaś źródła gazowe i stałe, na co EKES nie może się zgodzić.

1.6 Przez to, że we wniosku Komisji olejom roślinnym przypisuje się czynnik ILUC, – co oznacza, że należy dążyć do ich ograniczenia – stawia się pod znakiem zapytania zarówno produkcję białka w Europie, jak i dobrze przemyślane bezpośrednie wykorzystanie olejów roślinnych do celów energetycznych. Tymczasem jest to nieuzasadnione, ponieważ oleje roślinne nie są produktem głównym, lecz produktem ubocznym pożądanego rozwoju upraw roślin białkowych w Europie. Uprawianie w Europie roślin oleistych, będących źródłem zarazem i paszy białkowej, i olejów roślinnych, i w efekcie zastępujących importowaną soję, w ramach zrównoważonego rolnictwa należy propagować – a nie ograniczać.

1.7 W przypadku biopaliw określanych mianem „zaawansowanych”, które Komisja chce teraz wspierać, EKES dostrzega

zagrożenie polegające na tym, że produkty cenne dla potencjalnego wiązania dwutlenku węgla – jak drewno, słoma i liście – zostaną użyte do produkcji paliw, co doprowadzi do wzrostu stężenia CO₂ w atmosferze (por. punkt 4).

1.8 W proponowanej zmianie dyrektywy w sprawie energii odnawialnej EKES nie dostrzega obiecującego fundamentu dla strategii na rzecz faktycznego zminimalizowania zużycia paliw kopalnych, poprawy bezpieczeństwa dostaw w Europie i wkładu w ochronę klimatu.

1.9 Wszelkiego rodzaju biopaliwa nie są w dłuższej perspektywie sposobem na panujące obecnie nadmierne zużycie energii. Już choćby ze względu na ich ograniczoną dostępność biopaliwa nie będą mogły zastąpić paliw kopalnych. Chodzi tu – zwłaszcza w odniesieniu do transportu samochodowego osób, w którym pojawiają się już alternatywy do paliw płynnych – najwyżej o rozwiązanie przejściowe, w dodatku obciążone potencjalnie ogromnymi niepożądanymi efektami ubocznymi. Nie zmienia to zatem faktu, że bezwzględnie musimy ograniczyć zużycie energii jako takiej – niezależnie od jej źródła.

1.10 EKES jest świadom, że obecnie w niektórych dziedzinach mobilności oraz w rolnictwie i leśnictwie nie ma jeszcze realnej alternatywy dla paliw płynnych. Czyste oleje roślinne mogą tu posłużyć jako praktyczne rozwiązanie, ale ponieważ poziom ich produkcji jest ograniczony, to i zakres ich stosowania trzeba bardzo starannie zaplanować.

1.11 Także komunikat Komisji „Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych”⁽¹⁾, powiązany strategicznie z polityką w zakresie biopaliw, nie przedstawia wystarczających rozwiązań⁽²⁾.

1.12 Ogółem EKES zwraca uwagę na wyraźną niespójność pomiędzy różnymi obszarami polityki Komisji, którą należy się bezzwłocznie zająć. Komitet apeluje do Komisji, by gruntownie przemyślała swoją politykę bioenergetyczną, szczególnie w sektorze transportu. Należy przy tym zwrócić uwagę na ograniczoną dostępność zasobu gruntów – a więc i biomasy, na bilans energetyczny i efektywność energetyczną poszczególnych rodzajów bioenergii – a więc i różny poziom ograniczania emisji gazów cieplarnianych – oraz na rachunek ekonomiczny. Zdecydowanie więcej uwagi trzeba poświęcić stratom energii w procesach konwersji, należy także rozwijać i wspierać rozwiązania alternatywne wobec silników spalinowych w sektorze transportu (np. elektromobilność, technologie wodorowe) oraz opracować odrębną europejską strategię na rzecz zrównoważonej europejskiej produkcji białka i olejów roślinnych oraz ich wykorzystania.

⁽¹⁾ COM(2013) 17 final.

⁽²⁾ Zob. jeszcze nieopublikowana opinia EKES-u Pakiet „Czysta energia dla transportu”

2. Wstęp: kontekst polityczny i przedstawienie wniosków Komisji

2.1 W dyrektywie 2009/28/WE („dyrektywa w sprawie energii ze źródeł odnawialnych”) ustalono wiążące cele w zakresie rozwoju zastosowań energii z takich źródeł; do roku 2020 jej udział w zużyciu energii ma wynieść 20 %. Państwom członkowskim przyznano szeroki zakres swobody przy wdrażaniu tej dyrektywy, tak aby same mogły decydować o tym, w którym sektorze (energia elektryczna, ogrzewanie/chłodzenie lub transport) chcą podejmować działania.

2.2 Nie dotyczy to jednak sektora transportu, w którym ustalono minimalny wiążący 10-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii. Początkowo planowano wprowadzenie obowiązkowego wypełnienia tego udziału biopaliwami⁽³⁾, lecz po krytycznych uwagach ze strony EKES-u i Parlamentu Europejskiego dopuszczono również inne formy energii odnawialnych (np. energię elektryczną ze źródeł odnawialnych do eksploatacji samochodów i pojazdów kolejowych, biogaz itd.).

2.3 Przedstawione obecnie poprawki wynikają z opublikowanego w 2010 r. sprawozdania Komisji w sprawie pośredniej zmiany użytkowania gruntów spowodowanej korzystaniem z biopaliw oraz biopłynów⁽⁴⁾, w którym stwierdzono, że „należy potraktować zagadnienie pośredniej zmiany użytkowania gruntów spowodowanej przez biopaliwa w sposób całościowy (...)”.

2.4 Zasadniczo EKES podtrzymuje swoje krytyczne stanowisko wobec stosowania paliw pochodzenia roślinnego w transporcie, niemniej teraz należy ograniczyć konwencjonalne agropaliwa i przestawić się na tzw. zaawansowane biopaliwa, w których przypadku nie występuje ryzyko pośredniej zmiany użytkowania gruntów. W przypadku tych biopaliw, zdefiniowanych przez Komisję jako „zaawansowane”, chodzi o paliwa ciekłe, które są wytwarzane na przykład z odpadów biogenych, materiałów odpadowych lub z alg. Zgodnie z wizją Komisji należy promować produkcję tych biopaliw, ponieważ nie są one obecnie dostępne w handlu w dużych ilościach. Należy zapewnić zachęty poprzez nadanie zaawansowanym biopaliwom większego – w porównaniu z konwencjonalnymi agropaliwami – znaczenia w realizacji 10-procentowego celu wyznaczonego sektorowi transportu w dyrektywie 2009/28/WE.

2.5 Za pomocą swoich wniosków Komisja zamierza osiągnąć następujące cele:

— ograniczenie wkładu konwencjonalnych biopaliw w osiągnięcie celów określonych w dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych maksymalnie do 5 % wykorzystania energii w sektorze transportu, czyli maksymalnie do połowy wyznaczonego celu 10 %;

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

⁽⁴⁾ COM(2010) 811 final z 22.12.2010.

- promowanie tzw. biopaliw zaawansowanych (których stosowanie ewentualnie tylko w niewielkim stopniu prowadzi do pośrednich zmian sposobu użytkowania gruntów) m.in. dzięki dopuszczeniu, pod względem czysto rachunkowym, większego wkładu tych paliw w osiąganie celów określonych w dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych niż wkład agropaliw konwencjonalnych;
- poprawienie parametrów emisji gazów cieplarnianych z procesów produkcji biopaliw (zmniejszenie emisji powiązanych) przez podwyższenie proggu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dla nowych instalacji;
- poprawa sprawozdawczości na temat emisji gazów cieplarnianych poprzez zobowiązanie państw członkowskich i dostawców paliw do zgłaszania szacowanych emisji wynikających z pośredniej zmiany sposobu użytkowania gruntów związanych z biopaliwami.

3. Uwagi ogólne

3.1 W swojej opinii⁽⁵⁾ na temat ówczesnego wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych EKES z zadowoleniem przyjął i poparł ogólne ukierunkowanie dyrektywy. Natomiast wykorzystanie bioenergii w sektorze transportu ocenił krytycznie.

3.2 Europa potrzebuje konsekwentnego rozwijania odnawialnych źródeł energii, ale jednocześnie konsekwentnego oszczędzania energii, skutecznych i szeroko zakrojonych udoskonaleń w energetyce, jak i strukturalnych zmian w różnych dziedzinach, np. w polityce transportowej.

3.3 Komitet odrzucił jednak szczególne traktowanie sektora transportu i skoncentrowanie się na agropaliwach, uzasadniając to między innymi tym, że „uznanie za cel strategiczny częściowego zastąpienia oleju napędowego lub benzyny agropaliwami jest jednym z najmniej efektywnych i najdroższych działań na rzecz ochrony klimatu i oznacza obecnie skrajnie błędną alokację środków finansowych. EKES nie potrafi zrozumieć, dlaczego właśnie najdroższe środki mają być najintensywniej wspierane politycznie, zwłaszcza że poza kwestiami ekonomicznymi pozostaje jeszcze szereg nierozwiązanych kwestii ekologicznych i społecznych (...). Dlatego też Komitet odrzuca osobny cel 10 % dla agropaliw”⁽⁶⁾. Pod tym względem nic się nie zmieniło.

3.4 Przede wszystkim jednak Komisja nie powinna ograniczać się do politycznego celu zakładającego udział agropaliw na poziomie 10 %. Prawdziwym celem Komisji powinno być raczej opracowanie spójnej polityki, która długookresowo zmierzałaby do możliwie całkowitego zastąpienia wykorzystywanych obecnie paliw kopalnych.

3.5 Przy obecnym natężeniu ruchu agropaliwa tylko w minimalnym stopniu przyczyniłyby się do osiągnięcia tego celu. Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) wyliczyła, że w celu zaspokojenia obecnego

zapotrzebowania światowego sektora transportu na energię należałoby przeznaczyć na produkcję agropaliw 2/3 światowych zasobów gruntów rolnych.

3.6 Wpływ oddziaływania takiej polityki na pośrednią zmianę użytkowania gruntów jest oczywisty.

3.7 Wszelkiego rodzaju biopaliwa nie są więc w dłuższej perspektywie sposobem na panujące dziś nadmierne zużycie energii. Już choćby ze względu na ich ograniczoną dostępność biopaliwa tylko w bardzo niewielkim stopniu będą mogły zastąpić paliwa kopalne. Szczególnie w odniesieniu do transportu samochodowego osób, w którym pojawiają się już alternatywy do paliw płynnych, mamy tu zatem do czynienia najwyżej z rozwiązaniem przejściowym, w dodatku obciążonym potencjalnie ogromnymi niepożądanymi efektami ubocznymi. Nie zmienia to faktu, że bezwzględnie musimy ograniczyć zużycie energii jako takiej – niezależnie od jej źródła.

3.8 Krytycznie zdystansowane stanowisko EKES-u wobec wniosku Komisji z 2008 r. wynikało właśnie z kwestii pośrednich zmian sposobu użytkowania gruntów. EKES z zadowoleniem przyjmuje więc obecne podejście, które zakłada ograniczenie wykorzystania konwencjonalnych agropaliw.

Podejście oparte na czynniku ILUC – choć uzasadnione – ma wiele wad.

3.9 Od strony teoretycznej podejście Komisji w oparciu o czynnik ILUC jest zrozumiałe: w sytuacji, gdy na gruntach rolnych dotychczasowe uprawy roślin przeznaczonych do spożycia lub pasz zostają zastąpione nowymi uprawami (takimi jak agropaliwa, lecz także rośliny mające służyć jako surowce), dotychczasowe uprawy należy przenieść w inne miejsce, co może mieć niekorzystne skutki ekologiczne lub społeczne.

3.10 Dlatego zrozumiałe jest uwzględnienie tego czynnika pośredniej zmiany użytkowania gruntów (tzw. czynnika ILUC) przy kształtowaniu strategii i polityki w tym zakresie.

3.11 W analizie przeprowadzonej na zlecenie Komisji ocenia się, że w całej Unii Europejskiej samo tylko zwiększenie udziału agropaliw w zużyciu energii z poniżej 5 % do 10 % spowoduje pośrednią zmianę użytkowania gruntów na obszarze 1,4 mln ha.

3.12 EKES zwraca uwagę Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady na to, że pośrednia zmiana sposobu użytkowania gruntów nie wynika wyłącznie ze stosowania paliw ciekłych. Taka zmiana jest raczej nieodłącznym elementem wykorzystywania biomasy, jako że nie mamy tu do czynienia z materiałami odpadowymi.

3.13 Oznaczałoby to, że podejście zbliżone do obecnego podejścia do paliw płynnych należałoby konsekwentnie zastosować również do gazowych i stałych źródeł energii. Na przykład w Niemczech oprócz 1,2 mln ha powierzchni uprawnej, na której w 2011 r. uprawiano rośliny do produkcji konwencjonalnych agropaliw, obecnie na około 1 mln ha uprawia się

⁽⁵⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 43.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 43.

rośliny (głównie kukurydzę) do produkcji biogazu. Gdy uprawy służą produkcji paliw, czynnik ILUC się nalicza, ale gdy służą produkcji elektryczności – wówczas nie. To nielogiczne i niekonsekwentne.

3.14 EKES uważa, że w sektorze transportu tylko wtedy rozsądnie jest sięgać po te źródła energii, które, jak biomasa, wymagają przeznaczenia oddzielnych gruntów, gdy brak innych realistycznych alternatyw. Biomasa jest co prawda odnawialna, lecz ze względu na zapotrzebowanie na grunty jej dostępność jest ograniczona.

3.15 Często alternatywne rozwiązania już istnieją lub czekają na opracowanie, np. w ramach elektromobilności, gdzie za pomocą energii wiatrowej i słonecznej można wytwarzać prąd, nie obciążając z nadmiarem zasobów gruntów. Dla przykładu – żeby rocznie wyprodukować 10 GWh energii elektrycznej, potrzeba albo 400 ha gruntów obsianych kukurydzą, albo 8 ha powierzchni dachowej z zamontowanymi instalacjami fotowoltaicznymi, albo 0,3 ha dla obsługi elektrowni wiatrowych. Innymi słowy: tam, gdzie na przykład elektromobilność jest rozwiązaniem możliwym, a także ekonomicznie opłacalnym i dającym się zastosować w praktyce, należy ją nadal rozwijać i wykorzystywać, tak aby w miarę możliwości wyeliminować lub ograniczyć konkurowanie o grunty.

3.16 EKES nie dostrzega we wniosku Komisji żadnej konsekwentnej ogólnej koncepcji – ani jeśli chodzi o bioenergię, ani jeśli chodzi o rozwiązanie wielokrotnie zgłaszanych problemów w dziedzinie transportu, a mianowicie, że:

- a) poziom uzależnienia od importu energii jest bardzo wysoki,
- b) emisja gazów cieplarnianych wymyka się spod kontroli.

Nowe podejście praktycznie nie poprawia ochrony klimatu i bezpieczeństwa dostaw.

3.17 Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że tzw. zaawansowane biopaliwa produkowane z odpadów lub alg zasadniczo będą droższe niż konwencjonalne agropaliwa produkowane z upraw roślin przeznaczonych do spożycia. Ponieważ Komisja wychodzi z założenia, że te zaawansowane paliwa są niezbędne do osiągnięcia celu 10 %, stosuje swego rodzaju sztuczkę obliczeniową, aby zapewnić osiągnięcie tego celu. Każdy litr zaawansowanego paliwa produkowanego z surowców wymienionych w części A załącznika IX do wniosku dotyczącego dyrektywy (czyli na przykład z alg, słomy, obornika lub osadu ściekowego, łupin orzechów lub kory, trocin i wiórów lub liści) jest opatrywany współczynnikiem 4, czyli jest obliczany jako 4 litry konwencjonalnych agropaliw. W przypadku paliw produkowanych na przykład ze zużytego oleju spożywczego czy niespożywczego materiału celulozowego (część B załącznika IX) stosuje się współczynnik 2.

3.18 W ten sposób już dzięki 2,5-procentowemu udziałowi zaawansowanych paliw, którym przypisano czynnik 4, można

uznać cel 10 % za osiągnięty. Przy założeniu, że te zaawansowane paliwa przyniosą 60-procentową redukcję emisji gazów cieplarnianych względem paliw kopalnych, emisje gazów cieplarnianych w sektorze transportu zmniejszyłyby się o ok. 1,5 %. A ponieważ emisje z transportu stanowią około 25 % wszystkich emisji w UE, szacowana łączna redukcja emisji gazów cieplarnianych w UE nie przekroczyłaby **połowy procenta!**

3.19 Nie ma znaczenia, czy wyznaczony cel 10 % zostanie osiągnięty za pomocą 2,5 % nowoczesnych biopaliw lub połączenia maksymalnego udziału konwencjonalnych biopaliw wynoszącego 5 % i przykładowo udziału zaawansowanych biopaliw wynoszącego 1,25 % – takiego działania nie można uznać za istotny wkład w zwiększenie bezpieczeństwa dostaw w UE oraz w ochronę klimatu.

3.20 W perspektywie długookresowej niezbędny jest udział odnawialnych źródeł energii w sektorze transportu, który będzie znacznie wykraczał poza obecny cel 10 %. Sama Komisja planuje, by do 2050 r. do 67 % zredukować emisje gazów cieplarnianych w sektorze transportu. Jednak przedstawiona propozycja nie zawiera żadnych elementów strategii, która skutecznie doprowadziłaby do tego celu.

Podejście Komisji stoi w sprzeczności ze strategią UE dotyczącą białka

3.21 EKES podkreśla, że podejście oparte na czynniku ILUC można uwzględnić jedynie wtedy, gdy mamy do czynienia z nowymi formami użytkowania gruntów, a nie z regionalnym przesunięciem istniejących form użytkowania. Właśnie na tym polega główny błąd we wniosku Komisji.

3.22 W obliczeniach Komisji dotyczących czynnika ILUC przyjmuje się, że przy produkcji olejów roślinnych powstaje produkt uboczny znany jako wyłoki z roślin oleistych lub białkowych, którego wartość ocenia się jedynie w kategoriach polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, uwzględniając tylko jego wartość opałową w analizach porównawczych emisji gazów cieplarnianych.

3.23 Jednak w Europie nikt nie wpadłby na pomysł spalania wyłoków z roślin oleistych. Co więcej, uprawa roślin oleistych w Europie jest wysoce zasadna. Przykładowo, w ostatnich dziesięcioleciach rozwinięto uprawę odmian rzepaku na potrzeby żywienia zwierząt, aby zwiększyć jego stosowanie jako paszy i poprawić bardzo niski poziom zaopatrzenia Europy w białko. EKES wielokrotnie wskazywał na pilną konieczność działań w tym kierunku, jako że 75 % białka paszowego trzeba dziś importować. Dzięki rozwojowi upraw białkowych w Europie można ograniczyć przywóz roślin białkowych, takich jak np. soja, a tym samym zmniejszyć szkodliwe następstwa ekologiczne i społeczne wynikające po części z przemysłowej uprawy soi na innych kontynentach.

3.24 Olej roślinny nie jest więc głównym celem uprawiania roślin oleistych, gdyż około 2/3 zbiorów przypada na wytoki, a jedynie 1/3 na wyłoczony olej. Zatem olej, podobnie jak słoma powstająca przy produkcji tych roślin, (7) jest produktem ubocznym lub odpadowym.

3.25 Komisja twierdzi, że chce promować produkty uboczne lub odpadowe, lecz jej wniosek kwestionuje produkcję białek w Europie, a w efekcie zupełnie słuszne bezpośrednio wykorzystanie olejów roślinnych. Polityka ta jest zatem bardzo niespójna.

Czynnik ILUC to jedynie kryterium, zaś bioenergia to więcej niż zapotrzebowanie na grunty czy emisje gazów cieplarnianych

3.26 W swoich wnioskach Komisja sprowadza dyskusję na temat bioenergii do porównawczego obliczenia emisji gazów cieplarnianych pochodzących z kopalnych i odnawialnych źródeł energii. Komisja uważa, że paliwa biogenne powinny zostać uwzględnione w dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych pod warunkiem, że osiągają określony stopień redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do paliw kopalnych.

3.27 EKES podkreśla, że taka polityka jest niewystarczająca, ponieważ wyklucza inne ważne zagadnienia, takie jak bezpieczeństwo dostaw (w tym rozwój regionalnych struktur dostaw). Ponadto nie uwzględnia kwestii wyczerpania kopalnych źródeł energii i surowców, lecz także aspektów społecznych, takich jak wypieranie drobnych producentów rolnych lub grup miejscowych na zamorskich obszarach uprawnych czy kształtowanie się cen na rynkach żywności. Takich zagadnień nie da się – tak jak ILUC – ująć w matematycznym schemacie „ekwiwalentu gazów cieplarnianych”.

3.28 Jeśli chodzi o dane porównawcze dotyczące emisji gazów cieplarnianych, nie ma wystarczająco wyraźnego rozróżnienia pomiędzy kopalną, wyczerpywalną ropą naftową (jako podstawą benzyny, oleju napędowego i kerozyny), a na przykład odnawialnym, stale wytwarzanym olejem roślinnym (jako produktem ubocznym europejskiej strategii w sprawie białka). W danych tych należy koniecznie uwzględnić kwestię kopalności/odnawialności, aby można je było odpowiednio stosować. Oznacza to, że pochodne ropy naftowej, w zależności od ich konkretnego oddziaływania, już na starcie należałoby obciążyć sporym minusem. Poza tym w bilansie oddziaływania na klimat powinno się uwzględnić także nowe, bardziej szkodliwe dla klimatu metody wydobycia np. piasków bitumicznych czy oleju łupkowego. W tej kwestii Komisja musi dokonać ulepszeń.

3.29 Należy zwrócić także uwagę na to, że jeśli chodzi o emisje, poszczególne paliwa biogenne skrajnie się między sobą różnią. W przypadku biopaliw emisje gazów cieplarnianych wynikają po pierwsze – z rodzaju uprawy roślin – oraz po

drugie – z intensywności produkcji biopaliwa pod względem technicznym, w tym transportu surowców i produktów końcowych.

3.30 Trzeba więc wprowadzić rozróżnienie pomiędzy biopaliwami pochodzącymi z upraw, które nie obciążają środowiska i są zasobooszczędne – jak ma to miejsce w rolnictwie ekologicznym, a takimi, które wyprodukowano przy użyciu środków agrochemicznych, przez co pogorszone ich bilans emisji gazów cieplarnianych. Analogiczne rozróżnienie powinno odnosić się do produkcji paliw – lokalnej lub scentralizowanej, w potężnych zakładach przemysłowych itp... Takiego rozróżnienia Komisja jednak nie dokonuje.

3.31 Co dość kuriozalne, zaproponowane przez Komisję metody pod względem obliczeniowym plasują zaawansowane paliwa, produkowane przy dużym nakładzie energii i transportu, na lepszej pozycji, niż na przykład produkty wyjściowe pochodzenia naturalnego, dostarczane prawie „za darmo” (np. czysty olej roślinny); por. pkt 4. EKES uważa taką sytuację za niedopuszczalną.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komisja twierdzi, że produkcja zaawansowanych biopaliw nie pociąga za sobą ryzyka pośredniej zmiany użytkowania gruntów. Niemniej Komitet podkreśla z naciskiem, że nie oznacza to bynajmniej, iż są one całkowicie bezpieczne z punktu widzenia ochrony klimatu. Na podstawie konkretnych przykładów z listy zaproponowanych przez Komisję materiałów odpadowych Komitet pragnie uzasadnić swoje krytyczne nastawienie do planowanego podejścia.

4.2 Gliceryna

4.2.1 W kontekście zaawansowanych biopaliw Komisja stawia między innymi na glicerynę zamiast na konwencjonalny biodiesel, którego zastosowanie chce się ograniczyć. W ostatnich latach jednak właśnie europejscy producenci biodiesla stali się największymi dostawcami gliceryny w Europie – 80 % europejskiej produkcji gliceryny pochodzi z produkcji biodiesla (8). EKES zastanawia się, skąd miałby pochodzić w przyszłości surowiec „gliceryna”, którego wykorzystanie ma zostać w przyszłości zintensyfikowane, jeśli produkcja właściwej substancji wyjściowej (biodiesla) zostanie ograniczona. Jest to wewnętrznie sprzeczne.

4.2.2 Komisja sama wyjaśniła, że rozsądniejsze pod względem zarówno klimatycznym, jak i energetycznym byłoby bezpośrednio stosowanie naturalnych olejów roślinnych niż poddawanie ich transestryfikacji w celu uzyskania biodiesla (zob. część A załącznika V do dyrektywy 2009/28/WE). W ramach tego rozsądnego pod względem klimatycznym procesu nie powstałaby żadna gliceryna. Omawiany wniosek Komisji prowadzi jednak do znacznego i zgubnego zakłócenia konkurencji w rankingu emisji gazów cieplarnianych. Produkt

(7) W przypadku rzepaku ilość ta wynosi aż ok. 9 ton na hektar. Co ciekawe, wartości energetycznej tej słomy nie uwzględnia się w wyliczeniach emisji gazów cieplarnianych.

(8) Zob. sprawozdanie roczne ADM za rok 2009, http://www.oelag.de/images_betaeae/downloads/ADM%20GB%202009%20final.pdf.

uboczny energochłonnego przemysłowego procesu produkcyjnego (a mianowicie transestryfikacji oleju roślinnego do biodiesla) – gliceryna – otrzymuje poprzez pomnożenie razy cztery swojej wartości odpadowej fikcyjnie lepszą wartość pod względem emisji gazów cieplarnianych niż produkt wyjściowy, tj. olej roślinny. Na papierze kreuje się obliczeniowy proces redukcji emisji gazów cieplarnianych, który w rzeczywistości wcale nie zachodzi (por. też punkt 4.4.3).

4.3 Drewno (zamiana biomasy w paliwo ciekłe)

4.3.1 Pod względem technicznym jak najbardziej możliwa jest zamiana biomasy w paliwo ciekłe (proces „*biomass to liquid*”) – jak proponuje Komisja np. w odniesieniu do zastosowania drewna. Odpowiednia synteza Fischera-Tropscha jest znana od kilkudziesięciu lat. Polega ona na tym, że ligninowe cząsteczki drewna ulegają całkowitemu rozkładowi i pozostały tlenek węgla najczęściej wiąże się z dostarczanym z zewnątrz H₂ i tworzy cząsteczkę CH.

4.3.2 Niemniej procesu tego nie da się (!) przeprowadzić przy użyciu samych odpadów drewnianych lub kory; proces ten wymaga użycia drewna najwyższej jakości (konkurencja w odniesieniu do mebli i drewna fornirowanego), ponieważ cząsteczki obce, które znajdują się w odpadach drewnianych i korze, zakłócają syntezę Fischera-Tropscha.

4.3.3 Proces ten jest niezwykle energochłonny! Z jednej tony najlepszego drewna z kłody (o zawartości 60 % substancji organicznej) można wyprodukować 135 kg oleju napędowego. W tym procesie ponad 85 % energii pochodzącej z drewna przepada; tylko mniej więcej 15 % energii jest przekształcane w zaawansowane biopaliwo. Oznacza to, że z lasu liczącego 1 000 drzew ponad 850 drzew zostanie wypalonych jako energia potrzebna do przeprowadzenia całego procesu, aby z mniej niż 150 drzew otrzymać paliwo. Następnie podczas spalania paliwa powstałego z przetworstwa biomasy w silnikach samochodów zostaje uwolniony cały związek w procesie fotosyntezy dwutlenek węgla z 1 000 wykorzystanych drzew.

4.3.4 Jest to niedopuszczalnie niska sprawność energetyczna, a całemu procesowi daleko do efektywności energetycznej, którą Komisja nieustannie postuluje. Realizacja celów w zakresie efektywności energetycznej wymaga inwestowania w procesy, dzięki którym można osiągnąć wyniki akceptowalne pod względem wykorzystania energii.

4.3.5 Mimo to proces ten jest przedstawiany w ramach unijnej polityki w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych jako w znacznym stopniu neutralny pod względem emisji CO₂, ponieważ drewno ma być wykorzystywane jako energia niezbędna do przeprowadzenia procesu. Z drugiej strony UE planuje magazynowanie CO₂ w drewno i zachowanie go tam dłużej, aby ponownie znów go nie wypalać – na przykład do celów produkcji zaawansowanych biopaliw?

4.3.6 EKES przyznaje, że drewno pochodzące ze zrównoważonego leśnictwa jak najbardziej może i powinno być wykorzystywane do celów energetycznych, żeby np. zastępować paliwo

kopalne – ropę naftową czy węgiel. Jednak już wcześniej wskazywał⁽⁹⁾ na to, że należy trzymać się zaleceń Wspólnego Centrum Badawczego i w pierwszej kolejności podejmować działania najbardziej skuteczne pod względem ochrony klimatu i najbardziej rozsądne ekonomicznie. A te polegają przede wszystkim na wykorzystaniu drewna do produkcji ciepła (np. w systemach ogrzewania lokalnego, najlepiej w połączeniu z instalacjami kogeneracji), a nie na energochłonnych chemicznych procesach konwersji drewna na paliwa płynne dla sektora transportu⁽¹⁰⁾.

4.4 Słoma

4.4.1 Uznanie przez Komisję słomy po prostu za „materiał odpadowy” (w rozumieniu beзуżytecznego odpadu) jest z ekologicznego i klimatycznego punktu widzenia więcej niż problematyczne. Przez całe wieki słoma była najważniejszym materiałem wykorzystywanym w procesie rolnej gospodarki obiegowej. Na jednym hektarze tradycyjnego gruntu ornego żyje ok. 10 ton żywych organizmów, które potrzebują pożywienia. Trzeba przy tym wiedzieć, że organizmy żyjące w glebie przez wiele stuleci wytwarzały próchnicę właśnie ze słomy, liści lub zwiędłej trawy itp. Próchnica oznacza wysoką jakość gleby, żyzność i zmniejszenie ilości CO₂.

4.4.2 EKES nie bardzo rozumie, do czego tak naprawdę zmierza Komisja: zwiększenia redukcji CO₂ czy pozbawienia jednego z najważniejszych źródeł potencjalnej zdolności redukcji poprzez uprzywilejowane wykorzystywanie słomy do produkcji paliw?

4.4.3 To ostatnie UE wspiera poprzez uznanie słomy za odpad oraz wytwarzanie z niej – przy dużym nakładzie energii – zaawansowanego paliwa, które otrzymało czynnik 4, jeśli chodzi o udział w realizowaniu celu klimatycznego w sektorze transportu. Tymczasem związanej z tym utraty możliwości zmniejszenia CO₂ się nie oblicza!

4.4.4 Dalsza kwestia, która nie została rozważona: Brak słomy w systemie glebowym jest problematyczny nie tylko dla struktury gleby, lecz także dla mikroorganizmów. W ten sposób utracone składniki pokarmowe należy zastąpić nawozami mineralnymi, których produkcja jest nie tylko kosztowna, lecz także energochłonna.

4.4.5 Uznanie słomy na mocy politycznych warunków ramowych za dobro ekonomiczne, za które rolnicy dostaną pieniądze, oferuje im możliwość osiągnięcia zysku. Tymczasem za rozbudowę warstwy próchniczej i procesy pochłaniania dwutlenku węgla w glebie oraz za oszczędzanie energii związane z wykorzystaniem słomy w ramach gospodarki obiegowej rolnicy nie otrzymują nic. W tym wypadku stworzono wyraźnie błędne bodźce gospodarcze.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 43.

⁽¹⁰⁾ Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej: „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations” („Biopaliwa w kontekście europejskim – fakty, niewiadome i zalecenia”), 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (dostępna tylko wersja angielska).

4.4.6 EKES przypomina o swojej opinii z 19 września 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem⁽¹¹⁾. EKES wyjaśniał w niej, że absolutnie konieczne jest uzupełnienie przewidzianych planów działania mających na celu np. stworzenie odpowiednich miejsc magazynowania CO₂ w rolnictwie „(...) innymi środkami politycznymi lub powiązanie ich z już istniejącymi, tak by stworzyć warunki ramowe, które umożliwią właścicielom i użytkownikom gruntów realizowanie odpowiednio skutecznych działań w sektorze LULUCF w sposób ekonomicznie sensowny, a nie wyłącznie na swój koszt”. Należy ubolewać, że niecałe dwa miesiące po tym, jak Komitet sformułował tę zasadę, Komisja przedstawiła omawiany wniosek dotyczący zamiany słomy na zaawansowane paliwa, a tym samym ponownego dostarczenia całkowicie przeciwnych bodźców.

4.5 Liście

4.5.1 Uznanie liści – w sposób niezróżnicowany – za odpady lub surowce wykorzystywane do produkcji zaawansowanych biopaliw jest niemożliwe do zaakceptowania pod względem ekologicznym. Liście odgrywają centralną rolę np. w ekologicznym cyklu życia lasu i w utrzymaniu jego produktywności. Usunięcie liści z niektórych lasów europejskich w średniowieczu doprowadziło na przykład do ich trwałej degradacji. Zgodnie z omawianymi wnioskami Komisji możliwe byłoby wykorzystywanie liści z lasów do uprzywilejowanej produkcji paliw – działanie, które kilkadziesiąt lat temu z trudem zniesiono w celu odbudowy lasów. Przeciwno realizacji wniosków Komisji mogą obecnie przemawiać tylko powody ekonomiczne.

5. Propozycje EKES-u

5.1 EKES wzywa Komisję do gruntownego przemyślenia swojej polityki bioenergetycznej – szczególnie w zakresie biopaliw. Należy przy tym zwrócić uwagę na ograniczoną dostępność zasobu gruntów – a więc i biomasy, na bilans energetyczny i efektywność energetyczną poszczególnych rodzajów bioenergii – a więc i różny poziom ograniczania emisji gazów cieplarnianych – oraz na rachunek ekonomiczny. EKES zaleca Komisji, by uwzględniła przy tym zarówno istotne wnioski Wspólnego Centrum Badawczego, jak i zasadnicze tezy dokumentu przedstawiającego stanowisko Federalnego Urzędu Ochrony Środowiska⁽¹²⁾, które zaprezentowano przy okazji dodatkowego posiedzenia EKES-u w ramach konferencji durbańskiej w sprawie zmiany klimatu.

5.2 Należy poświęcić znacznie więcej uwagi energii zużywanej w procesie konwersji, gdyż kwestia ta jest często pomijana. W wielu dziedzinach (jak np. produkcja leków) ingerencja w strukturę molekularną surowców jest nieunikniona, ale niekoniecznie dotyczy to sektora energii. Celem musi być możliwie

największa efektywność energetyczna, gdyż chodzi o uzyskiwanie energii. Dlatego wszystkie produkty energetyczne podlegające konwersji chemicznej powinno się zakwestionować w sytuacji, gdy istnieją alternatywy.

5.3 Zamiast przetwarzać drewno przy wielkim nakładzie energetycznym, po to by je następnie w postaci paliwa samochodowego spalić, lepiej wykorzystywać je albo do wiązania dwutlenku węgla, albo do bezpośredniego spalania jako substytutu kopalnych nośników energii w ciepłownictwie.

5.4 Komisja powinna opracować strategię, która – jak to ma miejsce w przypadku planowanej europejskiej strategii zaopatrzenia w białko – w sposób efektywny pod względem energetycznym łączy potrzeby w zakresie zapotrzebowania na energię z naturalnymi procesami, np. w obszarze rolnictwa i leśnictwa. To oznacza, że uprawianie w Europie roślin oleistych, będących źródłem zarazem i paszy białkowej, i olejów roślinnych, i w efekcie zastępujących importowaną soję, w ramach zrównoważonego rolnictwa należy propagować – a nie ograniczać.

5.5 Komisja ze względów strategicznych powinna umożliwić ograniczone korzystanie z biopaliw jednoznacznie w tych sektorach, w których – inaczej niż w przypadku samochodów – nie można na razie oczekiwać realistycznych i powszechnie stosowanych obiecujących alternatyw. Chodzi tu np. o transport lotniczy i wodny, a także sektory niezwiązane z transportem, takie jak samo rolnictwo i leśnictwo.

5.6 Komisja powinna też poważnie potraktować sformułowaną przez siebie zasadę, zgodnie z którą energia ze źródeł odnawialnych powinna być stosowana tam, gdzie przy użyciu jak najmniejszych nakładów ekonomicznych można osiągnąć maksymalne efekty energetyczne i klimatyczne. Taką dziedziną jest niewątpliwie wykorzystanie ciepła, a nie sektor paliw płynnych.

5.7 EKES wielokrotnie wypowiadał się na temat odnawialnych źródeł energii w rolnictwie i zwracał uwagę m.in. na to, że wykorzystanie czystych olejów roślinnych oferuje interesujące alternatywne możliwości stosowania. Na przykład Austria kieruje się odpowiednimi wynikami finansowanego przez Komisję w ramach siódmego programu ramowego projektu w zakresie stosowania czystych, niemodyfikowanych chemicznie olejów roślinnych i zamierza zwiększyć ich wykorzystanie w rolnictwie. Należy ubolewać, że Komisja nie poczyniła na ten temat żadnych uwag ani sama nie podjęła odpowiednich inicjatyw.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.12, s. 85.

⁽¹²⁾ „Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen” („Zrównoważone wykorzystywanie globalnych zasobów gruntów i biomasy”), Federalny Urząd Ochrony Środowiska, 2012; <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4321.html>.

5.8 W przyszłości EKES zamierza jeszcze intensywniej angażować się w społeczną debatę na temat wykorzystania gruntów i konkurowania o nie, jak również w kwestii coraz poważniejszego problemu zasklepania gleby.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 3.16 (poprawka 8)

Zmienić

EKES nie dostrzeżę w wniosku Komisji żadnej konsekwentnej ogólnej koncepcji – ani jeśli chodzi o bioenergię, ani jeśli chodzi o rozwiązanie wielokrotnie zgłaszanych problemów w dziedzinie transportu, a mianowicie, że:

- a) poziom uzależnienia od importu energii jest bardzo wysoki,
- b) emisja gazów cieplarnianych wymyka się spod kontroli.

Ponadto Komitet zwraca uwagę, że przewidywany przez Komisję obowiązek informowania o emisjach gazów cieplarnianych w związku ze zmianą sposobu użytkowania gruntu jest prawie niemożliwy do zrealizowania z praktycznego i technicznego punktu widzenia, a na pewno będzie oznaczał istotne zwiększenie obciążeń dla administracji i przedsiębiorstw, których by dotyczył.

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 63

Przeciw: 79

Wstrzymało się: 34

Punkt 4.3.1 (poprawka 11)

Zmienić

Pod względem technicznym ~~jak najbardziej~~ możliwa jest zamiana biomasy w paliwo ciekłe (proces „biomass to liquid”) – jak proponuje Komisja np. w odniesieniu do ~~zastosowania~~ drewna, ~~przy wykorzystaniu różnych metod.~~ Odpowiednia Na przykład synteza Fischera-Tropscha (polegająca na tym, że ligninowe cząsteczki drewna ulegają całkowitemu rozkładowi i pozostały tlenek węgla najczęściej wiąże się z dostarczanym z zewnątrz H_2 i tworzy cząsteczkę CH_4) jest znana od kilkadziesiąt lat. ~~Polega ona na tym, że ligninowe cząsteczki drewna ulegają całkowitemu rozkładowi i pozostały tlenek węgla najczęściej wiąże się z dostarczanym z zewnątrz H_2 i tworzy cząsteczkę CH_4 .~~ Opracowane zostały także inne metody.

Uzasadnienie

Chociaż synteza Fischera-Tropscha jest dobrze znana, użycie jako przykładu tylko jednej metody jest mylące.

Wynik głosowania

Za: 53

Przeciw: 89

Wstrzymało się: 30

Punkt 4.3.2 (poprawka 12)

Zmienić

Niemniej procesu tego nie da się (!) przeprowadzić przy użyciu samych odpadów drewnianych lub kory; proces ten wymaga użycia drewna najwyższej jakości (konkurencja w odniesieniu do mebli i drewna formowanego), ponieważ cząsteczki obecne, które znajdują się w odpadach drewnianych i korze, zakłócają syntezę Fischera-Tropscha. Zgodnie z zasadami efektywnej gospodarki zasobami procesy te mogą być stosowane do odpadów zrębowych, ubocznych produktów przemysłu drzewnego i drewna z trzebieży pozyskanych w procesie użytkowania lasu. Dzięki temu drewno jest efektywniej wykorzystywane i nie prowadzi to do sytuacji, gdy wysokiej jakości kłody są zużywane do wytwarzania energii.

Uzasadnienie

Tekst pierwotny nie odzwierciedlał rzeczywistości. Procesy te umożliwiają efektywniejsze wykorzystanie drewna.

Wynik głosowania

Za: 54

Przeciw: 96

Wstrzymało się: 27

Punkt 4.3.3 (poprawka 13)

Zmienić

Proces ten jest niezwykle energochłonny! Z jednej tony najlepszego drewna z kłody (o zawartości 60 % substancji organicznej) można wyprodukować 135 kg oleju napędowego. W tym procesie ponad 85 % energii pochodzącej z drewna przepada; tylko mniej więcej 15 % energii jest przekształcane w zaawansowane biopaliwo. Oznacza to, że z lasu liczącego 1 000 drzew ponad 850 drzew zostanie wypalonych jako energia potrzebna do przeprowadzenia całego procesu, aby z mniej niż 150 drzew otrzymać paliwo. Następnie podczas spalania paliwa powstałego z przetworstwa biomasy w silnikach samochodów zostaje uwolniony cały związany w procesie fotosyntezy dwutlenek węgla z 1 000 wykorzystanych drzew. Przy odpowiednim postępowaniu proces ten jest niezwykle wydajny pod względem zużycia energii i zasobów. Kłody najlepszej jakości w dalszym ciągu są wykorzystywane do produkcji tarcicy i innych produktów, a produkty uboczne, takie jak kora, trociny i odpady zrębowe, są przetwarzane i wykorzystywane do wytwarzania paliwa transportowego, elektryczności i ogrzewania. Z 1 000 kg suchego drewna można wytworzyć 526 kg metanolu i 205 kg oleju napędowego. Oznacza to, że ok. 60 % zawartości energetycznej drewna można przekształcić na metanol lub ok. 50 % na olej napędowy przy wykorzystaniu technologii już sprawdzonych przemysłowo. Obecnie opracowywane są procesy, dzięki którym będzie można podnieść wydajność o kolejne 5 %. Jeśli produkcja paliw zostanie włączona do przemysłu leśnego lub innych przemysłów zużywających ciepło, będzie można wykorzystać ciepło wytworzone jako produkt uboczny tego procesu, dzięki czemu całkowita wydajność wykorzystania drewna wzrośnie do poziomu 70–80 %.

Uzasadnienie

Stwierdzenie to jest nieprawdziwe i przekazuje mylne wrażenie na temat dzisiejszego przebiegu produkcji biopaliw.

Wynik głosowania

Za: 66

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 24

Punkt 4.3.5 (poprawka 15)

Zmienić

Mimo to proces ten jest przedstawiany w ramach unijnej polityki w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych jako w znacznym stopniu neutralny pod względem emisji CO₂, ponieważ drewno ma być wykorzystywane jako energia niezbędna do przeprowadzenia procesu. Z drugiej strony UE planuje magazynowanie CO₂. Cóż lepiej nadaje się do tego niż przekształcenie CO₂ w drewno i zachowanie go tam dłużej, aby ponownie znów go nie wypalać – na przykład do celów produkcji zaawansowanych biopaliw? Drewno, ze względu na czas potrzebny do wzrostu drzew, uznaje się za potwierdzone źródło energii, neutralne pod względem emisji CO₂. Wykazano, że wykorzystanie biomasy ma pozytywny wpływ na klimat ze względu na lepsze wykorzystanie potencjału wzrostu lasu, zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla oraz zastąpienie wykorzystania paliw kopalnych i innych materiałów nieodnawialnych.

Uzasadnienie

Udowodniono, że zrównoważone leśnictwo i zwiększenie wykorzystania drewna podnoszą zdolność lasów do wiązania dwutlenku węgla, a drewno działa jako zamiennik zasobów nieodnawialnych. Twierdzenie, że lasy skuteczniej pochłaniałyby dwutlenek węgla, gdyby zostały wyłączone z użytkowania, wprowadza w błąd.

Wynik głosowania

Za: 60

Przeciw: 96

Wstrzymało się: 25

Punkt 1.5 (poprawka 1)

Skreślić punkt

~~Podjęcie w oparciu o czynnik ILUC jest także wątpliwe z tego względu, że dotyczy ono jedynie ciekłych źródeł energii, pomija zaś źródła gazowe i stałe, na co EKES nie może się zgodzić.~~

Uzasadnienie

Ponieważ podejście w oparciu o czynnik ILUC w ogóle wydaje się problematyczne, nie należy równocześnie wzywać do objęcia nim innych źródeł energii. W odniesieniu do źródeł gazowych i stałych opracowywane są obecnie specjalne kryteria zrównoważonego rozwoju. Zanim zaleci się stosowanie podejścia w oparciu o czynnik ILUC, należałoby wyjaśnić elementy, co do których EKES odnosi się krytycznie w niniejszej opinii.

Wynik głosowania

Za: 56

Przeciw: 93

Wstrzymało się: 36

Punkt 1.7 (poprawka 9)

Skreślić punkt

~~W przypadku biopaliw określanych mianem „zaawansowanych”, które Komisja chce teraz wspierać, EKES dostrzega zagrożenie polegające na tym, że produkty cenne dla potencjalnego wiązania dwutlenku węgla – jak drewno, słoma i liście – zostaną użyte do produkcji paliw, co doprowadzi do wzrostu stężenia CO₂ w atmosferze (por. punkt 4).~~

Uzasadnienie

Do produkcji zaawansowanych biopaliw mają być wykorzystywane nie lasy liściaste i iglaste Europy, ale drewno z trzebieży i odpady drzewne. Przy obecnych technologiach biopaliwa są bardziej wydajne niż sugeruje to tekst oryginalny; zob. poprawka do punktu 4.3.3.

Wynik głosowania

Za: 47

Przeciw: 121

Wstrzymało się: 18

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD)

(2013/C 198/10)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Rada Unii Europejskiej, w dniu 27 lutego 2013 r., i Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., działając na podstawie art. 172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę dostosowania struktur Agencji Europejskiego GNSS, by zagwarantować pełną niezależność jej organów oraz wyraźną autonomię jej działalności związanej z akredytacją i bezpieczeństwem.

1.2 Komitet uważa, że nowe ramy autonomii i współpracy w obrębie Agencji Europejskiego GNSS (GSA) są odpowiednie. Dlatego EKES popiera w obecnej sytuacji wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) nr 912/2010 ustanawiającego Agencję Europejskiego GNSS i zaleca przyjęcie tego wniosku, gdyż pozwoli to na pełne osiągnięcie deklarowanych celów.

1.3 W perspektywie oceny, czy przyjęte rozwiązanie okaże się rzeczywiście najlepsze, Komitet uważa zatem za istotne, by faktyczne uruchomienie struktury funkcjonalnej było stale monitorowane i by Komisja przedstawiała okresowo szczegółowe sprawozdania w tej sprawie.

1.4 Komitet podkreśla ponownie kluczową rolę europejskich programów nawigacji satelitarnej EGNOS i Galileo, które są motorem innowacji i konkurencyjności w służbie obywateli, w ramach europejskiej polityki kosmicznej i strategii „Europa 2020”, wraz z wielkimi projektami całocięgowego monitorowania Ziemi i bezpieczeństwa, które powinny umożliwić utrzymanie silnego przewodnictwa i niezależności strategicznej w zakresie przestrzeni kosmicznej z myślą o przyszłości Europy.

1.5 Zdaniem Komitetu Unia powinna uświadomić sobie, że osiągnięcie celów w zakresie integracji oraz zrównoważonego i pokojowego rozwoju państw członkowskich powinno umożliwić

liwić przeznaczenie zaoszczędzonych zasobów na przyspieszoną realizację wielkich wspólnych projektów, konkurencyjnych na arenie światowej, takich jak Galileo, GMES (globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa) i ITER (międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy).

1.6 EKES wyraża głębokie rozczarowanie zmniejszeniem przez Radę Europejską w dniu 19 lutego 2013 r. środków finansowych na Galileo w wieloletnim budżecie europejskim 2014–2020 i usilnie apeluje do instytucji europejskich, a zwłaszcza Parlamentu, by ponownie rozważyły tę decyzję, a jednocześnie wzmocniły zaangażowanie na rzecz GMES i ITER.

1.7 Komitet uważa, że niezbędne jest zagwarantowanie kompatybilności i interoperacyjności Galileo z innymi systemami nawigacji satelitarnej i z normami europejskimi przyjętymi na szczeblu światowym.

1.8 Komitet zwraca się o silne wsparcie i uświadomienie korzyści wynikających z programów GNSS, by umożliwić obywatelom jak najlepsze wykorzystanie nowych możliwości związanych z usługami Galileo i EGNOS.

1.9 Zdaniem EKES-u należy również przyspieszyć tworzenie centrów monitorowania bezpieczeństwa systemu Galileo.

1.10 Komitet wyraża duże zastrzeżenia co do przeniesienia do agencji działań wspierających badania i innowacje, które do tej pory podejmowane były przez Komisję, i wnosi, by uważnie zastanowiła się nad dotychczasowymi godnymi pochwały wynikami.

1.11 Komitet zaleca przyspieszenie porozumienia w sprawie delegowania między Komisją a GSA, zwłaszcza w odniesieniu do promowania technologii GNSS w różnych dziedzinach badawczych i ich włączenia do sektorowych inicjatyw strategicznych, i unikanie dodatkowych opóźnień, oprócz tych związanych z programem Galileo.

2. Wprowadzenie

2.1 Globalny system pozycjonowania, określania czasu i nawigacji satelitarnej GNSS jest kluczowym czynnikiem europejskiej innowacji technologicznej służącej obywatelom, przedsiębiorstwom, administracji publicznej i społeczeństwu, umożliwia świadczenie usług nawigacji satelitarnej i tworzenie nowych miejsc pracy, a także zwiększa przewagę konkurencyjną.

2.2 EKES przyjął już wiele opinii w sprawie programu Galileo⁽¹⁾. Wymogi bezpieczeństwa odgrywają zasadniczą rolę na etapie projektowania, wprowadzania i eksploatacji elementów infrastruktury powstających w ramach programów Galileo i EGNOS.

2.3 Istotne znaczenie ma to, by system Galileo, który już z różnych przyczyn się opóźnia, został jak najszybciej uruchomiony – bez przeszkód proceduralnych i konfliktów interesu – tak, by Europa posiadała swój własny system nawigacji satelitarnej i stała się niezależna od usług świadczonych przez innych, zwłaszcza w celach wojskowych.

2.4 EKES jest w pełni świadomy, że rozpowszechnienie nawigacji satelitarnej w wielu sektorach działalności umożliwi zwiększenie bezpieczeństwa, a – na płaszczyźnie handlowej – dochodów, pod warunkiem że zapewniona zostanie ciągłość działania, bez przerw w świadczeniu usług.

2.5 W centrum swych prac Komisja umieściła kwestię zarządzania ryzykiem, której znaczenie podkreślono podczas reformy zarządzania w 2007 r. Wszystkie zagrożenia związane z programami zostały zebrane centralnie w rejestrze, w tym ryzyko dotyczące łańcucha dostaw przemysłowych, a także czynników zewnętrznych – wpływu organów politycznych i wymogów bezpieczeństwa – oraz wewnętrznych, takich jak organizacja programów i organ nadzoru GNSS, który w 2007 r. przejął zadania poprzedniego Wspólnego Przedsiębiorstwa Galileo⁽²⁾.

2.6 Każdemu ryzyku przypisuje się stopień prawdopodobieństwa i oddziaływania. Rejestr ryzyka obejmuje wiele przypadków: ryzyko technologiczne, ryzyko przemysłowe związane z tworzeniem zintegrowanych systemów, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, ryzyko rynkowe, a także ryzyko związane z zarządzaniem i z odpowiedzialnością cywilną za wybudowaną infrastrukturę.

2.7 Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo, trzeba przypomnieć, że – chociaż Komisja odpowiada za zarządzanie bezpieczeństwem systemów – zgodnie z rozporządzeniem jej swobodę w tym zakresie ograniczają dwa istotne czynniki.

2.7.1 To przede wszystkim państwa członkowskie określają wymogi w zakresie bezpieczeństwa, zważywszy, że zagrożenia dla bezpieczeństwa wrażliwych struktur, takich jak nawigacja satelitarna, zawsze się różnią. Pokrycie części tego ryzyka leży w kompetencji państw członkowskich.

2.7.2 W rozporządzeniu (WE) nr 683/2008 w sprawie GNSS zadanie homologacji bezpieczeństwa systemów powierza się GSA. Rozdział funkcji zarządzania i homologacji należy do dobrej administracji i jest zwyczajową i niezbędną praktyką w wypadku tego rodzaju projektów.

2.8 Jak EKES już wcześniej podkreślał, „Pomyślna realizacja europejskich programów GNSS, zarówno Galileo i EGNOS, jak też zarządzanie nimi mają kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia wizji inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach strategii »Europa 2020«, zważywszy, że »przez cykl życia systemu w latach 2014–2034 proponowane programy GNSS wygenerują 68,63 mld euro zysku netto dla UE»⁽³⁾.

2.9 Komitet wyraził ponadto zadowolenie, że „w rozporządzeniu wspomniano potrzebę zarządzania środkami przeznaczonymi na programy i nadzorowania realizacji wszystkich działań w ramach programów przez KE, w tym działań delegowanych zarówno do GSA, jak i do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)”, a także „wprowadzenia mechanizmu zarządzania ryzykiem”⁽⁴⁾.

2.10 EKES uważa, że niezbędne jest zwiększenie gwarancji niezależności działania związanego z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa, by zapewnić jej całkowite oddzielenie od innych obszarów działania Agencji Europejskiego GNSS i uniknąć konfliktów interesu, zwłaszcza w stosunku do innych funkcji⁽⁵⁾, oraz ryzyka bycia jednocześnie sędzią i stroną.

2.11 Zdaniem EKES-u w tym nowym kontekście konieczne jest zagwarantowanie, że Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa (CAS) będzie mogła spełniać powierzone jej zadania całkowicie niezależnie od innych organów i obszarów działalności GSA, dzięki wyraźnemu oddzieleniu akredytacji od innych działań w ramach Agencji.

2.12 Z drugiej strony Parlament Europejski podkreślił, że „w ramach długoterminowej struktury zarządzania GNSS należy zająć się podziałem zadań i odpowiedzialności między Komisją, GSA i ESA, jak również innymi właściwymi kwestiami, takimi

⁽¹⁾ Dz. U. C 181 z 21.6.2012, s. 179–182; Dz. U. C 256 z 27.10.2007, s. 73–75; Dz. U. C 256 z 27.10.2007, s. 47; Dz. U. C 324 z 30.12.2006, s. 41–42; Dz. U. C 221 z 8.9.2005, s. 28.

⁽²⁾ Dz. U. C 48 z 21.2.2002, s. 42–46; Dz. U. C 324 z 30.12.2006, s. 37–40.

⁽³⁾ Dz. U. C 181 z 21.6.2012, s. 179–182.

⁽⁴⁾ Dz. U. C 181 z 21.6.2012, s. 179–182.

⁽⁵⁾ Dz. U. C 388 z 15.12.2012, s. 208.

jak odpowiedni podział kosztów, mechanizm podziału dochodów, system odpowiedzialności, polityka cenowa i możliwe zaangażowanie i wkład sektora prywatnego w programy GNSS” (zob. rezolucja PE z 8 czerwca 2011 r. P7_TA(2011)0265).

2.13 Rada zadeklarowała natomiast, że działalność akredytacji – którą reguluje obecnie rozdział II rozporządzenia (UE) nr 912/2010 – powinna być prowadzona całkowicie niezależnie od innych zadań powierzonych GSA (zob. Rada UE, dokument nr 11279/12 ADD 1, 7 czerwca 2012 r.).

2.14 Komisja proponuje zatem, by „zmienić rozporządzenie (UE) nr 912/2010, przede wszystkim po to, by zwiększyć autonomię i uprawnienia Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa i jej przewodniczącego oraz w dużym stopniu zrównać je z uprawnieniami odpowiednio Rady Administracyjnej i dyrektora wykonawczego Agencji, przewidując jednocześnie obowiązek współpracy między poszczególnymi organami Agencji”.

2.15 Komitet popiera wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) nr 912/2010 i zaleca przyjęcie proponowanych przepisów z zastrzeżeniem, że potwierdzona zostanie, przy pomocy okresowych kontroli i sprawozdań, ich rzeczywista zgodność z zakładanymi celami.

3. Uwagi ogólne w sprawie programu GNSS UE

3.1 Komitet podkreśla, że europejska polityka kosmiczna jest kluczowym elementem strategii „Europa 2020” oraz motorem innowacji i konkurencyjności służącym obywatelom. Europejskie programy nawigacji satelitarnej EGNOS i Galileo odgrywają w tym względzie kluczową rolę, którą należy promować i wzmacniać, tak jak i w wypadku projektu GMES ⁽⁶⁾.

3.2 EKES zwraca uwagę na znaczenie strategiczne, jakie polityka kosmiczna programu GNSS ma dla stworzenia, w oparciu o konkretne projekty, prawdziwej europejskiej polityki przemysłowej przynoszącej wymierne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom.

3.3 Rzeczywiste stosowanie systemu zarządzania europejskiego GNSS ma zatem podstawowe znaczenie dla oceny, czy przyjęte rozwiązanie jest rzeczywiście najlepsze z możliwych. Popierając proponowane zmiany, Komitet wnosi, by faktyczne uruchomienie struktury funkcjonalnej było stale monitorowane i by Komisja przedstawiała okresowo szczegółowe sprawozdania w tej sprawie.

3.4 Komitet wyraża głębokie rozczarowanie zmniejszeniem przez Radę Europejską w dniu 19 lutego 2013 r. środków finansowych na Galileo w wieloletnim budżecie europejskim 2014–2020 z 7,9 mld euro przewidzianych przez Komisję do zaledwie 6,3 mld euro.

3.5 EKES zwraca się do instytucji europejskich, w tym zwłaszcza do Parlamentu, by – przyjmując ostateczną decyzję w sprawie następných wieloletnich ram finansowych

2014–2020 – przywróciły wcześniej proponowany poziom finansowania Galileo i zwiększyły jednocześnie finansowanie projektów GMES i ITER ⁽⁷⁾.

3.6 GSA powinna ponadto rozwijać działania wspierające i uświadamiające korzyści płynące z programów GNSS, tak by umożliwić obywatelom jak najlepsze wykorzystanie nowych możliwości komercjalizacji usług Galileo i EGNOS, a także ułatwić ich rozpowszechnienie na rynku i optymalizację oczekiwanych korzyści społeczno-gospodarczych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 **Adekwatność ram zarządzania.** Z uwagi na przeniesienie do GSA zarządzania fazą operacyjną EGNOS, a – od stycznia 2014 r. – również fazą operacyjną programu Galileo, Komitet uważa, że nowe ramy autonomii i współpracy proponowane w obrębie GSA są stosowne i odpowiadają wytycznym międzyinstytucjonalnym. Uważa ponadto, że te pozytywne zmiany powinny być monitorowane, by sprawdzić, czy proponowane rozwiązania rzeczywiście odpowiadają w możliwie najlepszy sposób wskazanym celom.

4.2 **Centra monitorowania bezpieczeństwa Galileo.** Należy przyspieszyć budowę centrów monitorowania bezpieczeństwa Galileo we Francji i Wielkiej Brytanii, a także wzmocnić ich strukturę i zasoby. Konieczne jest rozwinięcie szkoleń, by zaspokoić potrzeby użytkowników w zakresie korzystania z usług publicznych o regulowanym dostępie (*Public regulated service*).

4.3 **Komunikacja.** Należy rozwijać wszechstronne kampanie komunikacyjne Agencji w miarę uruchamiania usług Galileo w perspektywie osiągnięcia przez nie pełnej operacyjności w latach 2018–2019. Konieczne jest zapewnienie zarządzania centrami doskonałości, by wesprzeć rozwój i przyjęcie zastosowań GNSS oraz opracować strategię znaku towarowego i znaku jakości dla technologii i usług EGNOS/Galileo (określenie „znak jakości” należy rozumieć jako system znaków towarowych obejmujący licencje dla zatwierdzonych dostawców technologii EGNOS/Galileo na sprzedaż technologii i rozwiązań spełniających surowe standardy jakości technicznej; tego rodzaju system ze znakomitym skutkiem wykorzystano na przykład ogólnosiwiatowe WiFi Alliance, by wypromować na rynku technologię bezprzewodowych sieci lokalnych LAN; zob. http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance) ⁽⁸⁾.

4.4 **Badania i innowacje.** Komitet wyraził już poważne zastrzeżenia co do polityki „powierzania agencjom dotychczasowych zadań i działań w zakresie badań i wspierania innowacji i pozostawiania po stronie Komisji kwestii prawnych oraz aspektów związanych z administrowaniem finansami” i zwrócił się o „efektywniejsze uwzględnienie doświadczeń zdobytych przy podobnych nowatorskich dużych projektach i, co za tym idzie, przyjęcie rezerwowych środków finansowych w wysokości np. 10%” ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 72–75.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 60–63.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 44–48.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 60–63

4.5 **Terminy i metody realizacji.** Komitet wyraża zaniepokojenie z powodu opóźnień w przyjmowaniu rozporządzenia zastępującego rozporządzenie (WE) nr 683/2008, dotyczącego dalszej realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej, które jest obecnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie, zważywszy, że jest ono ściśle związane z omawianym wnioskiem Komisji.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2013) 9 final – 2013/0007 (COD)

(2013/C 198/11)

Samodzielny sprawozdawca: **Gabriel Sarró IPARRAGUIRRE**

Dnia 5 lutego 2013 r. Parlament Europejski i Rada postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, na sprawozdawcę opinii wyznaczyła Gabriela SARRÓ IPARRAGUIRRE i przyjęła swoją opinię 25 marca 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 177 głosami – 10 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u należy wprowadzić zmiany do rozporządzenia (WE) nr 1224/2009, by dostosować je do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

1.2 Komitetu uważa, że określone kluczowe aspekty wymienione w opinii należy regulować za pomocą aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych.

2. Kontekst

2.1 Rozporządzenie (WE) nr 1224/2009 ustanawia wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb).

2.2 W rozporządzeniu upoważnia się Komisję do wdrażania niektórych z zawartych w nim przepisów.

2.3 W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) rozróżnia się przekazane Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego (akty delegowane, art. 290 ust. 1), oraz powierzone Komisji uprawnienia do przyjmowania jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii (akty wykonawcze, art. 291 ust. 2 TFUE).

2.4 W związku z dostosowaniem rozporządzenia (WE) nr 1224/2009 do nowych zasad procesu decyzyjnego TFUE, Komisja Europejska przedstawiła wniosek w sprawie jego zmiany – analizowany w niniejszej opinii – w którym uprawnienia Komisji określone tym rozporządzeniem podzielono na uprawnienia delegowane i wykonawcze.

3. Analiza wniosku

3.1 We wniosku określa się uprawnienia przekazane Komisji w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1224/2009, dzieląc je na uprawnienia delegowane i wykonawcze.

3.2 Jednocześnie dostosowuje się niektóre przepisy do procedur decyzyjnych określonych w TFUE.

3.3 Założenia te realizuje się we wniosku poprzez wprowadzenie zmian do 66 artykułów rozporządzenia (WE) nr 1224/2009.

3.4 Z tego względu analiza wniosku jest bardzo złożona – zmiana 66 artykułów oznacza w sumie około dwustu modyfikacji do rozporządzenia (WE) nr 1224/2009, poprzez które powierza się Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych.

3.5 Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych są przyznawane na czas nieokreślony i w każdej chwili mogą one zostać odwołane przez Parlament Europejski lub Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie uprawnień określonych w tej decyzji. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.

3.6 Akty delegowane obowiązują jedynie w przypadku, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły zastrzeżeń w okresie dwóch miesięcy od powiadomienia obu instytucji lub jeżeli przed upływem tego terminu Parlament Europejski i Rada poinformowały Komisję o braku zastrzeżeń. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

3.7 Podczas trwania procedur Komisję wspiera Komitet ds. Rybołówstwa i Akwakultury powołany w art. 30 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002.

3.8 EKES od dawna opowiadał się w swoich opiniach za przyznaniem Komisji uprawnień do przyjmowania kontrolnych aktów delegowanych, by zagwarantować przestrzeganie przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.

3.9 Uważa jednak, że ze względu na dużą liczbę zmian do rozporządzenia (WE) nr 1224/2009, w wypadku obecnego wniosku niezbędny jest wcześniejszy konsensus z państwami członkowskimi na temat treści proponowanych zmian i ich zasięgu.

4. Uwagi szczególne

4.1 Z ogólnych założeń TFUE wynika, że najważniejsze aspekty prawodawstwa muszą być przyjmowane poprzez akty wykonawcze, natomiast kwestie mniej kluczowe – za pomocą aktów delegowanych.

4.2 Po przeanalizowaniu wniosku EKES uważa, że przynajmniej wszelkie środki dotyczące:

- obowiązku uprzedniego zgłoszenia i przeladunku;
- przyjęcia innego sposobu i częstotliwości przekazywania Komisji danych dotyczących połowów i nakładu połowowego;
- zwolnienia określonych kategorii statków rybackich z obowiązku przedkładania dokumentów sprzedaży;
- dostosowania norm dotyczących planów ładowni;
- określenia łowisk będących przedmiotem indywidualnych programów kontroli i inspekcji

nie powinny być objęte zasięgiem aktów delegowanych, tylko wykonawczych, ze względu na ich znaczenie.

4.3 Komitet wyraża również zdziwienie faktem, że w każdej chwili można odebrać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktu delegowanego w kwestii, w której ma ona takie uprawnienia, ale jednocześnie nie odwołuje się automatycznie wydanego już w tej samej sprawie aktu delegowanego.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, zmiany rozporządzenia (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE, rozporządzenia Komisji (WE) nr 1321/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Rada, w dniu 24 stycznia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 17 stycznia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, zmiany rozporządzenia (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE, rozporządzenia Komisji (WE) nr 1321/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES gratuluje Komisji opracowania środków zapobiegania wypadkom w dziedzinie lotnictwa cywilnego i wzmocnienia przepływu informacji na temat zdarzeń lub incydentów, które stanowią lub, jeśli nie podejmie się stosownych działań naprawczych, stanowiąby zagrożenie dla pasażerów, jakichkolwiek innych osób lub dla statku powietrznego.

1.2 Aby można było ustalać ryzyko wypadku w lotnictwie cywilnym i mu zapobiegać, należy skłonić wszystkich pracowników sektora do zgłaszania wszelkich zdarzeń mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, w tym także ewentualnych błędów, które sami popełnili, do których się przyczynili lub za które odpowiedzialność ponoszą ich koledzy z pracy.

1.3 Taki system zgłaszania będzie funkcjonować skutecznie tylko wtedy:

- jeśli jedynym celem zgłaszania zdarzeń będzie zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie obciążanie winą lub odpowiedzialnością,
- jeśli będzie stosowany w ramach polityki „Just Culture”, która chroni danych pracowników przed postępowaniami wszczynanymi przeciwko nim przez pracodawcę oraz przed wszelkimi konsekwencjami lub postępowaniami sądowymi w związku z niezamierzonymi błędami, z wyjątkiem przypadków umyślnego rażącego niedbalstwa wyraźnie stwierdzonego jako takie.

1.4 EKES jest zdania, że przewidziane w omawianym rozporządzeniu środki ochrony istniejących lub dodatkowych źródeł informacji można jeszcze bardziej wzmocnić lub uzupełnić. W związku z tym:

— ponawia swoją propozycję stworzenia europejskiej karty „Just Culture”;

— proponuje, by wyraźnie określić, że nie tylko państwa członkowskie, lecz także organizacje branży lotnictwa cywilnego powinny wstrzymać się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się tylko dlatego, że zostały one zgłoszone w zastosowaniu art. 4 i 5;

— wnosi, aby opracowywane przez organizacje sektora przepisy wewnętrzne opisujące, w jaki sposób gwarantuje się i realizuje zasady polityki „Just Culture”, były przed wdrożeniem zatwierdzane przez właściwy organ publiczny.

1.5 Mając na względzie kapitalne znaczenie zasady polityki „Just Culture” dla skutecznej ochrony zgłaszających, a zarazem z myślą o jak najlepszym zapobieganiu wszelkim rodzajom ryzyka wypadku, EKES zlecił zewnętrznemu ekspertowi opracowanie analizy na ten temat i niechybnie przekaze wnioski tego dokumentu zainteresowanym stronom.

1.6 EKES wyraża zastrzeżenia w kwestii nowego środka, który przewiduje, że zgłaszający będą odtąd mogli przekazywać swoje zgłoszenie albo pracodawcy, albo właściwemu organowi publicznemu, podczas gdy dotychczas przewidziane było tylko przekazywanie zgłoszenia do organu publicznego. Uważa, że w przypadku gdy zgłoszenie przesyłane jest bezpośrednio do pracodawcy, zgłaszający powinien jednocześnie obowiązkowo przesłać kopię zgłoszenia właściwemu organowi publicznemu, tak aby zapewnić neutralność i uniknąć wszelkich późniejszych ingerencji pracodawcy w sposób relacjonowania faktów przez zgłaszającego.

1.7 EKES ubolewa, że w rozporządzeniu nie została wyraźnie przewidziana możliwość zgłaszania incydentów przez pasażerów, gdy tymczasem pasażerowie często są bardziej czujni na zagrożenia dla bezpieczeństwa infrastruktury i usług i stwierdzają uchybienia, na które pracownicy sektora wskutek rutyny patrzą innym okiem. Odnosi się to również do osób niepełnosprawnych, które najlepiej mogą ocenić czynniki zagrożenia dotyczące ich specyficznej sytuacji. EKES proponuje zatem, by przewidziano procedury włączające wszystkich pasażerów w przepływ informacji o zdarzeniach wymagających zgłoszenia.

1.8 Ponadto EKES sądzi, że wśród zdarzeń podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu powinny się znaleźć zdarzenia lub uchybienia stwierdzone podczas czynności związanych z przyjmowaniem pasażerów na pokład samolotu, w szczególności podczas kontroli bezpieczeństwa, którym poddawani są pasażerowie.

2. Wstęp

2.1 Od momentu utworzenia jednolitego rynku transportu lotniczego w 1992 r., przestrzeganie coraz surowszych przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego w odniesieniu do statków powietrznych zarejestrowanych w państwie członkowskim UE lub eksploatowanych przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w państwie członkowskim, wraz z wnikliwymi, niezależnymi badaniami zaistniałych wypadków, przełożyło się na znaczny, niemal ciągły spadek wskaźnika śmiertelnych wypadków lotniczych.

2.2 Jak wykazało doświadczenie, często jeszcze przed wystąpieniem wypadku mają miejsce pewne incydenty lub inne uchybienia, wskazujące na istnienie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Szybko okazało się, że coraz trudniej jest zwiększać bezpieczeństwo lotnicze, stosując wyłącznie – dominujące do tego czasu – podejście „reaktywne”, które polegało na tym, by reagować tylko na zaistniałe wypadki i wyciągać wnioski tylko w następstwie takich zdarzeń.

2.3 Unia Europejska nie mogła już zatem zadowalać się swoją rolą ustawodawcy, lecz została zmuszona do zajęcia się również kwestią systemowego traktowania zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. Na podstawie dyrektywy 2003/42/WE w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym przyjęła podejście „proaktywne”, mające charakter uzupełniający.

2.4 System zgłaszania zdarzeń opiera się na relacji zaufania między zgłaszającym zdarzenie lub uchybienie a podmiotem odpowiedzialnym za gromadzenie i ocenę odpowiednich informacji.

2.5 Od roku 2007 Unia Europejska prowadzi centralne archiwum europejskie, do którego przekazywane są wszystkie informacje o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym zgromadzone przez państwa członkowskie; dotychczas w archiwum tym zebrano zgłoszenia blisko 600 tys. zdarzeń.

2.6 Ze względu na ich wrażliwy charakter, zgromadzone informacje są poufne i można je wykorzystywać tylko do celów czynności dotyczących uczestników zdarzeń i adresatów zgłoszeń. Aby nie budzić nieuzasadnionych obaw i reakcji, opinii publicznej przekazuje się informacje w postaci zbiorczej i ograniczają się one najczęściej do raportu rocznego na temat ogólnego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa.

2.7 Obok systemu obowiązkowego zgłaszania państwa członkowskie mogą stworzyć system dobrowolnego zgłaszania,

aby rejestrować i analizować zaobserwowane w lotnictwie cywilnym niedociągnięcia, które nie wchodzą w zakres stosowania zgłoszeń obowiązkowych.

2.8 Obowiązek zgłaszania dotyczy całego łańcucha transportu lotniczego, zwłaszcza operatorów statków powietrznych, podmiotów zarządzających certyfikowanymi lotniskami, przedsiębiorstw obsługi naziemnej itd.

2.9 Różne kategorie personelu pracującego w lotnictwie cywilnym i obserwującego zdarzenia mające istotne znaczenie z punktu widzenia zapobiegania wypadkom są zobowiązane do ich zgłaszania.

2.10 Z przedkładanych zgłoszeń o zdarzeniach należy usunąć wszystkie informacje osobiste dotyczące osoby zgłaszającej oraz szczegóły techniczne mogące prowadzić do ustalenia tożsamości osoby zgłaszającej. Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by pracownicy zgłaszający incydenty nie podlegali żadnym konsekwencjom ze strony pracodawcy; z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa lub umyślnych uchybień, na osobę zgłaszającą takie zdarzenia nie można nakładać żadnych kar administracyjnych, dyscyplinarnych lub zawodowych.

3. Treść nowego rozporządzenia

3.1 Zdaniem Komisji Europejskiej, w dziedzinie przekazywania zgłoszeń o zdarzeniach w UE oraz korzystania z centralnego archiwum europejskiego nadal istnieje szereg niedociągnięć, które ograniczają użyteczność tych narzędzi i poważnie utrudniają wykorzystywanie wynikających z doświadczeń informacji zwrotnych w celu zapobiegania wypadkom. Aby zaradzić tej sytuacji, Komisja proponuje następujące środki:

3.1.1 Lepsze gromadzenie informacji o zdarzeniach

Wniosek stwarza otoczenie, w którym zapewnia się zgłaszanie wszystkich zdarzeń stanowiących lub mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego. Oprócz systemów obowiązkowych wprowadza się w nim obowiązek utworzenia systemów dobrowolnych.

Wniosek zawiera również przepisy zapewniające powstanie otoczenia, w którym dzięki chronieniu pracowników lotnictwa przed karami – z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa – funkcjonują odpowiednie mechanizmy zachęcające tychże pracowników do zgłaszania informacji.

3.1.2 Doprecyzowanie przepływu informacji

Obok organu publicznego również każda organizacja działająca w dziedzinie lotnictwa będzie musiała utworzyć system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń.

3.1.3 Lepsza jakość i kompletność danych

Zgłoszenia o zdarzeniach będą musiały zawierać podstawowe informacje dzięki zdefiniowaniu obowiązkowych pól danych. Zdarzenia będą musiały być klasyfikowane pod względem ryzyka zgodnie ze wspólnym europejskim systemem klasyfikacji ryzyka, który ma zostać opracowany. Ponadto będzie trzeba wdrożyć procedury służące kontroli jakości danych.

3.1.4 Lepsza wymiana informacji

Przysługujący państwom członkowskim i EASA dostęp do centralnego archiwum europejskiego rozszerza się na wszystkie dane i informacje znajdujące się w tej bazie danych. Wszystkie zgłoszenia o zdarzeniach powinny być kompatybilne ze wspólnym oprogramowaniem ECCAIRS.

3.1.5 *Lepsza ochrona przed niewłaściwym wykorzystaniem informacji dotyczących bezpieczeństwa*

Oprócz obowiązku zagwarantowania poufności zgromadzonych danych, dane powinny być udostępniane i wykorzystywane jedynie do celów zachowania lub poprawy bezpieczeństwa lotniczego. Należy zawrzeć porozumienia z organami sądowymi z myślą o ograniczeniu niekorzystnego wpływu wykorzystania tych danych w celach sądowych.

3.1.6 *Lepsza ochrona zgłaszającego dla zapewnienia ciągłej dostępności informacji (zasada „Just Culture”)*

We wniosku wzmacnia się przepisy dotyczące ochrony zgłaszającego, potwierdza się obowiązek usuwania danych osobowych ze zgłoszeń o zdarzeniach i ogranicza tylko do wąskiego kręgu osób dostęp do danych zawierających dane osobowe. Wzmocniona zostaje zasada, zgodnie z którą pracownicy nie podlegają – z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa (zdefiniowanego w art. 2 ust. 4 projektu rozporządzenia) – żadnym konsekwencjom ze strony swego pracodawcy w związku ze zgłoszonymi informacjami. Od organizacji działających w dziedzinie lotnictwa cywilnego wymaga się przyjęcia zbioru zasad opisujących sposób zapewnienia ochrony pracowników. Ponadto każde państwo członkowskie musi powołać organ odpowiedzialny za wykonanie przepisów dotyczących ochrony źródeł informacji, któremu to organowi pracownicy mogą zgłaszać przypadki naruszenia odpowiednich reguł. W stosownych przypadkach organ ten wnioskuje do swego państwa członkowskiego o przyjęcie sankcji wobec pracodawców, którzy naruszyli reguły w tym zakresie.

3.1.7 *Wprowadzenie wymogów dotyczących analizy i podejmowania działań następczych na poziomie krajowym*

Wniosek transponuje do prawodawstwa wspólnotowego uzgodnione na poziomie międzynarodowym przepisy dotyczące analizy zgromadzonych informacji o zdarzeniach i związanych z nimi działań następczych.

3.1.8 *Wnikliwsza analiza na poziomie UE*

Zasada analizy przez EASA i państwa członkowskie informacji zgłoszonych do centralnego archiwum europejskiego zostaje wzmocniona, a trwająca współpraca zostaje sformalizowana w ramach sieci analityków bezpieczeństwa lotniczego, której przewodniczy EASA.

3.1.9 *Większa przejrzystość dla społeczeństwa*

Zachowując niezbędną poufność, państwa członkowskie publikują coroczne sprawozdanie zawierające – w postaci zbiorczej – informacje o działaniach podjętych w celu zwiększenia bezpieczeństwa lotniczego.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES gratuluje Komisji opracowania środków zapobiegania wypadkom w dziedzinie lotnictwa cywilnego i wzmocnienia przepływu informacji na temat zdarzeń, które stanowią lub, jeśli nie podejmie się stosownych działań naprawczych, stanowiłyby zagrożenie dla pasażerów, jakichkolwiek innych osób lub dla statku powietrznego.

4.2 Ponadto z zadowoleniem przyjmuje uproszczenie ustawodawstwa, ponieważ w jednym tekście łączy się poprzednią dyrektywę i dwa rozporządzenia.

4.3 Mając na względzie, że państwa członkowskie regularnie przekraczają terminy transpozycji dyrektyw – tak było również w przypadku dyrektywy 2003/42/WE dotyczącej poruszanego tutaj zagadnienia – oraz że dzięki jak najszybszemu ustaleniu ewentualnych problemów w zakresie bezpieczeństwa można uniknąć katastrof i uratować istnienia ludzkie, EKES zgadza się z Komisją, że akt ustawodawczy o bezpośrednim zastosowaniu, czyli w tym wypadku rozporządzenie, jest najodpowiedniejszym instrumentem prawnym do osiągnięcia wytyczonych celów.

4.4 Nie podając w wątpliwość ogólnie pozytywnej oceny omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES zastanawia się niemniej nad kilkoma kwestiami:

4.5 Zgłaszający będą mogli odtąd przekazywać swoje zgłoszenie albo pracodawcy, albo właściwemu organowi publicznemu, podczas gdy dotychczas przewidziane było tylko przekazywanie zgłoszenia do organu publicznego. Kiedy zgłoszenie jest przekazywane bezpośrednio do pracodawcy, ten ostatni powinien przekazać je właściwemu organowi publicznemu. Zarazem art. 7 ust. 3 projektu rozporządzenia przewiduje, że organizacje sektora wprowadzają procedury kontroli jakości danych, zwłaszcza po to, aby zapewnić spójność odmiennych danych zawartych w zgłoszeniach o zdarzeniach i szczegółowych informacjach o zdarzeniach przekazanych pierwotnie przez zgłaszającego.

EKES wyciąga stąd wniosek, że dane dotyczące zdarzeń przekazanych pierwotnie przez zgłaszającego są niekoniecznie takie same jak dane przekazywane następnie organowi publicznemu, co jego zdaniem jest nie do przyjęcia.

Wyraża zastrzeżenia w kwestii zgłoszeń przekazywanych bezpośrednio pracodawcy. W trosce o zapewnienie neutralności i uniknięcie wszelkich późniejszych ingerencji pracodawcy w sposób relacjonowania faktów przez zgłaszającego, zgłaszający powinien równocześnie obowiązkowo przesłać kopię zgłoszenia właściwemu organowi publicznemu.

4.6 EKES stwierdza, że w wykazie incydentów podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu (załącznik 1 do rozporządzenia) nie ujęto incydentów dotyczących czynności związanych z przyjmowaniem pasażerów na pokład samolotu. Wynika stąd, że uchybienia podczas kontroli bezpieczeństwa przed przyjęciem pasażerów na pokład są w najlepszym razie zgłaszane w ramach systemu dobrowolnego zgłaszania. Niemniej jednak mogą one mieć katastrofalne następstwa, dlatego też EKES uważa, że należy je uwzględnić wśród zdarzeń podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu.

4.7 W projekcie rozporządzenia nie przewiduje się też wyraźnie możliwości zgłaszania incydentów przez pasażerów, jednak również się jej nie wyklucza, ponieważ projekt stanowi, że systemy dobrowolnego zgłaszania umożliwiają gromadzenie informacji zgłaszanych przez osoby inne niż pracownicy sektora, którzy podlegają obowiązkowi zgłaszania.

Pasażerowie wszakże często są bardziej czujni na zagrożenia dla bezpieczeństwa infrastruktury i usług i stwierdzają uchybienia, na które pracownicy sektora, wskutek rutyny lub skrzywienia zawodowego, patrzą innym okiem. EKES proponuje zatem, by przewidziano procedury włączające pasażerów w przepływ

informacji o zdarzeniach wymagających zgłoszenia. Odnosi się to również do osób niepełnosprawnych, które w punkcie 4.3 załącznika I traktuje się tak samo jak obsługę bagażu i ładunków, podczas gdy czynniki zagrożenia są zupełnie inne.

5. Zasada „Just Culture”

5.1 Aby można było ustalać ryzyko wypadku w lotnictwie cywilnym, trzeba skłonić wszystkich pracowników sektora do zgłaszania wszelkich zdarzeń mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa.

5.2 Oznacza to w tym przypadku, że prosi się zainteresowane osoby, by zgłaszały błędy, które same popełniły, do których się przyczyniły lub za które odpowiedzialność ponoszą ich koledzy z pracy.

5.3 Jest rzeczą oczywistą, że taki system zgłaszania będzie funkcjonował skutecznie tylko w ramach polityki „Just Culture”, która chroni danych pracowników przed postępowaniami wszczynanymi przeciwko nim przez pracodawcę oraz przed wszelkimi konsekwencjami lub postępowaniami sądowymi w związku z niezamierzonymi błędami, z wyjątkiem przypadków umyślnego rażącego niedbalstwa wyraźnie stwierdzonego jako takie.

5.4 EKES opowiada się więc za tym, by położyć nacisk na fakt, że jedynym celem zgłaszania zdarzeń jest zapobieganie wypadkom i incydentom, nie zaś stwierdzanie winy lub odpowiedzialności, oraz by w projekcie rozporządzenia potwierdzono i uzupełniono środki ochrony zgłaszających, które niemniej można by jeszcze bardziej wzmocnić.

5.5 W opinii w sprawie rozporządzenia dotyczącego badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im ⁽¹⁾ EKES podkreślił już, że należy podjąć na poziomie UE większe starania w celu zapewnienia, że wszystkie państwa członkowskie zmienią swój krajowy system karny, gwarantując właściwą kulturę, i zaakcentował potrzebę opracowania europejskiej karty właściwej kultury z myślą o uniknięciu kar za niezamierzone błędy.

5.6 EKES wyraża ubolewanie, że propozycji tej nie uwzględniono w omawianym projekcie rozporządzenia, który wpraw-

dzie przewiduje współpracę między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo a organami sądowymi zacieśnioną za pomocą zawartych wcześniej porozumień (art. 15 ust. 4: „Celem tych wcześniej zawartych porozumień jest zapewnienie właściwej równowagi między, z jednej strony, potrzebą odpowiedniej organizacji wymiaru sprawiedliwości, a z drugiej strony – ciągłą dostępnością informacji dotyczących bezpieczeństwa”), co stanowi krok we właściwym kierunku, jednak porozumienia te dotyczą tylko „odpowiedniej” poufności informacji i nie chronią osób zgłaszających przed postępowaniem sądowym.

5.7 Jeśli chodzi o kwestię ochrony zgłaszających, przepis, zgodnie z którym „państwa członkowskie wstrzymują się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się tylko dlatego, że zostały one zgłoszone” powinien mieć zastosowanie również do pracodawcy osoby zgłaszającej. Należy zatem odpowiednio uzupełnić artykuł 16 ust. 3 projektu rozporządzenia.

5.8 Co się tyczy przepisu, który nakłada na każdą organizację sektora obowiązek przyjęcia przepisów wewnętrznych opisujących, w jaki sposób gwarantuje się i realizuje zasady polityki „Just Culture”, EKES proponuje, aby przepisy te były uprzednio zatwierdzone przez organ odpowiedzialny w każdym państwie członkowskim za wykonanie wspólnotowych przepisów w dziedzinie ochrony źródeł informacji.

5.9 Mimo że rozporządzenie jest wiążące we wszystkich swoich elementach i że zaczyna obowiązywać bezpośrednio w każdym państwie członkowskim dwudziestego dnia od dnia jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, część jego elementów, w szczególności przepisy wewnętrzne opisujące, w jaki sposób organizacje stosują zasady polityki „Just Culture”, czy przepisy mające zastosowanie w przypadku naruszenia rozporządzenia, musi dopiero zostać opracowana lub – w stosownych przypadkach – transponowana do prawa krajowego. EKES wolałby, aby w rozporządzeniu przewidziano ostateczny termin wdrożenia tych elementów.

5.10 Mając na względzie kapitalne znaczenie zasady polityki „Just Culture”, która skutecznie chroni zgłaszających, a zarazem z myślą o jak najlepszym zapobieganiu wszelkim rodzajom ryzyka wypadku, EKES zlecił zewnętrznemu ekspertowi opracowanie analizy na ten temat i niezawodnie przekaze wnioski tego dokumentu zainteresowanym stronom.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 62–65.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/58/EWG, 92/85/EWG, 94/33/WE, 98/24/WE oraz dyrektywę 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w celu dostosowania ich do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin

COM(2013) 102 final – 2013/0062 (COD)

(2013/C 198/13)

Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., oraz Rada, w dniu 15 marca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 153 ust. 2 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/58/EWG, 92/85/EWG, 94/33/WE, 98/24/WE oraz dyrektywę 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w celu dostosowania ich do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin

COM(2013)102 final – 2013/0062 (COD).

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii CESE 493/2008 przyjętej w dniu 12 marca 2008 r. (*), na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Komitet stosunkiem głosów 178 do 3 – 10 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 COM(2007) 355 final – 2007/0121 COD (Dz.Ź. C 204 z 9.8.2008, ss. 47–56).

2013/C 198/13

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Rady 92/58/EWG, 92/85/EWG, 94/33/WE, 98/24/WE oraz dyrektywę 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w celu dostosowania ich do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin COM(2013) 102 *final* – 2013/0062 (COD) 77



Portal EUR-Lex (<http://new.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 i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL